

Expediente D-15125

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-113 de 2024

Expediente: D-15125

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020

Demandante:

Juan Manuel López Molina

Magistrada Ponente:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá, D. C. 11 de abril de 2024

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por las magistradas y los magistrados José Fernando Reyes, quien la preside, Natalia Ángel Cabo, Juan Carlos Cortés González, Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Vladimir Fernández Andrade, Antonio José Lizarazo Ocampo, Paola Andrea Meneses Mosquera y Cristina Pardo Schlesinger en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º

del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

## SENTENCIAS

### Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció sobre la demanda presentada por Juan Manuel López Molina contra los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020, relacionada con el principio de unidad de materia. Después de reiterar la jurisprudencia correspondiente a este principio, la Corte concluyó que las normas cuestionadas no vulneraron el artículo 158 y 169 de la Constitución.

En relación con el artículo 70, la Sala verificó que el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 mantiene una conexidad temática con la Ley 2069 de 2020 ya que al reasignar funciones regulatorias a la Superintendencia de Sociedades, optimiza los procedimientos de supervisión y reduce la burocracia, lo que facilita un entorno más ágil para las pequeñas y medianas empresas. Además, esta medida permite una supervisión más eficaz y alineada con las necesidades del ecosistema empresarial, reforzando el apoyo a los empresarios.

Por otra parte, el Tribunal encontró que existe una conexidad causal entre la disposición y la ley. Esto, pues el Congreso identificó la necesidad de fortalecer la supervisión para adecuarla a las necesidades empresariales del país. Por otra parte, la Sala concluyó que existe una relación teleológica, toda vez que el artículo se alinea con la intención de simplificar el marco regulatorio para hacerlo más eficiente y menos oneroso, lo que contribuye directamente a los fines legislativos de fomentar un entorno favorable para el desarrollo empresarial.

Por último, la Corporación encontró que el artículo 70 también presenta una conexidad sistemática con la ley, ya que se integra dentro del “Marco Institucional” de la Ley 2069 de 2020. Este título engloba normas que buscan consolidar un entorno propicio para el emprendimiento y el desarrollo empresarial, asegurando que el artículo juegue un papel fundamental en mejorar la competitividad y productividad de las empresas en Colombia.

Por otro lado, la Corte también concluyó que el artículo 73 guarda una relación temática con la referida ley en razón a que promueve la eficiencia y la modernización de los

procedimientos administrativos tributarios mediante la implementación de la virtualidad en los procesos de inspección contables. Esta medida alinea el artículo con el espíritu de la Ley 2069 de 2020, que busca fomentar un ambiente empresarial competitivo y adaptado a las exigencias tecnológicas actuales.

A su vez, la Sala concluyó que la causalidad entre el artículo 73 y la ley se manifiesta en la respuesta directa a las barreras identificadas durante el trámite legislativo, que obstaculizaban el emprendimiento debido a procedimientos administrativos complejos y lentos. Para la Corte, el artículo aborda estas dificultades al simplificar y digitalizar los procesos tributarios y aduaneros, ofreciendo una solución que mejora directamente la interacción con la administración tributaria.

En relación con la conexidad teleológica, el Tribunal advirtió que el propósito del artículo 73 es asegurar un manejo más eficiente y accesible de los trámites tributarios, lo cual se alinea con la finalidad de la ley de promover el emprendimiento sostenible y la estabilidad económica. Esto, ya que, al facilitar una interacción más fluida y menos burocrática con las entidades estatales, beneficia especialmente a los emprendedores.

Finalmente, la mayoría dispuso que existe conexidad sistemática pues se observa el artículo 73, al igual que el artículo 70, se encuentra ubicado dentro del título de la Ley 2069 de 2020 dedicado al marco institucional del emprendimiento. Por ello, para la Corte el artículo forma parte integral de un conjunto de disposiciones cuyo propósito es mejorar la eficiencia y simplificar los trámites empresariales.

## I. ANTECEDENTES

1. 1. El ciudadano Juan Manuel López Molina, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en los artículos 40, 241 y 242 de la Constitución Política, demandó el contenido integral de los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020 por considerar que dichas normas vulneran los artículos 158, 169 y 338 de la Constitución.

2. Por medio del auto del 16 de febrero de 2023, la magistrada sustanciadora admitió el cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante contra los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020 por la presunta violación del principio de unidad de materia, contenido en

los artículos 158 y 169 de la Constitución. En la misma decisión, la magistrada inadmitió el cargo presentado por el señor López Molina contra el artículo 70 (parcial) de la Ley 2069 de 2020 por la presunta vulneración del artículo 338 de la Constitución.

3. El 23 de febrero siguiente, el actor presentó un escrito de corrección frente al cargo inadmitido. En un auto del 14 de marzo de 2023, la magistrada sustanciadora encontró que no se habían corregido los problemas de la demanda, y resolvió rechazar el cargo inicialmente inadmitido.

## II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcriben las normas demandadas de acuerdo con el auto parcial de admisión proferido el 16 de febrero de 2023:

“Ley 2069 de 2020

(diciembre 31)

Diario Oficial No. 51.544 del 31 de diciembre de 2020

Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia

Artículo 70. Facilidades para el emprendimiento. Con el fin de generar sinergias, facilidades y alivios a los emprendedores, a partir del 1 de enero de 2022, la Superintendencia de Sociedades ejercerá las competencias asignadas por la Ley a la Superintendencia de Industria y Comercio para la inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio, así como las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio respecto del registro mercantil, el ejercicio profesional del comercio y la apelación de los actos de registro. Desde dicha fecha, la mención realizada en cualquier norma jurídica a esta última superintendencia como autoridad de supervisión o superior jerárquico de las cámaras de comercio se entenderá referida a la Superintendencia de Sociedades.

El Gobierno nacional garantizará los recursos técnicos, administrativos, financieros y humanos para el traslado de tales funciones y establecerá la tarifa o contribución que por concepto del servicio administrativo de supervisión deberán pagar, las cámaras de comercio a la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con los recursos necesarios para tal fin

y su presupuesto, la cual será recaudada por la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 73. Medios virtuales de prueba en materia tributaria y de control cambiario. Una vez pierda vigencia el Decreto 807 de 4 de junio de 2020, lo dispuesto en sus artículos 5, 6, 7 y 8, que prevén la inspección tributaria virtual, la inspección contable virtual, las visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control, e materia tributaria y las visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control, en materia de control cambiario, respectivamente, quedará incluido de manera permanente en el ordenamiento jurídico colombiano.

### III. LA DEMANDA

4. 4. El señor López Molina dividió su demanda en dos partes. En la primera parte formuló dos cargos contra el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020. Un “cargo principal” contra todo el contenido de la mencionada norma según el cual se vulnera el artículo 158 y 169 de la Constitución pues “la norma no guarda una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante en la Ley 2069 de 2020, la cual se refiere al impulso del emprendimiento”. Otro “cargo subsidiario” dirigido contra el segundo inciso del artículo. Para el demandante, este apartado desconoce el artículo 338 de la Constitución al contrariar los principios de legalidad y certeza del tributo, pues “contiene una indeterminación absoluta en la base gravable y en el sistema y método para que la administración pueda definir la tarifa de la contribución”.

5. En la segunda parte de su demanda, referida al artículo 73 de la Ley 2069 de 2020, el demandante elevó un cargo único por la violación de los artículos 158 y 169 de la Constitución. En su criterio, dicho artículo que se refiere a la virtualidad en algunos trámites de inspección contable, tributaria y de control cambiario “no tienen absolutamente nada que ver con la promoción del emprendimiento”, sino que se trata de “una regulación directamente relacionada con el derecho procesal tributario y el procedimiento cambiario”. En consecuencia, considera el demandante que la norma no tiene una relación temática, causal, teleológica o sistemática con la materia dominante en la Ley 2069 de 2020.

4. Como arriba se indicó, en un auto del 16 de febrero del 2023 la magistrada sustanciadora decidió admitir la demanda contra los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 202, únicamente en relación con el cargo relativo a la presunta violación del principio de unidad de materia,

contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución. Por su parte, la magistrada sustanciadora rechazó el cargo dirigido a cuestionar la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 70 de la Ley 2069 por violación del artículo 338 de la Constitución. Para la magistrada sustanciadora, mientras el cargo por la presunta violación de la unidad de materia cumplió con los requisitos de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiente, lo mismo no sucedió con el cargo en contra del segundo inciso del artículo 70 referido, por la presunta violación del principio de legalidad tributaria. La magistrada encontró que frente a este cargo no se superó la carga mínima argumentativa, pues el demandante no proporcionó argumentos precisos tendientes a demostrar cómo el mencionado apartado normativo violó la Constitución. Su argumentación se basó simplemente en argumentos legales y doctrinales.

#### IV. INTERVENCIONES

Durante el proceso se recibieron diferentes intervenciones, las cuales se reseñan a continuación.

Universidad Externado de Colombia

5. 5. La Universidad Externado propone que la Corte declare la constitucionalidad de las normas impugnadas. En particular, concentra su análisis en el artículo 70 demandado. Así, la institución educativa sostiene que, según la Constitución, la Superintendencia de Sociedades, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, posee autonomía administrativa y patrimonio propio y que sus funciones incluyen tanto labores administrativas de inspección, vigilancia y control como facultades jurisdiccionales.

6. Para la Universidad Externado, existe unidad de materia entre la temática de la Ley 2069 de 2020 y la norma cuestionada, pues la Superintendencia de Sociedades tiene a su cargo funciones administrativas y jurisdiccionales relacionadas con el desarrollo empresarial de sociedades comerciales, como lo son la de llevar el registro mercantil y la apelación de actos de registro. Por ende, considera la institución educativa que el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 está intrínsecamente vinculado con el emprendimiento al facilitar la gestión de trámites y resolver posibles controversias de manera más eficiente. En criterio de la universidad existe una unidad de materia funcional que permite que una sola entidad resuelva diversas controversias y trámites relacionados con sociedades comerciales, favoreciendo así la

simplificación de los procedimientos para los administrados.

7. Añade la institución educativa, que hay muchas decisiones de la Superintendencia de Sociedades que deben ser inscritas en el registro mercantil de las Cámaras de Comercio, como la admisión a procesos concursales o las medidas cautelares sobre participaciones en el capital de sociedades. En este sentido, considera que la ley acusada respeta la unidad de materia al asignar funciones al Gobierno nacional para garantizar los recursos necesarios para el ejercicio efectivo de las labores de la mencionada superintendencia. Por lo tanto, fijar las contribuciones que deben pagar las cámaras de comercio a la Superintendencia de Sociedades, como antes se hacía frente a la Superintendencia de Industria y Comercio, no contraviene la Constitución.

#### Superintendencia de Sociedades

8. La Superintendencia de Sociedades solicita que la Corte declare la constitucionalidad del artículo 70 demandado. En primer lugar, la entidad hace un repaso del trámite legislativo que concluyó con la expedición del artículo 70 ahora demandado. Después de transcribir algunos extractos de la exposición de motivos del proyecto de ley y de hacer referencia a los textos definitivos aprobados en la Cámara y en el Senado, dicha superintendencia concluye que la disposición acusada fue ampliamente debatida y aprobada en ambas cámaras del Congreso, con pleno entendimiento de su propósito, especialmente en lo relacionado con el fomento del emprendimiento. La entidad señala que el traslado de supervisión de las cámaras de comercio de la Superintendencia de Industria y Comercio a la Superintendencia de Sociedades fue una decisión fundamentada en la naturaleza de las funciones y la necesidad de claridad y coherencia en el ámbito societario. Explica la entidad en su intervención que, con la norma acusada, se eliminó la duplicidad de pronunciamientos entre las superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedades y se proporcionó un enfoque más directo y especializado para los emprendedores. En definitiva, para la mencionada superintendencia, la supervisión de las cámaras de comercio es esencial para el ecosistema del emprendimiento y esta relación se explica de forma clara en la exposición de motivos del proyecto que dio paso a la expedición de la ley. Así, concluye la entidad, existe una conexión temática, teleológica, causal y funcional con la ley de emprendimiento demandada.

#### Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

9. El ministerio limitó su intervención a solicitar la exequibilidad del artículo 70 cuestionado. Así, para la entidad la disposición acusada buscó establecer un contexto legal para el fomento del emprendimiento y el crecimiento empresarial en Colombia, que consiste en facilitar la interacción entre el Estado y los emprendedores, simplificar los trámites y procesos burocráticos y, así, mejorar la información empresarial, optimizar los recursos y promover la equidad económica.

10. Ahora bien, sobre el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo señala que la norma busca mejorar el marco institucional en materia de emprendimiento, al establecer una conexión entre las competencias de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades y las funciones de las cámaras de comercio. Así, esta entidad argumenta que la Superintendencia de Sociedades está mejor equipada que la Superintendencia de Industria y Comercio para supervisar la correcta ejecución de los recursos públicos que se destinan al emprendimiento por las siguientes razones: (i) la Superintendencia de Sociedades tiene competencias más afines y cercanas al funcionamiento de las sociedades, que son vehículos jurídicos a través de los cuales se materializa el emprendimiento; (ii) la asignación a la Superintendencia de Sociedades de funciones asociadas al registro mercantil contribuye a mejorar el marco institucional para el emprendimiento, ya que crea sinergias y alivios para los emprendedores; (iii) a diferencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, cuyas competencias se enfocan principalmente en la protección del mercado y los derechos de los consumidores, la Superintendencia de Sociedades ejerce un control más amplio que abarca todas las actividades empresariales y comerciales; y (iv) las cámaras de comercio se benefician de una supervisión especializada y técnica, como la de la Superintendencia de Sociedades, que tiene un marcado enfoque societario y comercial.

11. En conclusión, para el Ministerio de Industria y Comercio la disposición acusada guarda una estrecha relación con los objetivos y principios establecidos en la Ley 2069 de 2020, al buscar mejorar el entorno institucional para el desarrollo empresarial en Colombia. Por ello, para la entidad, la asignación de competencias a la Superintendencia de Sociedades es coherente con el propósito de fortalecer el ecosistema de emprendimiento y garantizar una correcta ejecución de los recursos públicos destinados a promover la actividad empresarial.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

12. La dirección de impuestos se pronunció únicamente sobre el artículo 73 demandado. Para la DIAN, este artículo respeta el principio de unidad de materia, por las siguientes razones. En primer lugar, porque la norma impugnada está temáticamente relacionada con el objetivo de la ley, el cual es fomentar el emprendimiento en Colombia y facilitar la gestión empresarial mediante la simplificación de los trámites administrativos relacionados con la inspección tributaria virtual para los emprendimientos. En segundo lugar, porque la finalidad del artículo 73 está en línea con el objetivo general de la Ley 2069. Esto es, fortalecer el contexto empresarial y modernizar los procedimientos administrativos.

13. Adicionalmente, la DIAN resalta que la implementación de inspecciones virtuales representa el desarrollo del principio de eficiencia tributaria y progresividad en el acceso a la justicia. En criterio de la entidad, la virtualización de inspecciones tributarias contribuye a estos principios al reducir costos, simplificar trámites y modernizar la interacción entre la administración y los contribuyentes.

Universidad del Norte

14. La Universidad del Norte considera que los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020 son exequibles. Aunque la institución solicitó la declaratoria de constitucionalidad de las dos normas demandadas, la argumentación presentada en su memorial se concentró en el artículo 70. Sobre este artículo indica la institución educativa, que delegar funciones de inspección y vigilancia a la Superintendencia de Sociedades evita duplicaciones y mejora la eficiencia en el apoyo a emprendedores y Mipymes, lo que fortalece la creación de empresas sólidas y el desarrollo tecnológico.

15. La universidad explicó que la Superintendencia de Sociedades, como entidad administrativa de la Rama Ejecutiva y del sector descentralizado, ejerce, según el Decreto 1736 de 2020, la inspección, vigilancia y control sobre sociedades mercantiles y otras entidades, bajo la adscripción del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Este organismo posee autonomía y patrimonio propios y cumple, en criterio de la universidad, una función clave en el ámbito empresarial colombiano. A su vez, la institución educativa explicó que las cámaras de comercio son entidades privadas con funciones públicas delegadas, por lo que colaboran estrechamente con el sector público, en especial en asuntos centrales a la gestión empresarial.

16. Con base en estas consideraciones, la universidad sostiene que la ley busca mejorar la coordinación y eficacia en las políticas de emprendimiento al eliminar la duplicidad de programas y recursos, así como corregir la falta de focalización y coordinación entre entidades gubernamentales y privadas. Esto, por cuanto la especialización de la Superintendencia de Sociedades en el ámbito societario la hace idónea para supervisar las actividades de las cámaras de comercio, promoviendo sinergias y facilitando el trabajo empresarial.

#### Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)

17. En primer lugar, la SIC solicita que la Corte se declare inhibida para proferir un fallo de fondo. Para la entidad, el análisis de constitucionalidad presentado por el señor López Molina no superó el requisito de claridad. En su concepto el demandante se limitó a señalar de manera genérica que el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 vulnera el principio de unidad de materia, con el argumento de que el Legislador no detalló en el propósito de la norma cómo el traslado de competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio a la Superintendencia de Sociedades facilita y beneficia a los emprendedores. Para el interviniente, este argumento no es suficiente para suscitar un pronunciamiento de fondo.

19. En este sentido, para la mencionada superintendencia la Ley 2069 de 2020, aunque diversa en sus aspectos, mantiene la cohesión alrededor del impulso al emprendimiento. La justificación del proyecto y los objetivos del artículo 70 refuerzan esta idea al enfocarse en la simplificación administrativa, el apoyo a emprendedores y la promoción de oportunidades comerciales.

#### Universidad Javeriana y la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ)

20. En un concepto conjunto, la Universidad Javeriana y la CEJ solicitan que la Corte declare la exequibilidad de los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 salvo los incisos segundos y tercero del artículo 70 que, en su opinión, deberían ser declarados inexecutable por violar el principio de unidad de materia.

21. En primer lugar, los intervinientes señalan que las cámaras de comercio, como entidades privadas con funciones públicas, desempeñan un papel fundamental en la regulación y promoción del comercio en Colombia. Entre sus responsabilidades se encuentra el registro

mercantil, una función pública que garantiza la transparencia y seguridad jurídica en las actividades comerciales. La disponibilidad pública de esta información es esencial para la participación económica y el intercambio comercial en la sociedad. Así, la universidad y la CEJ destacan que la jurisprudencia constitucional establece que, a pesar de ser entidades privadas, las cámaras de comercio están sujetas a los principios de la función administrativa en el ejercicio de sus funciones públicas.

22. Por ello, en su criterio, se debe entender que la Ley 2069 de 2020, orientada a impulsar el emprendimiento en Colombia, busca fortalecer el marco institucional para el desarrollo económico y la equidad en el país, a través de la promoción de estrategias para mejorar la productividad y formalidad de las pequeñas y medianas empresas. Además, para los intervinientes las normas demandadas, en general, promueven la transformación digital del Estado, lo que permite la realización de inspecciones tributarias y de control de manera virtual. Las medidas contenidas en los artículos demandados, continúan los intervinientes, buscan mejorar la eficiencia administrativa y reducir la carga económica para los contribuyentes. En su conjunto, la Ley 2069 de 2020 busca fortalecer el entorno empresarial, fomentar la formalización de las empresas, promover el desarrollo económico a través de la innovación y la eficiencia administrativa y promover la transformación digital del Estado. Esta circunstancia permite concluir que existe una relación directa entre los objetivos de la ley y los cambios introducidos por los artículos 70 y 73.

23. Sin embargo, para los intervinientes, los incisos segundo y tercero del artículo 70 analizado, en particular el aparte que establece que el Gobierno nacional garantizará los recursos para el traslado de funciones y establecerá la tarifa que las cámaras de comercio pagarán por supervisión a la Superintendencia de Sociedades, no se ajusta al principio de unidad de materia. Esto, por cuanto en su opinión la inclusión de esta disposición en el proyecto de ley se dio sin un debate transparente pues fue sorpresiva y contraria a los principios democráticos. Además, estas instituciones sostienen que la implementación de una contribución debería apegarse a los principios de reserva legal establecidos en el artículo 338 de la Constitución, el cual otorga al Congreso la autoridad para establecer contribuciones y definir el sistema y método para determinar las tarifas que el Estado aplicará para recuperar los costos de los servicios prestados o para participar en los beneficios obtenidos a través de sus acciones.

## V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

24. La Procuradora General de la Nación considera que debe declararse la exequibilidad de las normas demandadas. A juicio del Ministerio Público las normas demandadas guardan conexidad, en los términos exigidos por la jurisprudencia, con el tema objeto de la ley. Al respecto, la Procuradora explicó que en este caso existe conexidad temática y sistemática por dos razones. Primero, porque la materia dominante de la Ley 2069 de 2020 es el impulso del emprendimiento y el fortalecimiento empresarial del país por medio de un conjunto de medidas orientadas, entre otras cosas, a la racionalización de procesos y al mejoramiento en la prestación de servicios institucionales. Segundo, porque los artículos demandados incorporan medidas que buscan mayor eficiencia en el ejercicio de la función de inspección y vigilancia y el uso de tecnologías de la información para agilizar los trámites ante el Estado.

25. Por otro lado, la Procuraduría considera que se configura la conexidad causal y teleológica en este caso puesto que la ley tiene como objeto codificar un marco regulatorio que propicia el emprendimiento y el crecimiento empresarial, a partir de unas necesidades específicas identificadas por estudios técnicos que fueron parte del debate legislativo y que dieron cuenta de asimetrías legales que afectan a los emprendedores. En ese sentido, para la entidad, las disposiciones se promulgaron con la finalidad de resolver estos problemas, en particular la desarticulación en los procesos de inspección y vigilancia y la reducción de trámites tributarios, cambiarios y contables.

26. En la siguiente table se resumen las posiciones de los intervinientes y de la Procuraduría:

Tabla 1

-Resumen del análisis de las intervenciones-

Interviniente

Justificación

Universidad Externado de Colombia

Exequibilidad

La Superintendencia de Sociedades posee autonomía administrativa y patrimonio propio. Existe una unidad de materia funcional que permite que una sola entidad resuelva diversas controversias y trámites relacionados con sociedades comerciales.

Superintendencia de Sociedades

Exequibilidad

La transferencia de supervisión de las cámaras de comercio de la Superintendencia de Industria y Comercio a la Superintendencia de Sociedades mejora la eficacia y especialización en el ámbito societario.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Exequibilidad

La norma busca fomentar el emprendimiento y el crecimiento empresarial en Colombia. La Superintendencia de Sociedades está mejor equipada para supervisar las actividades relacionadas con el emprendimiento.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Exequibilidad

Las inspecciones tributarias virtuales mejoran la eficiencia administrativa y reducen la carga económica para los contribuyentes. La Ley 2069 de 2020 promueve el desarrollo económico y la participación en el mercado.

Universidad del Norte

Exequibilidad

La ley busca mejorar la coordinación y eficacia en las políticas de emprendimiento. Delegar funciones de inspección a la Superintendencia de Sociedades evita duplicaciones y mejora la eficiencia en el apoyo a emprendedores y Mipymes.

Superintendencia de Industria y Comercio

## Inhibida

La demanda no cumple con el requisito de claridad. Por otra parte, la Ley 2069 de 2020 tiene como eje principal el impulso al emprendimiento en Colombia. La normativa refleja una unidad de materia al dirigirse hacia la mejora del entorno empresarial colombiano.

Universidad Javeriana y la Corporación Excelencia en la Justicia

## Inexequibilidad parcial

La Ley 2069 de 2020 busca fortalecer el marco institucional para el desarrollo económico y la equidad en el país. Existe una relación directa entre los objetivos de la ley y los cambios introducidos por los artículos 70 y 73. Sin embargo los incisos dos y tres del artículo 70 vulneran el principio de certeza tributaria contenido en el artículo 338 de la Carta y el de consecutividad desarrollado en el artículo 157 de la Constitución.

Procuradora General de la Nación

## Exequibilidad

La ley tiene como objeto codificar un marco regulatorio que propicia el emprendimiento y el crecimiento empresarial. Las disposiciones se promulgaron con la finalidad de resolver problemas identificados por estudios técnicos.

## VI. CONSIDERACIONES

### Competencia

27. La Corte es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad ,en virtud del artículo 241.4 de la Carta Política.

### Cuestiones previas

28. Antes de abordar la cuestión de fondo, la Corte estima pertinente pronunciarse sobre dos cuestiones planteadas por algunos de los intervinientes: (i) el cumplimiento de requisitos de aptitud de la demanda y (ii) la posibilidad de estudiar, como lo solicita la CEJ y la Universidad Javeriana, la presunta inexequibilidad de los incisos dos y tres del artículo 70 de la Ley 2069

de 2020, con base en los cargos de certeza tributaria y principio de consecutividad.

29. En relación con la aptitud de la demanda se debe analizar si la misma, cumple con los requisitos mínimos de carga argumentativa. En primer lugar, es preciso reiterar que el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas públicas de inconstitucionalidad deben cumplir con las siguientes exigencias: (i) señalar las normas acusadas como inconstitucionales a través de su transcripción literal o adjuntando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) indicar las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) explicar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando sea aplicable, señalar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en la que fue quebrantado; y (v) esbozar los motivos por los cuales la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda.

30. En relación con el tercer requisito expuesto, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado en varias oportunidades que solo se pueden fallar de fondo aquellas demandas que permiten “iniciar un diálogo público y razonable entre el demandante, los ciudadanos interesados, las autoridades responsables y la Corte Constitucional”. Así, la jurisprudencia exige que las acciones públicas de inconstitucionalidad respeten cinco condiciones argumentativas mínimas que fueron sistematizadas en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005. Los cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

31. En esas sentencias, la Corte precisó el alcance de estos mínimos argumentativos. En dichas providencias se señaló que la claridad se refiere a que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta. Sobre el requisito de certeza, la Corte indicó que este se cumple cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una deducida por el actor de manera subjetiva. Por su parte, el requisito especificidad exige que el actor indique cómo la norma demandada vulnera la Carta Política, y el de pertinencia implica que se empleen argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia. Finalmente, el requisito de suficiencia se satisface cuando la demanda tiene la capacidad de despertar por lo menos una duda mínima sobre la inexequibilidad de la norma acusada.

32. Por otro lado, en virtud del principio pro actione, el estudio de la aptitud de la demanda

no puede convertirse en un método de apreciación excesivamente estricto que anule el derecho del actor a presentar acciones públicas de inconstitucionalidad. Además, según ese principio, en caso de duda sobre el cumplimiento cabal de los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, la Corte Constitucional tiene que admitir y fallar de fondo la demanda. Asimismo, con independencia de lo señalado en el auto admisorio, la Sala Plena es la competente para determinar si es dable o no y de qué manera un pronunciamiento de fondo sobre los cargos de las demandas, pues ella es la autoridad que tiene asignada la función de decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes.

33. En este caso, y contrario a lo sostenido por la Superintendencia de Industria y Comercio, la Sala Plena considera que el cargo admitido contra los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020 cumple con las condiciones argumentativas mínimas necesarias para pronunciarse de fondo. Como se indicó en los antecedentes, el señor

López Molina, argumenta que los artículos 70 y 73 acusados no guardan una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante en la Ley 2069 de 2020, la cual se refiere al impulso del emprendimiento.

34. La demanda presentada contra los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020 argumenta que estas disposiciones no mantienen una conexión adecuada con el objetivo primordial de la ley, que es impulsar el emprendimiento en Colombia. La crítica central del demandante se centra en que, aunque estas normas puedan parecer pertinentes a primera vista, en realidad no contribuyen directamente al fomento del emprendimiento, sino que se enfocan en aspectos regulatorios y administrativos que, aunque relacionados, no fortalecen directamente el ecosistema emprendedor. Por lo tanto, es esencial profundizar en cómo estas disposiciones específicas desvían el enfoque de la ley de su propósito original, que debe ser incentivar y facilitar la actividad emprendedora en el país.

35. El análisis del demandante sugiere que hay una falta de conexidad causal y teleológica en los artículos cuestionados. En el caso del artículo 70, que transfiere competencias de vigilancia de la Superintendencia de Industria y Comercio a la Superintendencia de Sociedades, el argumento podría reforzarse señalando que este cambio estructural no necesariamente se traduce en un beneficio directo para los emprendedores, sino que

responde más bien a una lógica de eficiencia administrativa interna. Similarmente, el artículo 73, al hacer permanentes ciertos procedimientos virtuales en la inspección tributaria y de control cambiario, aunque moderniza la administración, no incide directamente en la reducción de barreras para la creación o el desarrollo de nuevas empresas.

37. Por ello, para la Corte, la demanda es clara, pues deja entrever cuál es el reproche constitucional relacionado con la violación de la unidad de materia. El cargo es cierto dado que el elemento normativo que cuestiona el demandante puede ser identificado a partir de una interpretación literal de los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020. El cargo es, además, específico porque el actor explicó las razones por las cuales, a su juicio, existe una contradicción entre el contenido de los artículos demandados y el objeto general de la ley. En particular, el señor López Molina estimó que: (i) la transferencia de competencias de inspección y vigilancia de la Superintendencia de Industria y Comercio a la Superintendencia de Sociedades, en relación con el registro mercantil y otros actos de comercio, y (ii) la determinación de volver permanentes unas normas relacionadas con la virtualidad en los procesos contables y tributarios, no guarda conexidad con el incentivo del emprendimiento.

38. En igual sentido, para la Corte el cargo es pertinente si se tiene en cuenta que las razones que fundamentan la presunta vulneración del principio de unidad de materia son de naturaleza constitucional. Con base en varias sentencias de la Corte Constitucional, en la demanda se explica cómo dicho principio guía la labor legislativa y se deriva expresamente de los artículos 158 y 169 de la Constitución. De manera similar, el argumento expuesto por el ciudadano Molina López es suficiente debido a que contiene los elementos argumentativos y probatorios mínimos indispensables para iniciar el juicio de validez sobre la norma atacada. En conclusión, para la Corte no hay duda que el cargo por unidad de materia es apto y procede un pronunciamiento de fondo a ese respecto.

39. Ahora bien, en relación con la solicitud de la CEJ y la Universidad Javeriana de que se declare parcialmente inexecutable el inciso segundo y tercero del artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 por violar el principio de consecutividad y certeza tributaria, no sucede lo mismo. Al respecto, debe recordarse que el demandante no presentó un cargo por violación del artículo 157.2 de la Constitución, y aquel relacionado con la presunta vulneración del artículo 338 de la Constitución fue rechazado por auto del 14 de marzo de 2023.

40. Como lo ha indicado esta Corporación con anterioridad, por regla general, a través de intervenciones ciudadanas no se puede presentar una nueva demanda o formular cargos nuevos o adicionales a los planteados por los demandantes. La Corte está facultada para examinar cargos que a pesar de no haber sido formulados por los demandantes fueron advertidos por los intervinientes solo en los casos en los que la norma es “evidentemente inconstitucional”. Como lo indicó esta corporación en la sentencia C-110 de 2023:

“Esto es así, pues la demanda ciudadana demarca el problema jurídico sobre el que se pueden pronunciar los intervinientes y debe hacerlo el Ministerio Público. De esta manera, los nuevos cargos aducidos por uno o algunos de los intervinientes limitan el derecho de otras intervenciones ciudadanas que no alcanzarían a conocer los nuevos cargos formulados”.

41. Obviamente, esta circunstancia no riñe con la posibilidad de intervención en defensa o ataque de las normas impugnadas y con los aportes que los ciudadanos puedan brindar para fortalecer el proceso constitucional.

42. En conclusión, frente a las dos cuestiones previas analizadas la Corte Constitucional estima que, por un lado, contrario a lo sostenido por la Superintendencia de Industria y Comercio, el cargo admitido es apto y, por el otro, no es posible analizar de fondo los reproches elevados por los intervinientes relacionados con la certeza tributaria y el principio de consecutividad, en tanto el primero fue rechazado en la etapa de admisión y, el segundo, no fue elevado por el demandante.

43. Pasa entonces la Sala a analizar de fondo la acción de la referencia, exclusivamente en relación con la presunta violación del principio de unidad de materia.

#### Problema jurídico y esquema de resolución

44. De acuerdo con la demanda presentada por el señor Juan Manuel López Molina, le corresponde a la Sala Plena resolver los siguientes problemas jurídicos:

i. (i) ¿Vulnera el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, al otorgarle a la Superintendencia de Sociedades las actividades de inspección, vigilancia y control sobre las cámaras de comercio – función que antes ejercía la Superintendencia de Industria y

## Comercio?

() ¿Vulnera el artículo 73 de la Ley 2069 de 2020 el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, al establecer la virtualidad en los medios de prueba de inspección tributaria y contable y las visitas administrativas en materia tributaria y cambiaria en una ley por la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia?

45. Para resolver estos problemas jurídicos, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia y examinará el núcleo temático de la Ley 2069 de 2020. A partir de allí, se analizará si los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020 respetan o no la unidad de materia.

El principio de unidad de materia. Reiteración de jurisprudencia

46. Los artículos 158 y 169 de la Constitución Política contienen el principio de unidad de materia. El artículo 158 superior establece que todo proyecto de ley debe “referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. El artículo 169 establece que “[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. En línea con estas dos disposiciones constitucionales, el artículo 148 de la Ley 5 de 1992 establece que en las Comisiones Permanentes el presidente deberá rechazar las disposiciones “que no se relacionen con una misma materia”.

47. Según la jurisprudencia de la Corte, el principio de unidad de materia exige que “las disposiciones de una ley guarden conexidad temática entre sí y con la materia principal que se regula, ya sea referida a un solo asunto, o incluso a una pluralidad de ellos relacionados entre sí (...) siempre que los temas a tratar tengan una “conexidad objetiva y razonable” .

48. El principio de unidad de materia tiene como objetivo enfocar el trabajo legislativo en una materia específica, lo que asegura la transparencia y coherencia en el proceso de elaboración de leyes y facilita el seguimiento y control por parte de la ciudadanía de la actuación del legislador. Sin embargo, la Corte ha señalado que este principio se debe aplicar bajo el entendido de que los procesos legislativos por naturaleza son dinámicos y deliberativos. Por lo tanto, no debe ser usado de una manera que impida la transformación de un proyecto de ley de acuerdo con las observaciones y adiciones propuestas por los

congresistas.

49. La Corte ha reiterado que al analizar un cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia se debe respetar el margen de apreciación y configuración del legislador, de manera que este cargo solo prosperará “cuando desde ningún punto de vista razonable pueda sostenerse que la materia que trata la norma demandada se relaciona con la materia regulada por la ley a la cual pertenece”. Así, solo los apartes, segmentos o proposiciones de una ley con los que no sea posible establecer razonablemente una “relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante” podrán expulsarse del ordenamiento jurídico.

50. Como explica la sentencia C-212 de 2022:

“(i) el criterio de conexidad causal, se refiere a la identidad que debe existir entre la ley y cada una de sus disposiciones, en lo que atañe a su origen. En concreto, “lo que se espera es que las razones por las cuales se expidió la ley sean las mismas que dieron lugar a la consagración de cada uno de los artículos en particular”. (ii) El criterio de conexidad temática, que alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley, y la materia o temática sobre la que recae una disposición en particular, “sin que ello implique que una misma ley no pueda referirse a varios asuntos”. (iii) El criterio de conexidad teleológica, que se define a partir de la identidad de los objetivos y fines que se persiguen tanto por la ley en general como por cada una de sus normas en particular. Y, (iv) el criterio de conexidad sistemática, que se entiende como la relación que debe existir entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, a fin de que constituyan un cuerpo organizado[.]”.

51. Como expresión del criterio de conexidad sistemática, la jurisprudencia de la Corte ha incluido un vínculo de carácter metodológico que se manifiesta en que el Congreso, de acuerdo con su autonomía legislativa, encuentre justificado la incorporación de una determinada disposición en una ley. Lo mismo ocurre con el criterio de conexidad teleológica en el cual se analiza el vínculo de carácter consecuencial “por virtud del cual cabe verificar si los efectos de la norma demandada se relacionan con los fines y con las consecuencias que se esperan de una ley”.

52. Finalmente, en este examen para juzgar el principio de unidad de materia, la Corte le ha

dado un peso importante al análisis del trámite legislativo. En ese sentido, la Sala Plena ha señalado que el requerimiento de unidad de materia puede ser menos exigente siempre y cuando una disposición “fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrolló un óptimo y evidente proceso de deliberación”. Así, indica la Corte, hay una especie de control de los riesgos que pretenden garantizarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia”. Esto no quiere decir que solo basta con que una determinada disposición haya sido sometida a una deliberación, sino que la discusión debe ser amplia, suficiente e informada y que el texto se enmarque en el objeto general del proyecto de ley sometido a consideración de los congresistas.

#### Caso concreto

53. El accionante sostuvo en su demanda que se vulnera el principio de unidad de materia porque las normas acusadas no guardan relación con el tema de la Ley 2069 de 2020. En particular, sostiene que los artículos 70 y 73 atacados transfieren competencias entre superintendencias e introducen la virtualidad en los medios de prueba para ciertos procesos de inspección tributaria y contable, lo que no tiene relación con la materia de la mencionada ley. Por otro lado, cinco intervinientes y la Procuraduría General de la Nación solicitaron la declaratoria de exequibilidad de las dos disposiciones demandadas al considerar que guardan conexidad con la materia general de la Ley 2069 de 2020. Por su parte, un interviniente acompañó la solicitud de inexequibilidad en relación con el segundo inciso del artículo 70 por desconocimiento del artículo 338 de la Constitución, cargo que, como arriba se indicó no fue admitido.

54. Para determinar, entonces, si los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020 respetan el principio de unidad de materia, de conformidad con la metodología de análisis establecida por la jurisprudencia de esta Corte, se partirá por determinar el núcleo temático de la Ley 2069 de 2020. A partir de allí, se verificará si en atención a los criterios de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica existe un vínculo objetivo y coherente entre los artículos 70 y 73 demandados y el núcleo temático de la ley que los contiene.

#### Núcleo temático de la Ley 2069 de 2020

55. La Ley 2069 de 2020, “por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”

tiene por objeto, según lo dispuesto en su artículo 1, “establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad”.

56. La exposición de motivos del proyecto que se convirtió luego en la ley de emprendimiento establecía cuatro objetivos, a saber: (i) impulsar el emprendimiento y generar las condiciones para su desarrollo; (ii) mejorar la relación entre estructura de costos, capital humano, productividad, formalización y mercado para las medianas y pequeñas empresas; (iii) mejorar el acceso a financiamiento; e (iv) impulsar alternativas para que los emprendedores pudieran crecer y competir en el mercado nacional y global.

57. Frente al primer objetivo de impulso al emprendimiento, la exposición de motivos del proyecto señaló que para el año 2016, el 53% de la población colombiana expresó su intención de crear una empresa en los próximos 3 años. Sin embargo, según dicho documento, el país experimentaba un desbalance crítico pues solo el 15% de quienes manifestaron su interés de fundar una empresa lo lograron. Por ello, de acuerdo con las razones legislativas esgrimidas, era necesario consolidar un contexto normativo propicio para el desarrollo empresarial de los emprendimientos, promoviendo su crecimiento y consolidación.

58. En relación con el segundo objetivo relativo al mejoramiento de la estructura de costos, la exposición de motivos señaló que en las micro, pequeñas y medianas empresas, la falta de identificación clara de oportunidades de mercado y la reticencia a invertir en ausencia de resultados financieros positivos a corto plazo son factores que limitan su crecimiento. Esto es especialmente relevante en las empresas más pequeñas, con crecimiento orgánico y recursos financieros limitados. Por ello, las disposiciones propuestas buscaron mejorar sustancialmente la relación entre capital humano, productividad, formalización y mercado.

59. Con respecto al tercer objetivo de mejoramiento al acceso a financiamiento, la exposición describió que los emprendedores enfrentan problemas de liquidez que limitan la aplicación de una gestión financiera efectiva. Así, el 39% de estas empresas recurren al crédito como medida para consolidar su pasivo, lo que revela las dificultades que experimentan al cumplir con sus obligaciones financieras. Además, se ven obligadas a emplear recursos propios o a recurrir a la deuda para cubrir el pago del IVA, debido a los desajustes en el calendario de

pago de sus facturas. Por último, más del 50% de estas empresas utilizan recursos crediticios para financiar su capital de trabajo, mientras que menos del 30% de los microempresarios optan por el crédito como medio para expandir su capacidad productiva. Por eso, el proyecto de ley buscó promover mecanismos para aumentar el nivel de acceso a productos financieros flexibles que se adecuen a los ciclos de desarrollo de este tipo de empresas.

60. Por último, en relación con el objetivo de impulsar alternativas para el crecimiento de los emprendimientos y la competencia, la exposición de motivos del proyecto de ley advirtió que las pequeñas y medianas empresas tienen grandes limitaciones en negociación, producción y calidad, lo que dificulta su crecimiento en el mercado formal. Por ello, la normatividad propuesta buscaba generar incentivos regulatorios y normativos para generar oportunidades en una diversidad de mercados públicos y privados, como una alternativa viable para que este tipo de empresas puedan mejorar su productividad y desarrollar la economía del país.

61. Con fundamento en las consideraciones descritas, se expidió la Ley 2069 de 2020. Esta ley está integrada por varias secciones que regulan los siguientes aspectos: (i) la racionalización y simplificación de trámites y tarifas; (ii) el fortalecimiento de las iniciativas productivas de poblaciones vulnerables; (iii) el encadenamiento de los emprendimientos a los esquemas de compras públicas del país; (iv) el fomento al acceso al financiamiento de estas empresas; y (v) la consolidación de un marco institucional flexible y especializado que se adecue a las necesidades y realidades de las actividades económicas de las pequeñas y medianas empresas. Nótese que los artículos 70 y 73 demandados se encuentran en este último título.

62. En conclusión, el núcleo temático de la Ley 2069 de 2020 es el fomento del emprendimiento a través de la consolidación de una multiplicidad de acciones y mecanismos financieros, educativos, de escala de costos y de regulación institucional.

#### Alcance y contenido de los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020

63. El artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 establece una serie de medidas que según su encabezado tienen la finalidad “de generar sinergias, facilidades y alivios a los emprendedores”. En particular, señala que, a partir del 1 de enero de 2022, la Superintendencia de Sociedades asumirá las responsabilidades que anteriormente estaban asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio en lo que respecta a la supervisión

de las cámaras de comercio, así como otras funciones relacionadas con el registro mercantil y el ejercicio del comercio. Esto significa que la Superintendencia de Sociedades tendrá la autoridad para inspeccionar, vigilar y controlar las actividades de las cámaras de comercio, además de manejar aspectos como el registro mercantil y la apelación de actos relacionados con este registro.

64. Por otro lado, según lo dispuesto en ese artículo, el Gobierno nacional se compromete a proporcionar los recursos necesarios, técnicos, administrativos, financieros y humano para asegurar la transición efectiva de las mencionadas funciones a la Superintendencia de Sociedades. Así mismo, dispone el artículo en mención que se establecerá una tarifa o contribución que las cámaras de comercio deberán pagar por los servicios de supervisión administrativa prestados por la Superintendencia de Sociedades. Finalmente, la norma le otorga al gobierno nacional la potestad de regular todos los aspectos relacionados con este artículo, lo que incluye la implementación y seguimiento de estas medidas para garantizar su eficacia en la promoción del emprendimiento y el desarrollo empresarial en el país.

65. Por su parte, el artículo 73 establece que una vez que el Decreto 807 del 4 de junio de 2020 pierda su vigencia, las disposiciones contenidas en los artículos 5, 6, 7 y 8 de dicho decreto se incorporarán de forma permanente en la legislación colombiana. Estos artículos se refieren a la inspección tributaria virtual, la inspección contable virtual, las visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control en materia tributaria, y las visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control en materia de control cambiario, respectivamente.

Trámite legislativo de la Ley 2069 de 2020 en relación con los artículos 70 y 73

66. En primer lugar, como se expuso en el aparte considerativo de esta sentencia, resulta oportuno analizar el trámite legislativo para examinar si los artículos impugnados vulneraron el principio de unidad de materia. Como se explicó en el análisis del núcleo temático del proyecto de ley que dio paso a la norma ahora cuestionada, desde la exposición de motivos es claro que la disposición tenía como objetivo impulsar el emprendimiento a través de diversas estrategias de formalización empresarial, acceso al crédito, mejorar las escalas productivas y ajustar el marco institucional para acercarlo a los ciclos de desarrollo de los emprendedores. Lo mismo ocurrió en el informe positivo de ponencia para primer debate

conjunto en las Comisiones Terceras Permanentes del Senado y Cámara de Representantes. En dicho documento se destacó que el propósito de este proyecto de ley, según lo estipulado en su artículo inicial, es crear un conjunto de regulaciones que fomenten el emprendimiento y su desarrollo, así como la consolidación y estabilidad de las pequeñas y medianas empresas con el objetivo de mejorar el bienestar social y promover la equidad.

67. Frente a la necesidad de simplificar trámites, el informe de ponencia señala que, en el año 2018, la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI) llevó a cabo una encuesta nacional con 247 empresas para identificar las principales regulaciones que afectan a los emprendimientos en los ámbitos tributario, laboral y otros relacionados con su funcionamiento, así como el nivel de costo asociado a su cumplimiento. Así, los ponentes describieron que los resultados de la encuesta señalan que las regulaciones que más afectan a las PYMES se dividen en cinco áreas: tributaria, laboral, operativa, ambiental, comercio exterior y sectorial. En particular, los ponentes señalaron que entre las principales barreras regulatorias que los encuestados describieron se encuentran los trámites antes las cámaras de comercio y trámites aduaneras para exportaciones e importaciones.

68. A su vez, en los informes para segundo debate en las plenarias de Senado y Cámara de Representantes los respectivos ponentes destacaron que el capítulo que contiene los artículos demandados tiene como objetivo fomentar un orden institucional en torno al emprendimiento y desarrollo empresarial que optimice la gestión de recursos y se adapte a las realidades de desarrollo económico de los emprendimientos.

69. Por otra parte, el artículo 70 fue incluido y aprobado como un artículo nuevo en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. Como justificación de dicha proposición aditiva, se señaló que la Superintendencia de Sociedades acumula una experiencia en la inspección y vigilancia de actividades comerciales y su gobierno corporativo que la hace la entidad más idónea, en términos de eficiencia y armonía regulatoria, para acompañar los procesos de actividad mercantil de los emprendedores, en especial aquellos que impliquen una interacción con las Cámaras de Comercio como quiera que estas entidades privadas, por mandato legal, cumplen una importante función pública como lo es la administración del registro mercantil. A su vez, el artículo 73 fue incluido y aprobado como un artículo nuevo en el segundo debate en la plenaria del Senado. Como justificación a dicha proposición, se señaló que la norma busca modernizar los

procedimientos de la DIAN, adecuar el Estatuto Tributario a las nuevas realidades empresariales y promover la eficiencia en la administración pública. Finalmente, en el informe de conciliación los dos artículos fueron incluidos de manera definitiva.

70. Hechas estas precisiones sobre el procedimiento legislativo, la Corte pasa ahora a analizar de forma individual si los artículos demandados observan o no el principio de unidad de materia.

#### Análisis de unidad de materia del artículo 70

71. En relación con el artículo 70, la Sala verifica que en este caso se cumplen todos los criterios que ha usado la Corte para juzgar el cumplimiento de este principio por las siguientes razones. Primero, existe conexidad temática pues la reasignación de funciones regulatorias a la Superintendencia de Sociedades no solo optimiza los procedimientos de supervisión, sino que también implica un paso significativo hacia la reducción de la burocracia que frecuentemente obstaculiza la actividad empresarial. Al centralizar la supervisión y el control de las cámaras de comercio en una entidad con vasta experiencia y competencia técnica, se facilita un proceso más ágil y menos oneroso para los empresarios, especialmente beneficioso para las pequeñas y medianas empresas.

72. La Superintendencia de Sociedades, con su amplio conocimiento en el ámbito del derecho comercial y la supervisión empresarial, se posiciona como una entidad clave para la vigilancia de las prácticas empresariales, especialmente de las pequeñas y medianas empresas. Este enfoque en el artículo busca no solo especializar sino también tecnificar el marco institucional regulatorio, con el objetivo de hacerlo más eficiente y alineado con las necesidades específicas de los emprendedores. Esta transformación se orienta a proporcionar un entorno regulatorio más intuitivo y accesible, que facilite la gestión empresarial y promueva un desarrollo más ágil y sostenible de nuevas empresas en el país.

73. Durante sus intervenciones en el proceso, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad del Norte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la Superintendencia de Industria y Comercio destacaron que la Superintendencia de Sociedades tiene una comprensión detallada de las dinámicas del desarrollo empresarial en Colombia. Esta familiaridad se sustenta legal y orgánicamente en disposiciones como la Ley 222 de 1995 y el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 del Sector de Comercio, Industria y Comercio.

74. Por otra parte, el carácter especializado de la Superintendencia de Sociedad se manifiesta en las funciones críticas que desempeña, conforme a lo establecido en los artículos 115, 116, 150 y 211 de la Constitución. Esta entidad está profundamente involucrada en la inspección, vigilancia y control en materia de derecho societario, contabilidad y buenas prácticas de gobierno corporativo. Estas competencias garantizan que la Superintendencia no solo regula, sino que también proporciona un marco de apoyo integral que comprende las realidades y desafíos del ecosistema emprendedor en Colombia.

75. Adicionalmente, la experiencia de la Superintendencia en resolver conflictos corporativos y manejar procesos de insolvencia y reorganización empresarial es especialmente valiosa. Esta especialización permite a la entidad administrar de manera efectiva situaciones complejas que involucran la reestructuración y liquidación de empresas en apuros financieros, adaptándose a las necesidades y ciclos específicos de cada proyecto de emprendimiento. Tal como lo destacaron los intervinientes, la Superintendencia actúa activamente en el acompañamiento de las empresas no solo para fomentar su crecimiento y estabilidad, sino también para gestionar ordenadamente su cierre si es necesario, lo que demuestra una experticia acumulada en la aplicación de la legislación empresarial del país.

76. Por estas razones, además, no son de recibo los argumentos presentados por el señor López Molina según la cual el segundo y tercer inciso de la norma, que se refieren a que el Gobierno Nacional proporcionará los recursos para la transición de funciones y establecerá la tarifa o contribución que deberán pagar las Cámaras de Comercio a la Superintendencia de Sociedades, no tienen una relación temática con el emprendimiento. Estos incisos son fundamentales para asegurar que la transferencia de competencias se realice de manera efectiva y sin afectar la supervisión continua a las cámaras de comercio, lo cual es crucial para crear un entorno regulatorio estable y predecible que beneficie a los emprendedores. La provisión de recursos y la estructuración de tarifas garantizan que la Superintendencia de Sociedades pueda asumir estas nuevas funciones sin interrupciones, lo que facilita un ambiente favorable para el emprendimiento al mantener un sistema de registro mercantil y supervisión eficiente y confiable. Por ello, a diferencia de lo argumentado por el demandante, la Corte sí encuentra que existe una conexidad temática entre estos incisos y la temática de la norma. Además, la Sala precisa que esta consideración no guarda relación con el cargo inadmitido que, como se explicó al inicio de esta providencia, se refiere a la supuesta vulneración del principio de certeza y legalidad tributaria.

77. Segundo, existe conexidad causal entre el artículo 70 y la Ley 2069 de 2020 pues, como se explicó en el acápite anterior, durante el proceso legislativo previo a la expedición de dicha norma el Congreso identificó la necesidad de fortalecer la supervisión de las cámaras de comercio y otros entes reguladores para que estos se adaptaran mejor a las necesidades del ecosistema empresarial colombiano. Así, el Congreso, a partir de un análisis de los retos que enfrentaban los emprendedores y pequeños empresarios en el país, quienes frecuentemente se veían obstaculizados por procedimientos regulatorios ineficientes o desactualizados, encontró que la transferencia de competencias de la Superintendencia de Industrial y Comercio a la Superintendencia de Sociedades era una medida razonable y conducente para fortalecer el emprendimiento. La respuesta legislativa, articulada a través del artículo 70, fue diseñada para abordar estos desafíos directamente, al buscar una integración más eficaz y dinámica de las cámaras de comercio en el soporte al emprendimiento.

78. Por lo tanto, existe una conexidad causal entre el artículo 70 y la Ley 2069 toda vez que el cambio introducido por la norma fue concebido como una herramienta para aprovechar la capacidad técnica y la experiencia de la Superintendencia de Sociedades en supervisión y regulación empresarial. Al hacer esto, el Legislador no solo buscaba mejorar la calidad y la respuesta de la supervisión, sino también asegurar que las cámaras de comercio pudieran funcionar como catalizadores efectivos del desarrollo empresarial, ofreciendo servicios que realmente respalden las iniciativas de emprendimiento y la creación de nuevas empresas.

79. Tercero, existe una conexión teleológica entre el artículo 70 y la Ley 2069 de 2020. La Corte considera que esa disposición y la ley están intrínsecamente ligados por una finalidad teleológica que busca no solo cumplir con objetivos específicos dentro del marco normativo, sino también contribuir a la creación de un entorno empresarial más ágil y moderno. Esta ley fue diseñada para modificar el marco institucional con el fin de fomentar el emprendimiento, un esfuerzo legislativo que implica acortar procedimientos y eliminar redundancias en las gestiones administrativas del Estado. Al reorganizar las funciones de inspección y vigilancia y asignarlas a una entidad con conocimiento profundo del panorama empresarial y comercial del país, la ley facilita que los emprendedores operen en un ambiente regulado más eficiente y adaptado a las dinámicas modernas del mercado.

80. Este enfoque legislativo representa una adaptación estratégica a las necesidades del

sector empresarial, permitiendo que la supervisión y regulación de las actividades comerciales sea realizada por funcionarios que no solo entienden la lógica empresarial, sino que también poseen las competencias técnicas necesarias para evaluar y orientar adecuadamente el desarrollo empresarial. La transferencia de funciones de inspección y vigilancia a un órgano especializado en el ecosistema empresarial es un paso significativo hacia la simplificación de procesos administrativos, lo que a su vez se alinea con el objetivo general de la ley de propiciar un marco propicio para el crecimiento y la innovación en el sector empresarial.

81. Por último, para la Corte la conexión sistemática del artículo 70 se materializa en la integración de su contenido dentro del Título IV de la Ley 2069 de 2020, que se denomina “Marco Institucional”. Esta sección engloba una serie de disposiciones que construyen un entorno regulatorio coherente y propicio para el emprendimiento y el desarrollo empresarial en Colombia. La inserción del artículo en este título no es aleatoria; se ubica de manera sistemática y ordenada junto con otras normas que siguen la misma visión legislativa y se orientan hacia el mismo conjunto de objetivos. Así, el artículo 70 se convierte en una pieza clave dentro de la estructura legislativa que busca mejorar la competitividad y la productividad de las empresas en el país.

82. En dicha sección, el Legislador previó varias disposiciones que abordan una variedad de temas centrados en el fomento del emprendimiento y el desarrollo empresarial en Colombia. En primer lugar, se establece un marco institucional para promover un entorno propicio para el emprendimiento y la competitividad empresarial. Esto incluye medidas para optimizar la gestión de recursos e incentivar una visión integral del ecosistema empresarial. En segundo lugar, se fortalece el rol de iNNpulsa Colombia como entidad líder en la identificación, acompañamiento y promoción de emprendedores. Se busca potenciar su capacidad para facilitar el desarrollo, la competitividad y la productividad de las empresas colombianas, brindando apoyo integral a través de programas y recursos específicos. Por último, en tercer lugar, se enfatiza la importancia de la coordinación entre todas las instancias de discusión y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

83. En otras palabras, el título busca optimizar los recursos y esfuerzos para impulsar el crecimiento y la sostenibilidad de las empresas con el fin de promover un ambiente favorable

para el emprendimiento y la innovación en el país. En ese sentido, resulta razonable que el Legislador opte por transferir ciertas competencias a una entidad especializada en el mundo societario, como lo es la Superintendencia de Sociedades.

84. En conclusión, el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 tiene una conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con los objetivos generales de la ley. Esta disposición, al reasignar funciones regulatorias a la Superintendencia de Sociedades, se alinea temáticamente con el propósito de la ley de optimizar la estructura de supervisión empresarial, facilitando un entorno más ágil para las pequeñas y medianas empresas. Causalmente, responde a la necesidad identificada por el Congreso de fortalecer la supervisión para adaptarse mejor a las dinámicas del ecosistema empresarial colombiano. Teleológicamente, apunta a simplificar el marco regulatorio, haciéndolo más eficiente y menos oneroso, lo que a su vez contribuye directamente a los fines legislativos de fomentar un entorno favorable para el emprendimiento y desarrollo empresarial. Finalmente, su inclusión es sistemática y coherente dentro del marco legislativo de la Ley 2069, insertándose adecuadamente en un título que busca consolidar y mejorar las condiciones para el crecimiento empresarial en Colombia.

#### Análisis de unidad de materia del artículo 73

85. De la misma manera que el artículo 70 previamente analizado, el artículo 73 cumple con los estándares de conexidad por lo que, a diferencia de lo sostenido por el actor, su contenido no vulnera el principio de unidad de materia. En primer lugar, el artículo tiene conexidad temática con la Ley 2069 de 2020. Esto, pues promueve la modernización y la eficiencia en los procedimientos administrativos tributarios al introducir la virtualidad como una regla permanente en los procesos de inspección fiscal.

86. Así, para la Corte, el artículo 73 apunta a simplificar las interacciones de las empresas con la DIAN, una medida esencial para un entorno empresarial competitivo. Para el Tribunal, la virtualización de procedimientos administrativos es un pilar dentro de la ley, ya que refleja la necesidad de actualizar y adaptar las estructuras gubernamentales a las exigencias del mercado y a las tecnologías de la información, factores determinantes para el éxito de los emprendimientos.

87. En ese sentido, aunque el alcance de la norma es amplio, pues no solo cobija a las

pequeñas y medianas empresas sino en general a todos los contribuyentes, esta circunstancia no desconoce per se la unidad de materia pues es claro que genera un beneficio identificable y directo para los emprendedores quienes, por su actividad económica, tienen un contacto frecuente y regular con la administración tributaria. Esta circunstancia hace que se respeten las reglas jurisprudenciales sobre conexidad temática pues se constata una relación directa y concreta entre las mejoras de los procesos administrativos de la DIAN con un ambiente que propicie la consolidación de los esfuerzos emprendedores de las personas naturales o jurídicas.

88. La Sala no desconoce que se trata de una medida sobre inclusiva ya que no solo afecta al entorno emprendedor sino a los contribuyentes en general. Sin embargo, dicha sobre inclusividad no desconoce el principio de unidad de materia por tres razones. Esto, pues en lugar de limitar los beneficios solo a un segmento del mercado, la norma extiende sus ventajas a todos los contribuyentes, lo cual es particularmente valioso en un contexto económico donde todos los actores requieren eficiencia y simplificación administrativa para prosperar. Es importante señalar que, por la naturaleza del emprendimiento, cualquier contribuyente tiene el potencial de crear una pequeña o mediana empresa por lo que dicha universalidad hace que sea razonable no solo volver permanente una norma que tenía una vocación transitoria sino extenderla a un universo general de ciudadanos.

89. Así las cosas, la generalidad de la norma asegura que los beneficios de modernización y eficiencia en los procedimientos administrativos tributarios sean accesibles universalmente, lo cual contribuye a la creación de un entorno empresarial más equitativo y competitivo. Esto es especialmente importante en una economía diversa donde distintos tipos de emprendimientos enfrentan retos comunes relacionados con la fiscalidad y la contabilidad. Al incluir a todos los contribuyentes, la norma promueve un campo de juego nivelado donde todos los actores económicos pueden beneficiarse de las mejoras en la administración tributaria, sin importar el tipo de actividad emprendedora.

90. Como lo advirtió la DIAN en su intervención, la virtualidad en los medios de prueba de inspección tributario y contable y las visitas administrativas tributarias y cambiarias permiten una mayor eficiencia en la actividad de la dirección lo que redundará en un mayor beneficio para los contribuyentes, especialmente aquellos que, por su actividad económica y empresarial, tienen una relación más habitual y permanentes con la entidad. Al incluir una

norma que vuelve permanente la disposición que habilitó las actuaciones virtuales es indudable que se garantiza estabilidad en una medida que ha beneficiado la eficacia en la administración pública y ha hecho más accesible la interacción de los ciudadanos en general, y los emprendedores en particular, con el Estado.

91. En su intervención, la dirección de impuestos explicó de forma general como la implementación de procesos virtuales al interior de la entidad, en particular a partir de las medidas de emergencia adoptadas por el Gobierno Nacional para enfrentar la pandemia de la COVID 19, ha transformado significativamente la manera en que tanto los ciudadanos como las empresas interactúan con la entidad, lo que ha presentado una mejora en la eficiencia y accesibilidad de los servicios tributarios y aduaneros en el país. Esta digitalización ha facilitado la gestión de obligaciones fiscales lo que redundará en una mayor transparencia. La disponibilidad de servicios en línea ha eliminado las barreras físicas y temporales, lo que optimiza el tiempo de los contribuyentes y las capacidades institucionales de la DIAN.

92. Una medida como la incluida en el artículo demandado, además, permite que la dirección de impuestos pueda tener información precisa y actual sobre los emprendimientos en Colombia, lo que mejora su proceso de toma de decisiones. La capacidad para recolectar y procesar grandes volúmenes de datos de manera eficiente permite mejorar la fiscalización, y el control contable y aduanero. Esto, sin duda es pertinente para la promoción empresarial del país, un ejercicio dinámico y cambiante que requiere de ciertos incentivos para su consolidación

93. A su vez, el artículo 73 guarda conexidad causal con la Ley 2069 de 2020 ya que, al igual que en el artículo 70, el Congreso identificó de forma oportuna las barreras para el emprendimiento derivadas de los procesos administrativos ante el Estado. Así, como se explicó en el capítulo de trámite legislativo, el Legislador identificó los trámites ante el Estado como un impedimento significativo para el desarrollo empresarial. Por ello, la Ley 2069 de 2020 se expidió con el propósito de superar estos obstáculos al agilizar y modernizar los procedimientos tributarios y aduaneros, lo que se traduce en la virtualización de estos. Así, para la Sala Plena, el artículo 73 atiende a la causa directa de la lentitud y complejidad en los procesos administrativos, y ofrece una solución digital que se alinea con las prácticas modernas de gestión empresarial.

94. Con todo, para el Tribunal el artículo 73 de la Ley 2069 de 2020 es una respuesta legislativa conducente para atender los desafíos identificados en los trámites administrativos estatales que afectan al sector empresarial colombiano. Durante el proceso de trámite legislativo, se reconoció que los procedimientos administrativos tradicionales ante el Estado representaban un obstáculo considerable para el crecimiento y la eficiencia empresarial, particularmente para los nuevos emprendimientos y las pequeñas empresas que a menudo carecen de los recursos necesarios para navegar por estos sistemas complejos y lentos. Al implementar soluciones que simplifican y modernizan estos procesos, el artículo 73 facilita directamente la operación y expansión de las empresas dentro del mercado colombiano.

96. Además, la digitalización establecida por el artículo 73 se alinea con las tendencias globales de gestión empresarial, donde la eficiencia y la agilidad son primordiales. En un mundo cada vez más digital, la capacidad de una economía para adaptar sus estructuras administrativas y hacerlas accesibles electrónicamente no es solo una cuestión de conveniencia, sino una necesidad competitiva. Al estar en sintonía con estas prácticas modernas, Colombia no solo facilita un entorno más amigable para los negocios locales, sino que también se posiciona como un destino atractivo para la inversión extranjera y las empresas internacionales que valoran la eficiencia y la modernización administrativa.

97. La Sala Plena también encuentre que se configura en este caso una conexidad teleológica entre el artículo 73 y la Ley 2069 de 2020. El Tribunal resalta que el artículo en cuestión exhibe un fin coherente con los objetivos de la Ley 2069 de 2020. Esto, pues la finalidad de dicha disposición no es otra que la de asegurar un manejo más eficiente y accesible de los procesos tributarios, una meta que se alinea con el propósito global de la ley de fomentar el emprendimiento sostenible y la estabilidad económica. La implementación de procesos virtuales busca beneficiar a los contribuyentes y, en particular, a los emprendedores, quienes se favorecen de una interacción más fluida y menos burocrática con las entidades estatales.

98. Al hacer estos procesos más accesibles y evitar su ralentización, el artículo permite a los empresarios concentrar más recursos en innovar y expandir sus negocios en lugar de navegar por complejidades burocráticas. Esta mejora en la infraestructura administrativa no solo acelera las transacciones y reduce los costos operativos, sino que también establece un precedente positivo para futuras reformas legislativas orientadas a fortalecer el ecosistema

emprendedor en Colombia. En conjunto, estos elementos demuestran cómo el artículo 73 contribuye de manera concreta y significativa a los objetivos de la Ley 2069 de 2020, haciendo eco de su propósito de facilitar un entorno más propicio para la estabilidad y el crecimiento económico a largo plazo.

99. Por último, la Corte concluye que también se materializa una conexidad sistemática. Esto, por cuanto que, al igual que el artículo 70, esta disposición se encuentra dentro del título que aborda el marco institucional del emprendimiento, en consonancia con las otras disposiciones de la ley. La ubicación sistemática del artículo refuerza la intención legislativa de ofrecer un conjunto cohesivo de normas que abogan por la eficiencia, la tecnificación y la simplificación de los trámites para los emprendedores, respaldando el crecimiento económico y la innovación en el país.

100. En resumen, el artículo 73 de la Ley 2069 de 2020 cumple con los criterios de conexidad establecidos por la jurisprudencia por lo que no vulnera el principio de unidad de materia. Dicha norma, al introducir la virtualización permanente en los procesos de inspección fiscal, no solo promueve la modernización y eficiencia necesarias dentro de los procedimientos administrativos tributarios, sino que también apunta a simplificar significativamente las interacciones de las empresas con la DIAN. Esta simplificación facilita un entorno empresarial más competitivo y menos burocrático, lo que a su vez fomenta el emprendimiento.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Único. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020 por el cargo de desconocimiento del principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento Parcial de Voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente D-15125