

Sentencia C-152/20

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Juicio de constitucionalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Exequibilidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020

Esta decisión es de especial relevancia, pues otorgó validez a las consideraciones planteadas por el Gobierno Nacional para justificar la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, razones que en gran parte son retomadas al sustentar las medidas contempladas en el decreto ahora objeto de control. En efecto, la declaratoria de emergencia se fundamentó en el brote de coronavirus (COVID-19), que ha sido declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud y que, por sus características, ha generado una grave calamidad pública, que además constituye una fuerte afectación al orden económico y social del país. El Gobierno resaltó en sus motivaciones que la situación afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional. Por ello el Presidente consideró indispensable contar con herramientas legales para responder a la crisis.

CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Establece tres clases de estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

De conformidad con el artículo 215 de la Carta, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

El artículo 215 superior prescribe que la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

El examen formal del decreto exige verificar, en el siguiente orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus Ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

Indica que toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa, cierta y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

Con este juicio se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

(...) ha sido considerado como un complemento a la verificación formal debido a que busca establecer: (i) si el decreto de emergencia fue fundamentado; y (ii) si las razones presentadas por el Presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “(...) decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

(...) tiene por objeto comprobar que el decreto legislativo no establezca medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

(...) parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran derechos intangibles: la vida y la integridad personal; el derecho a no ser

sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(...) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución o los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. La Corte ha destacado que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 superior.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

(...) según el artículo 12 de la LEEE, los decretos legislativos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales estas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

(...) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria

del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, que consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

(...) que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye el análisis de proporcionalidad cuando ello se requiera en cualquier otra etapa del escrutinio, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales se utiliza el juicio de ausencia de arbitrariedad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

(...) que tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en la raza, el sexo, la lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE PLAZOS PARA RENOVACION DE REGISTRO UNICO EMPRESARIAL Y SOCIAL-RUES-Contenido y alcance

REGISTRO MERCANTIL-Finalidad/REGISTRO UNICO DE PROPONENTES-RUP-Contenido y alcance/REGISTRO DE ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO-Objeto/REGISTRO DE ENTIDADES EXTRANJERAS CON NEGOCIOS PERMANENTES EN COLOMBIA-Objeto/REGISTRO DE ENTIDADES DE ECONOMIA SOLIDARIA-Objeto/REGISTRO DE PERSONAS VENDEDORAS DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR-Objeto/REGISTRO DE VEEDURIAS CIUDADANAS-Objeto/REGISTRO NACIONAL DE TURISMO-Objeto/REGISTRO NACIONAL DE ENTIDADES OPERADORAS DE LIBRANZA-Objeto/REGISTRO UNICO EMPRESARIAL Y SOCIAL-RUES-Contenido

CAMARAS DE COMERCIO-Afiliación

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE PLAZOS PARA RENOVACION DE REGISTRO UNICO EMPRESARIAL Y SOCIAL-RUES-Exequibilidad

Referencia: Expediente RE-233.

Revisión de constitucionalidad del Decreto 434 del 19 de marzo de 2020 “Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mismo.

En desarrollo de dicha declaratoria de estado de excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 434 del 19 de marzo de 2020 “Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”. Esta normativa fue remitida a la Corte Constitucional para su control automático de constitucionalidad, mediante oficio del 24 de marzo de 2020, suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

El asunto fue asumido para conocimiento de la Corte a través de auto del 31 de marzo siguiente. Esta decisión ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Esto con el fin de que participaran en el presente trámite si lo estimaban oportuno.

Igualmente, la providencia ordenó fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana e invitar a: (i) las facultades de derecho de las universidades de los Andes, Sergio Arboleda, Externado de Colombia y Libre de Bogotá; (ii) la Asociación Nacional de Industriales -ANDI-, a la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO- y a la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Industrias -ACOPI-; y (iii) las Cámaras de Comercio de Bogotá, Barranquilla, Medellín, Aguachica, Popayán, San José del Guaviare, Putumayo, Ipiales, Tumaco y del Chocó, para que intervinieran en el proceso si lo consideraban oportuno.

Finalmente, ordenó oficiar a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (COMFECÁMARAS) para que aportara información relacionada con los trámites de que trata el decreto bajo examen.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo

concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre el decreto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

A continuación se transcribe el texto del Decreto Ley objeto de análisis, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 51.261 del 19 de marzo de 2020.

“DECRETO 434 DE 2020

(marzo 19)

Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con

fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19. Dentro de las razones tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyó la siguiente: «el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que conforme a lo indicado en el artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, el Registro Único Empresarial y Social — RUES, administrado por las Cámaras de Comercio, integra el Registro Mercantil, el Registro Único de Proponentes — RUP, las operaciones del Registro de Entidades sin Animo (sic) de Lucro creado por el Decreto 2150 de 1995, del Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar de que trata la Ley 643 de 2001, del Registro Público de Veedurías Ciudadanas de que trata la Ley 850 de 2003, del Registro Nacional de Turismo de que trata la Ley 1101 de 2006, del Registro de Entidades Extranjeras de Derecho Privado sin Ánima (sic) de Lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia de que trata

el Decreto 2893 de 2011, y del Registro de la Economía Solidaria de que trata la Ley 454 de 1998.

Que en el segundo inciso del artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012 se precisa que «Con el objeto de mantener la actualización del registro y garantizar la eficacia del mismo, la inscripción en los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, y el titular del registro renovará anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año.»

Que producto de la declaratoria de pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 es preciso tomar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, así como medidas orientadas a conjurar los efectos económicos asociados, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarlos.

Que, de conformidad con la certificación suscrita por el Secretario General de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio — Confecámaras, del 17 de marzo de 2020, con corte a dicha fecha, «se ha tramitado el cuarenta (40%) de los registros aproximadamente, quedando pendiente todavía el sesenta (60%) de las operaciones.»

Que, en este contexto, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, teniendo (sic) a ampliar el plazo (sic) previsto para la renovación de los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social * RUES. Esto debería redundar en una menor congregación de personas en las Cámaras de Comercio y, en este, sentido, contribuir a los esfuerzos de contención y prevención del riesgo de contagio del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, por otra parte, el artículo 422 del Código de Comercio establece que «Las reuniones ordinarias de la asamblea se efectuarán por lo menos una vez al año, en las fechas señaladas en los estatutos y, en silencio de éstos, dentro de los tres meses siguientes al vencimiento de cada ejercicio, para examinar la situación de la sociedad, designar los administradores y demás funcionarios de su elección, determinar las directrices económicas de la compañía, considerar las cuentas y balances del último ejercicio, resolver sobre la distribución de utilidades y acordar todas las providencias tendientes a asegurar el cumplimiento del objeto social. Si no fuere convocada, la asamblea se reunirá por derecho propio el primer día hábil del mes de abril, a las 10 a.m., en las oficinas del domicilio principal donde funcione la administración de la sociedad. Los administradores permitirán el ejercicio del derecho de

inspección a los accionistas o a sus representantes durante los quince días anteriores a la reunión.

Que, en consecuencia, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, teniendo (sic) a ampliar el plazo (sic) previsto para la realización de las reuniones ordinarias de asambleas generales. Esto debería redundar en una menor congregación de personas en dichas reuniones y, en este, sentido, contribuir a los esfuerzos de contención y prevención del riesgo de contagio del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dicha medida resulta igualmente efectiva tratándose de reuniones de otras personas jurídicas diferentes a sociedades, por lo cual resulta pertinente ampliar el ámbito de aplicación de la disposición.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES. Extiéndase el plazo para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, relacionados en el artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, con excepción del registro único de proponentes, hasta el día tres (3) de julio de 2020.

Parágrafo. La depuración anual de la base de datos del Registro Único Empresarial RUES, se deberá efectuar dentro del mes siguiente al vencimiento del término previsto en este artículo. Las Cámaras de Comercio deberán remitir a la Superintendencia de Industria y Comercio el listado de comerciantes e inscritos que incumplieron el deber de renovar su matrícula o inscripción de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto.

Artículo 2. Renovación del Registro Único de Proponentes. Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia, interesadas en participar en Procesos de Contratación convocados por las entidades estatales, deben estar inscritas en el RUP, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley. Las personas inscritas en el RUP deben presentar la información para renovar su registro a más tardar el quinto día hábil del mes de julio de 2020.

Artículo 3. Afiliación a las Cámaras de Comercio. La renovación de la afiliación de que trata el artículo 20 de la Ley 1727 de 2014 deberá realizarse a más tardar el 3 de julio de 2020.

Parágrafo. Los afiliados que renueven la matrícula mercantil y su calidad de afiliado, en los términos previstos en el presente Decreto, conservan todos los derechos que la Ley les concede.

Artículo 4. Publicidad. Las Cámaras de Comercio deberán publicar en un periódico de amplia circulación nacional y en sus sitios web, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del presente Decreto, la extensión concedida para renovar la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES, así como su depuración y la renovación de afiliación.

Artículo 5. Reuniones ordinarias de asamblea. Las reuniones ordinarias de asamblea correspondientes al ejercicio del año 2019 de que trata el artículo 422 del Código de Comercio podrán efectuarse hasta dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional.

Si no fuere convocada, la asamblea se reunirá por derecho propio el día hábil siguiente al mes de que trata el inciso anterior, a las 10 a.m., en las oficinas del domicilio principal donde funcione la administración de la sociedad. Los administradores permitirán el ejercicio del derecho de inspección a los accionistas o a sus representantes durante los quince días anteriores a la reunión.

Parágrafo. Todas las personas jurídicas, sin excepción, estarán facultadas para aplicar las reglas previstas en el presente artículo en la realización de reuniones presenciales, no presenciales o mixtas de sus órganos colegiados.

Artículo 6. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Publíquese y Cúmplase

Dado en Bogotá D.C., a los 19 de marzo de 2020

LA MINISTRA DEL INTERIOR

Alicia Victoria Arango Olmos

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

Claudia Blum de Barberi

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO,

Alberto Carrasquilla Barrera

Margarita Leonor Cabello Blanco

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

Carlos Holmes Trujillo García

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Rodolfo Enrique Zea Navarro

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Fernando Ruiz Gómez

EL MINISTRO DEL TRABAJO

Ángel Custodio Cabrera Báez

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGIA

María Fernanda Suarez Londoño

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

José Manuel Restrepo Abondano

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL

María Victoria Angulo González

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Ricardo José Lozano Picón

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

Jonathan Malagón González

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Sylvia Cristina Constaín Rengifo

LA MINISTRA DE TRANSPORTE

Ángela María Orozco Gómez

LA MINISTRA DE CULTURA

Carmen Inés Vásquez Camacho

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Mabel Gisela Torres Torres

EL MINISTRO DEL DEPORTE

Ernesto Lucena Barrero”

III. INTERVENCIONES

Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

En primer lugar, la interviniente se refirió a los antecedentes del decreto bajo examen. Destacó el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en todo el territorio nacional y por el término de 30 días calendario, contado a partir su entrada en vigencia. En particular, resaltó que los

presupuestos fácticos de esta decisión partieron de la declaratoria efectuada por la Organización Mundial de la Salud –en adelante OMS- del brote del coronavirus COVID-19 –en adelante COVID 19- como pandemia y la aparición de la enfermedad en el territorio nacional.

Este decreto sostiene que el crecimiento exponencial impredecible del COVID-19 en el territorio nacional y los efectos económicos que acarrea, constituyen una calamidad pública y comportan una afectación al orden económico y social del país. Asimismo, destacó las repercusiones del brote en el sistema de salud y en sectores como el empleo, la industria y el comercio y en el cumplimiento de obligaciones tributarias o financieras.

Esta actuación dio lugar a la expedición por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 “Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en país, por causa del Coronavirus COVID2019 y se dictan otras disposiciones”. En este acto se adoptaron medidas sanitarias de distanciamiento social y cuarentena de personas.

La expansión del brote de COVID-19 y las medidas de aislamiento referidas dificultan el cumplimiento de las obligaciones legales relacionadas con la renovación de los registros públicos de los empresarios y comerciantes, así como en la reunión de socios y representantes de empresas para consolidar la información del ejercicio 2019. En atención a estas circunstancias, el decreto objeto de revisión estableció plazos especiales para la renovación de los registros en mención y para la celebración de las reuniones ordinarias de las asambleas generales de empresas y demás cuerpos colegiados de todo tipo. El objetivo de estas medidas es contribuir a los esfuerzos de contención del COVID-19 y mitigar sus efectos en todo el territorio nacional.

En segundo lugar, la intervención de la Secretaria Jurídica de la Presidencia se refirió al contenido del decreto bajo examen. En particular, indicó que esta normativa pretende reducir la congregación de personas mediante la ampliación de los plazos para la renovación de la matrícula mercantil, del registro en el RUNEOL, de los registros que integran el RUES, el RUP y la afiliación a las cámaras de comercio. Asimismo, estableció que las reuniones ordinarias de asambleas correspondientes al ejercicio de 2019 podrán efectuarse hasta dentro del mes siguiente a la culminación de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional y que, en caso de que no sea convocada, se puede reunir por derecho propio el día hábil

siguiente la terminación de aquella. En estas medidas sobre las reuniones de las sociedades se preserva el derecho de inspección durante los 15 días anteriores a la reunión y aclara que todas las personas jurídicas están facultadas para aplicar estas reglas en la realización de reuniones presenciales, no presenciales o mixtas de sus órganos colegiados. Finalmente, el decreto previó medidas de publicidad para conocer su contenido.

En tercer lugar, la intervención analizó el cumplimiento de los requisitos formales y materiales desarrollados por la jurisprudencia constitucional para la verificación de la validez de los decretos legislativos proferidos al amparo del estado de emergencia. Para demostrar la observancia de esos presupuestos señaló que el Decreto 434 de 2020:

i. (i) se expidió en desarrollo del Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional;

() fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros del despacho;

() se profirió el día 19 de marzo de 2020, esto es, dentro de la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica;

() contó con suficiente motivación, pues señaló las razones o causas que condujeron a su expedición;

() extendió sus efectos a todo el territorio nacional, debido a que el estado de emergencia económica, social y ecológica tiene el mismo ámbito aplicación;

() no previó medidas relacionadas con tributos, razón por la que no se deben tener en cuenta los límites temporales para ese tipo de normas.

En cuanto a los requerimientos de orden sustancial o material concluyó que la normativa analizada:

i. (i) Cumple el presupuesto de conexidad, ya que las medidas que previó se ocupan de materias que tienen relación directa y específica con su parte motiva -conexidad interna- y con el estado de emergencia declarado en virtud del Decreto 417 de año en curso -conexidad externa-.

Afirmó que las consideraciones del decreto indicaron que el objetivo de las medidas es reducir la congregación de personas en las cámaras de comercio y en las reuniones de asambleas y demás cuerpos colegiados de las personas jurídicas, para contribuir a la contención y prevención del contagio del COVID-19. Igualmente, explicó que en las circunstancias actuales las entidades obligadas a la renovación de los registros públicos que integran el RUES no podrían completar la renovación correspondiente en el término fijado para ello, lo que hacía que la medida fuera necesaria. Finalmente, el decreto aclaró que como las reuniones ordinarias de las asambleas por regla general deben realizarse hasta el 31 de marzo de 2020, era evidente que no podrían llevarse a cabo en el marco de las medidas excepción. A partir de los argumentos descritos, para la entidad interviniente el decreto bajo examen: (a) indicó las razones por las que debían adoptarse las medidas para contrarrestar los efectos económicos, y (b) explicó las facultades en las que se sustentaron las decisiones allí contenidas, con lo que se demostró que la norma bajo examen supera los requisitos formales y materiales previstos para su expedición. En consecuencia, la motivación guarda relación directa y específica con las medidas adoptadas por medio del Decreto 434 de 2020.

Con respecto a la conexidad externa, resaltó que el decreto bajo estudio parte del presupuesto fáctico de la forzosa necesidad de adoptar medidas de distanciamiento y aislamiento social, establecidas en los Decretos 547 del 22 de marzo de 2020 y 532 del 8 de abril del mismo año. Bajo esas circunstancias, las cámaras comercio no pueden operar con normalidad. Asimismo, el distanciamiento y aislamiento social tampoco permite las reuniones de las asambleas ordinarias presenciales que la normativa general exige a todo tipo de personas jurídicas. Por lo tanto, concluyó que el Decreto Legislativo 434 de 2020 cumple con el criterio de conexidad externa, ya que sus medidas son congruentes con las razones que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia, pues se dirigen a proteger la salud de la población y el orden económico y social en el territorio nacional, y, particularmente, pretenden evitar más limitaciones al comercio y preservar la continuidad de las personas jurídicas.

() Cumple el presupuesto de finalidad. Las medidas que prevé están encaminadas a conjurar las causas de la emergencia y a mitigar el impacto económico que ocasionan, puesto que la extensión de los términos para renovar los registros públicos en mención y para celebrar reuniones de asambleas ordinarias de personas jurídicas, logra conciliar la preservación de la

salud de los interesados y al mismo tiempo garantiza el funcionamiento de las personas jurídicas que requieren de las asambleas y de los registros en las cámaras de comercio.

Por otra parte, aunque las personas jurídicas fueron habilitadas para la celebración de reuniones y la renovación de registros de manera virtual, se trata de una medida facultativa porque no todas las personas disponen de las herramientas tecnológicas para cumplir con el mandato legal de renovar registros y celebrar la reunión de asamblea ordinaria antes del 31 de marzo. Por consiguiente, las medidas bajo examen cumplen con la finalidad de proteger la salud de las personas, mitigar los impactos económicos causados por la emergencia sanitaria y preservar las actividades de personas jurídicas. Lo anterior, incluye organizaciones de la sociedad civil, entidades sin ánimo lucro, copropietarios en el régimen de propiedad horizontal, etc.

() Cumple el criterio de necesidad porque señaló, de forma explícita, que sus objetivos son proteger la salud de los trabajadores de las cámaras de comercio, de los empresarios, los comerciantes y los asistentes a las asambleas de las personas jurídicas que debían reunirse antes del 31 de marzo de 2020, así como preservar y mantener el funcionamiento de las empresas y demás personas jurídicas del país. Por lo tanto, concluyó que las medidas cumplen con el efecto buscado porque (a) garantizan el distanciamiento y aislamiento de las personas; y (b) protegen al aparato productivo del país en cabeza de empresarios y comerciantes, así como el funcionamiento de las demás personas jurídicas de naturaleza no comercial.

() Cumple el requisito de proporcionalidad. Para la interviniente las medidas son proporcionales frente a la emergencia que las motivó, pues de acuerdo con lo señalado por el Secretario de la Red Cámaras de CONFECAMARAS, a 17 de marzo de 2020, sólo el 40% de los afiliados habían efectuado la renovación de los registros públicos. Por lo tanto, si no se hubieran ampliado los plazos, el aislamiento preventivo obligatorio habría restringido severamente la posibilidad de cumplir con los mandatos legales de renovación. Asimismo, se habría afectado la oportuna realización de las asambleas ordinarias de personas jurídicas y, con ello, se impactaría negativamente el normal ejercicio de sus actividades misionales.

() No modifica ni deroga normas con fuerza de ley. La interviniente adujo que de las consideraciones del decreto es posible inferir que la legislación ordinaria no es suficiente

para la emergencia. Puntualmente, porque mantener la obligación de renovar los registros públicos y celebrar reuniones ordinarias de asamblea antes del 31 de marzo en el marco de declaratoria de emergencia y aislamiento preventivo obligatorio, resultaba incongruente con el propósito de dar cumplimiento a las medidas de distanciamiento y aislamiento adoptadas y, al mismo tiempo, con el objetivo de mantener vigente el libre desarrollo empresarial. En consecuencia, la ampliación de plazos no comporta una modificación o derogatoria de las disposiciones ordinarias sino que se trata de un remedio para una situación que no contemplaban y, por ende, que no contaba con regulación específica.

() No establece medidas discriminatorias fundadas en razones de lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. En atención a las finalidades referidas, las disposiciones bajo examen no generan distinciones con respecto a los destinatarios de la norma, esto es, tratan por igual a los empresarios o comerciantes afiliados a cualquiera de las cámaras de comercio y a los participantes en reuniones de asambleas ordinarias de las personas jurídicas.

() Carece de arbitrariedad. La Secretaría Jurídica de la Presidencia adujo que las medidas adoptadas no limitan, afectan o suspenden derechos humanos o libertades fundamentales, no suponen una alteración del normal funcionamiento de las ramas del poder público, no implican una modificación o suspensión de las funciones jurisdiccionales de acusación y juzgamiento, y tampoco desmejoran los derechos sociales de los trabajadores. En ese sentido, destacó que la ampliación de los plazos para renovar registros y celebrar asambleas ordinarias de las personas jurídicas no afecta la estructura de costos de aquellas, no les impone nuevos gravámenes, ni las diferencia en función de su tamaño, naturaleza o activos.

() No contiene medidas que puedan afectar derechos fundamentales intangibles. El decreto en revisión tampoco limita el ejercicio de la acción tutela, ni de otras instituciones constitucionales establecidas para proteger estos derechos. Por lo tanto, no hay una contradicción específica de las medidas con las prohibiciones aplicables a los estados de excepción.

Con base en los elementos expuestos, la Secretaría Jurídica reiteró la solicitud de que se declare la exequibilidad del Decreto 434 de 2020.

El Grupo de Investigación en Derecho Privado de la Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda le solicitó a la Corte declarar la CONSTITUCIONALIDAD del Decreto 434 de 2020, con excepción del artículo 5º con respecto al que piden que se declare la CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA, en el entendido de que la ampliación del plazo debe resultar aplicable incluso a las reuniones de las entidades sin ánimo de lucro y demás personas jurídicas de derecho público y privado.

La intervención presentó 3 bloques temáticos. El primero, relacionado con los decretos de estado de emergencia económica, en el que resumió la normativa y jurisprudencia aplicables para concluir que la aparición y dispersión del COVID-19 en el territorio colombiano hizo necesaria la declaratoria de emergencia y la expedición de los decretos requeridos para evitar una “catástrofe económica”. Estos cuerpos normativos fueron debidamente motivados, de hecho, algunos fueron concertados y publicados previamente para conocimiento general.

El segundo bloque se refirió al estudio general de constitucionalidad del Decreto 434 de 2020. El grupo de investigación indicó que la normativa objeto de análisis está fundada en la declaratoria del COVID-19 como una pandemia por parte de la OMS y se expidió al amparo del Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término 30 días.

De otro lado, señaló que antes del vencimiento de los términos establecidos por las diferentes normativas en materia comercial que permiten cumplir con las obligaciones de registro, se emitió el Decreto 434 de 2020 que, a través de la ampliación de los plazos, pretende evitar mayores contagios en el marco de la pandemia. Aclaró que, si bien estas obligaciones se pueden cumplir de manera electrónica, en ciertos lugares del territorio no existe acceso suficiente a comunicaciones virtuales. Además, destacó que existe un factor cultural -la realización de las diligencias en las instalaciones físicas- que debe ser considerado para evitar que la situación actual genere el incumplimiento generalizado de mandatos legales y una posible vulneración de los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte, explicó que el decreto responde a la necesidad de garantizar los derechos de los accionistas y socios de las compañías colombianas, pues el país no está preparado para realizar en todos los casos las asambleas de accionistas o juntas de socios a través de mecanismos electrónicos que garanticen la comunicación sucesiva o simultánea. En efecto,

ha quedado demostrado y registrado en reportes de prensa, que la infraestructura de internet en Colombia ha fallado debido al volumen de interconexiones, que ha impedido una velocidad adecuada para la realización de muchas de estas reuniones. Además, una gran afluencia de socios y accionistas esperan asistir a estas juntas o asambleas de forma presencial. Sin embargo, las medidas de cuarentena preventiva obligatoria impidieron este tipo de reuniones. En este escenario resultaba necesaria la expedición de la normativa objeto de análisis para proteger los derechos de los accionistas y socios de las personas jurídicas.

En el tercer bloque de la intervención, correspondiente al análisis particular del articulado, el interviniente presentó los siguientes argumentos:

En relación con los artículos 1º y 2º, que previó la ampliación de los plazos para la renovación de la matrícula mercantil, del RONEOL, de los registros integrados al RUES y del RUP, indicó que se trata de una medida razonable para afrontar las dificultades legales que puede traer esta coyuntura de salud pública y el impacto jurídico ocasionado por el posible y generalizado incumplimiento de este deber legal de los comerciantes. Asimismo, se cumple el requisito de validez por la jerarquía normativa de la disposición objeto de análisis constitucional. Finalmente, la ampliación de los términos estará vigente solamente en esta oportunidad. Con ello, se cumple el objetivo de las normas de excepción autorizadas por la Constitución.

En lo que respecta a la extensión del plazo para la renovación de la afiliación a las cámaras de comercio prevista en el artículo 3º, el interviniente precisó que esta afiliación está regulada en el artículo 92 del Código de Comercio, y es distinta al cumplimiento de los requisitos de registro establecidos para la generalidad de los comerciantes. Lo anterior, porque los matriculados que desean hacer parte de los organismos decisorios de las cámaras de comercio y recibir una serie de beneficios por parte de estas entidades, cumplen con unos requisitos económicos y jurídicos para ser destinatarios de tales privilegios. El plazo para detentar esta condición fue prorrogado hasta el 3 de julio, lo cual no encuentra dificultades desde la perspectiva constitucional.

Por su parte, el artículo 4º estableció un plazo de 5 días para que las cámaras de comercio informen a los interesados acerca de la extensión de los términos legales, lo cual no resulta contrario a la Constitución.

El artículo 5º amplió los plazos para la celebración de las reuniones ordinarias de las asambleas de accionistas. El interviniente señaló que el artículo 422 del Código de Comercio establece que las reuniones ordinarias de las asambleas de accionistas deben realizarse dentro de los tres primeros meses del año. Sin embargo, dadas las circunstancias del COVID-19, este plazo fue prorrogado al señalar que estas podrán celebrarse dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria. Para el grupo de investigación la norma descrita podría generar, en principio, una situación de desigualdad, porque el artículo 422 del Código de Comercio regula a las sociedades anónimas. Por lo tanto, la ampliación del plazo bajo examen, en principio, excluiría a los socios de otras personas jurídicas. Sin embargo, el parágrafo del artículo 5º corrigió la posible desigualdad al señalar que todas las personas jurídicas estarán facultadas para aplicar las reglas previstas en el mismo artículo. A pesar de esta previsión, el interviniente solicitó que la ampliación de los términos se extienda a todas las personas jurídicas, a través de la declaración de la constitucionalidad condicionada del artículo 5º bajo examen.

Finalmente, se consagra que las reuniones por derecho propio, reguladas por el inciso 2 del artículo 422 del Código de Comercio y que se pueden celebrar cuando las asambleas o juntas no se han convocado en debida y legal forma, deberán realizarse el día hábil siguiente al mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria. A juicio del interviniente, esta disposición protege los derechos de los socios y accionistas de las compañías y, por ende, está acorde con la Constitución Política.

Las Cámaras de Comercio de Barranquilla, del Putumayo, del Cauca y de San José del Guaviare presentaron sendos escritos en los que, con similares argumentos, solicitaron que se declare la CONSTITUCIONALIDAD del Decreto 434 de 2020.

Los intervinientes señalaron que el objetivo de la norma bajo examen es que los empresarios cuenten con un mayor plazo para la renovación de sus registros públicos si se tiene en cuenta la prohibición de aglomeraciones de personas. Se trata de una medida de solidaridad con los empresarios ante la emergencia económica y social declarada para atender la situación generada por el COVID-19. Además, consideran que la medida concuerda con la funciones de las cámaras de comercio que propenden por impulsar la competitividad de las regiones y la formalidad de las empresas.

Como primer punto, los intervinientes hicieron un recuento de la jurisprudencia vigente sobre los requisitos formales y materiales que deben cumplir los decretos expedidos en desarrollo de los estados de excepción. Luego, los aplicaron al análisis del Decreto 434 de 2020 y concluyeron que guarda relación con la declaratoria de emergencia. En efecto, se expidió con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica; adoptó medidas que guardan estrecha relación con las consideraciones que motivan tales decisiones y tiene una finalidad que se ajusta con la Constitución porque pretende mitigar la expansión del contagio de la pandemia que azota al mundo y solidarizarse con el sector empresarial.

Respecto a la ausencia de arbitrariedad, las cámaras de comercio afirmaron que el decreto en revisión no suspende o vulnera derechos fundamentales ni tampoco interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público. Su principal propósito es prevenir la propagación del virus y evitar los efectos económicos que puedan generarse. De esta manera, la adopción de una medida de orden legislativo que amplíe el plazo previsto para la renovación de los registros públicos que administran las cámaras de comercio se traduce en una menor congregación de personas en las instalaciones de esas entidades y así se evita el contagio. Además, el plazo otorgado para hacer efectiva la renovación fue estipulado en beneficio de los empresarios del país con ocasión de la emergencia mundial, por lo tanto, no es arbitrario.

En relación con la intangibilidad, opinan que el Decreto 434 de 2020 no limita ni restringe derechos fundamentales, todo lo contrario, busca proteger la salud y la vida de los ciudadanos que deben acercarse a las cámaras de comercio para renovar el registro mercantil en cumplimiento de un mandato legal.

De otro lado, las medidas adoptadas en el decreto no contienen una contradicción específica con la Constitución ni con los tratados internacionales. Efectivamente, no existe una prohibición expresa para la ampliación de plazos para el cumplimiento de las obligaciones por razones de salud pública. En consecuencia, la extensión del término de renovación de los registros públicos, desde el punto de vista económico, contribuye a hacer menos gravosa la situación de los empresarios y de los demás sujetos que tienen la obligación de renovar anualmente su registro o inscripción, afectados en el ejercicio de sus actividades económicas como consecuencia del COVID-19.

Con base en los argumentos expuestos, para las intervinientes, el Decreto 434 de 2020 es coherente con la finalidad y las medidas de la emergencia económica. En relación con este punto, la Cámara de Comercio de San José del Guaviare agregó las siguientes consideraciones sobre las especificidades de la región que atiende:

“el estado (sic) deberá tener en cuenta las dinámicas de cada territorio, y observar el acceso de los medios informáticos y tecnológicos de cada departamento del país, para así tomar estas medidas; cabe indicar que en el departamento del Guaviare donde opera esta cámara de comercio representa no solo al comerciante de las zonas urbanas, si no al comerciante de las zonas rurales del país y a aquellos donde los medios masivos de comunicación y el acceso a internet juegan papeles fundamentales para incidir y recalcar en que Colombia tiene restricción de acceso a estos derechos, por lo que se dificulta el trámite en línea de renovación y se le estaría obstruyendo un derecho al empresario a renovar su matrícula al no contar con el acceso físico a la cámara de comercio en el momento de intentar renovar su registro mercantil, impidiendo su derecho al trabajo y a libre creación y sostenibilidad de su empresa.”

Igualmente, las entidades indicaron que el decreto no desconoce el marco de referencia de la actuación del poder ejecutivo, de acuerdo con los artículos 47, 49 y 50 de la Ley 137 de 1994, debido a que: (i) tiene por finalidad la mitigación de la propagación del COVID-19 y, por lo tanto, está destinado a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; (ii) no estipula medidas que interfieran o limiten las competencias del Congreso de la República; y (iii) no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, pues no hace referencia a esta materia.

Con relación con la motivación suficiente, señalaron que el decreto analizado no limita derechos fundamentales y, además, la parte motiva contempla las consideraciones suficientes que justifican tales medidas. Igualmente, dijeron que las disposiciones examinadas superan el juicio de necesidad, pues suponen: (i) la necesidad fáctica, esto es prevenir la propagación del virus; y (ii) la necesidad jurídica, ya que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe una disposición que prevea la extensión del plazo para el registro mercantil ni para la realización de reuniones ordinarias de asamblea fuera del término señalado en la ley.

Sobre la motivación de incompatibilidad consideraron que mantener el término de los tres primeros meses del año para la renovación de los registros es incompatible con la emergencia actual, si se tiene en cuenta que ello supondría una asistencia masiva de personas a las cámaras de comercio de todo el país. Igualmente, adujeron que las medidas adoptadas en el Decreto 434 de 2020 guardan proporcionalidad con las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia, pues buscan evitar el contagio del COVID-19. Agregaron que no prevén disposiciones discriminatorias, pues otorgan un beneficio para apoyar al sector empresarial del país en igualdad de condiciones.

En cuanto al control formal, las cámaras de comercio indicaron que la norma bajo examen: (i) plantea una serie de consideraciones que motivan la necesidad, conexidad y pertinencia de las medidas en relación con los hechos que generaron la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica. (ii) fue suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros del Gobierno Nacional. (iii) fue expedida el 19 de marzo del año en curso, en vigencia del estado de emergencia en mención. (iv) determinó su ámbito de aplicación en todo el territorio nacional de conformidad con la materia objeto de regulación.

De otro lado, la normativa en revisión acoge el principio de jerarquía normativa, tal como lo afirmó la Cámara de Comercio de San José del Guaviare, que señaló que se trata de medidas que están en consonancia con la “Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205)” de la Organización Mundial del Trabajo, pues:

“...el decreto 434 de 2020 mitiga los traumatismos al empresario de este contexto y le extiende la posibilidad de acceso a internet para los pagos en línea o el acceso directo a la cámara una vez se levanten las restricciones del aislamiento obligatorio conservando su derecho al trabajo, la protección social y la creación, formalización y sostenibilidad empresarial, recordemos que los derechos humanos y la responsabilidad de protección de los mismo (sic) se hizo extensiva a Estados, organizaciones internacionales, individuos y empresas.”

Finalmente, las intervinientes afirmaron que se trata de un decreto legislativo expedido al amparo de una declaratoria de emergencia con el fin de extender plazos contenidos en los artículos 33 y 422 del Código de Comercio, el artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012, y el artículo 8 del Decreto 1510 de 2013. En ese orden de ideas, como se trata de términos de

rango legal, es necesario que su modificación se realice a través de un decreto con fuerza de ley, o una norma de igual o superior jerarquía, como los decretos que ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia actual.

Cámara de Comercio de Medellín

La Cámara de Comercio de Medellín solicitó a la Corte que declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto 434 de 2020.

En su opinión, se trata de una medida de alivio al sector empresarial y productivo en relación con algunas de las cargas inmediatas que recaen sobre él. En efecto, aunque la renovación de los registros públicos no puede entenderse simplemente como un “pago” a cargo de los inscritos, pues es esencialmente un acto de refrendación anual de información relevante para el tráfico jurídico-económico, la toma de decisiones empresariales y la confección de políticas públicas, lo cierto es que con ella se causa una tasa contributiva, como lo ha destacado la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, la posibilidad de que el Gobierno Nacional pueda modificar los plazos para la renovación de los registros que integran el RUES, tiene que ver también con la vinculación de la obligación al concepto de tributo, pues la Corte Constitucional ha concluido que los recursos que reciben las cámaras de comercio por la prestación de sus servicios registrales tienen origen tributario, de ahí que se trate de un alivio económico para las empresas.

La interviniente adujo que el decreto legislativo bajo examen guarda concreta y estrecha relación con las materias de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, y que sus disposiciones suponen un alivio para el aparato productivo colombiano. Resaltó que la prórroga de la obligación de renovar los registros públicos no introdujo la eliminación o condonación de la renovación, por lo que no está en riesgo la efectividad de otros derechos en los que también hay un interés constitucional, como la efectividad del control de la gestión pública que incluye la actualización de la información de personas jurídicas cuyo actuar en el contexto social, no solo tiene incidencia económica y social, sino que puede comprometer los derechos a la educación, al trabajo y a la propiedad entre otros, como lo ha dicho la Corte en sus sentencias.

En cuanto a los requisitos formales la intervención indicó que el Gobierno Nacional acató lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución. En efecto, el Decreto 434 de 2020 se dictó

por el Presidente, con la firma de todos los ministros y en vigencia del estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020. Esta normativa se justificó en la necesidad de fortalecer las acciones para conjurar los efectos de la crisis por el COVID-19, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

La entidad adujo que el decreto también encuentra conexidad con las consideraciones que motivaron la expedición del Decreto 417 de 2020. En relación con el juicio de finalidad, la medida de extender el plazo para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y demás registros que integran el RUES, pretende evitar la propagación del virus, toda vez que estadísticamente está demostrado que en la última semana del término establecido por la ley para cumplir con la obligación es en la que se presenta una mayor conglomeración de personas en los centros de atención. Igualmente, la extensión del plazo se convierte en un alivio financiero para los empresarios que afrontan disminuciones importantes en la ejecución de sus actividades mercantiles. Por lo tanto, estas situaciones contribuyen a superar la crisis de la emergencia y a evitar la extensión de sus efectos.

Las medidas adoptadas en el Decreto 434 de 2020 guardan proporcionalidad con las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia, pues pretenden evitar el contagio del COVID-19 en el país. Bajo ese mismo argumento, este decreto no limita ni restringe derechos ni garantías constitucionales, sino que evita la aglomeración de personas en determinados espacios. En cuanto al juicio de no discriminación, resaltó que el decreto no discrimina de ninguna manera, sino que, otorga un beneficio para apoyar al sector empresarial del país que se ha visto afectado con la propagación del COVID-19. Respecto de los juicios de prohibición de arbitrariedad y de intangibilidad, precisó que las estrategias adoptadas con la normativa bajo examen no tienen incidencia en el núcleo esencial de los derechos que pueden ser limitados, no imponen restricciones a los derechos intangibles; no contienen limitaciones a derechos fundamentales, y no desmejoran los derechos sociales de los trabajadores, con lo que se supera el juicio de no contradicción específica. Las decisiones adoptadas mediante el Decreto 434 de 2020 se encuentran debidamente motivadas en las consideraciones, por lo que también se cumple con el juicio de motivación suficiente.

Respecto del juicio de incompatibilidad adujo que mantener el término de los tres primeros meses del año para la renovación de los registros es incompatible con la emergencia actual,

si se toma en consideración, de un lado, que ello supondría una asistencia masiva de personas a las cámaras de comercio del país, y, de otro, que en la fecha en la que se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, solamente se había tramitado el 40% de los registros.

Por último, en materia de subsidiariedad señaló que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe una disposición que prevea la extensión de los plazos para los registros públicos ni para la realización de reuniones ordinarias de asamblea. Entonces, como estos términos se fijaron en leyes y decretos ley resultaba necesario que su modificación se realizara en un decreto con fuerza de ley.

Cámara de Comercio de Bogotá

La Cámara de Comercio de Bogotá solicitó declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto 434 de 2020. Para sustentar su posición presentó los siguientes argumentos:

Resaltó que el decreto fue expedido como respuesta a la declaratoria de pandemia del COVID-19, y por ello, tuvieron que adoptarse medidas extraordinarias con el objeto de contener el virus y evitar los efectos económicos relacionados con aquel. Asimismo, resaltó que era necesaria la ampliación del plazo previsto para la renovación de los registros mercantiles para evitar la congregación de personas en las instalaciones físicas de las cámaras de comercio y, en este sentido, contribuir a los esfuerzos de contención y prevención del riesgo de contagio del nuevo coronavirus. Ese objetivo también pretende cumplirse con la ampliación del término previsto para las reuniones ordinarias de asambleas generales y de otras personas jurídicas.

Afirmó que el Decreto 434 de 2020 disminuye favorablemente el impacto económico en las empresas por el COVID-19. Además, apuntó que este reduce las congestiones que podrían presentarse en las diferentes sedes de las cámaras de comercio y en el transporte público, debido al cumplimiento de esta obligación legal para empresarios y comerciantes que tenía como fecha límite el 31 de marzo. En ese sentido, adujo que el decreto cumple con los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y no hace discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

Por último, explicó que la iniciativa de expedir este decreto legislativo estuvo liderada por las cámaras de comercio a través de CONFECAMARAS. De este modo, destacó que se trata de medidas que buscan el bienestar de los empresarios, los colaboradores de las cámaras de comercio y la ciudadanía en general, para implementar un instrumento que amplíe las fechas de renovación y así aliviar los efectos de la emergencia sanitaria en las diferentes actividades económicas

Confederación Nacional de Cámaras de Comercio CONFECAMARAS

La entidad solicitó a la Corte declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto Legislativo 434 de 2020 y respondió a las preguntas planteadas por este Tribunal en los siguientes términos:

La Confederación reportó como antecedentes de la situación, la declaratoria de pandemia al COVID-19 por parte de la OMS, la expedición de la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud, en la que limitó las concentraciones de personas a un número menor a 500; la Resolución 0397 de 2020 expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá que posteriormente limitó las aglomeraciones a menos de 50 personas, medida que fue replicada por otras autoridades locales. Todo ello explica que las cámaras de comercio no estuvieran en condiciones de atender usuarios de manera masiva, como es usual durante las últimas semanas del mes de marzo.

El incumplimiento del deber de renovar oportunamente la matrícula mercantil y los demás registros públicos acarrea para los obligados multas, sanciones pecuniarias y otro tipo de consecuencias como la imposibilidad de acceder a beneficios, de participar en licitaciones públicas y de acceder a cupos de exportación, la depuración en las bases de datos de los registros públicos y la exclusión de la calificación de las entidades sin ánimo de lucro de la DIAN, entre otros. La decisión de extender el plazo de la renovación evita el incumplimiento y, por ende, la aplicación de consecuencias que harían más gravosa la situación de los empresarios y sujetos incorporados en los registros públicos.

La medida tomada por el Gobierno contribuye a contener la expansión del riesgo epidemiológico que puede poner en riesgo la salud y el bienestar de los empresarios, colaboradores de las entidades y la ciudadanía en general con la afluencia masiva a las sedes de las cámaras de comercio en todo el país, ya que a 17 de marzo de 2020 se encontraba pendiente la renovación de alrededor de 1.500.000 registros, que representan el

60% del total del universo de renovaciones esperadas. En relación con esta cifra, la entidad precisó que, a pesar de la oferta de servicios virtuales, existe una alta preferencia por la asistencia presencial a las instalaciones, particularmente en las regiones.

Desde el punto de vista económico, esta medida contribuye a facilitar a los empresarios y demás sujetos el cumplimiento de la obligación de renovar anualmente su registro o inscripción, particularmente para aquellos que se han visto más afectados en el ejercicio de sus actividades económicas como consecuencia de la extensión del contagio del COVID-19. Se trata de una medida de solidaridad con los empresarios de todo el país, que contribuye a evitar la extensión de la pandemia y contrarrestar los efectos que esta genera en la vida económica y social.

La intervención señaló que este decreto legislativo debe ser declarado exequible, pues las medidas que prevé son conducentes, pertinentes, proporcionales y se encuentran dentro del marco de las facultades que le otorga la Constitución Política al Presidente de la República. Además, no contradice el ordenamiento superior y tienen relación de conexidad con la situación que origina la crisis.

En cuanto a las preguntas formuladas en esta sede, la entidad indicó lo siguiente:

1. La respuesta al interrogante: ¿Los trámites que llevan a cabo las cámaras de comercio a los que hace alusión el Decreto 434 de 2020 pueden hacerse de forma virtual?, fue afirmativa. Las cámaras de comercio, de acuerdo con el marco legal y reglamentario vigente, pueden prestar todos sus servicios a través de medios virtuales. La virtualización de los servicios deriva de un amplio marco normativo que desde 2012 regula los servicios registrales delegados a las cámaras de comercio. En efecto, cuentan con plataformas electrónicas para que los usuarios puedan adelantar los trámites asignados a estas entidades y a su turno, facilitan el intercambio de datos electrónicos y el acceso a la información de los registros públicos.

2. El segundo cuestionamiento pedía a la confederación precisar los datos del año 2019 sobre el uso efectivo de estos mecanismos virtuales por parte de sus usuarios para adelantar los trámites a los que alude el Decreto 434 de 2020. La entidad contestó que a pesar de la disponibilidad de los servicios por medios virtuales, los usuarios realizan en un alto porcentaje sus trámites de manera presencial en las sedes de las cámaras de comercio por

costumbre, desconfianza ante los medios electrónicos, limitaciones de acceso o por problemas de conectividad de algunas regiones del país, ya que la jurisdicción de las cámaras de comercio cubre el 100% del territorio nacional, y existen zonas en las cuales no se cuenta con cobertura del servicio de internet. Cada año el porcentaje de los trámites que se realizan por medios virtuales por cada registro, no sobrepasa el 33% del volumen total de renovaciones.

Asociación Nacional de Industriales-ANDI

La entidad solicitó que la Corte declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto 434 de 2020, con base en los siguientes argumentos:

El decreto bajo examen cumple con los requisitos formales, porque: (i) fue expedido el 19 de marzo de 2020 y publicado en el Diario Oficial No. 51261 del mismo día, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaración del estado de excepción mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; (ii) cuenta con la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; y (iii) tiene motivación expresa.

En opinión de la ANDI, el decreto bajo análisis cumple con los requisitos materiales por estas razones:

i. (i) Guarda conexidad material tanto interna como externa. Las medidas adoptadas tienen relación con las consideraciones expuestas en los párrafos 6 a 13 de la parte motiva del decreto que declaró el estado de excepción y están estrechamente vinculadas con los hechos que dieron lugar a la declaración del estado de excepción. En efecto, se han presentado restricciones a la movilidad y al límite del número de asistentes a las reuniones que justifican la medida. De otro lado, el Decreto 417 de 2020 señaló que, para efectos de mitigar los efectos económicos negativos derivados de la pandemia, son necesarias medidas extraordinarias para “(...) aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis”.

Las disposiciones del Decreto 434 de 2020 buscan facilitar el cumplimiento de obligaciones (renovación de registros y celebración de reuniones de órganos colegiados) que debían cumplirse antes de finalizar el primer trimestre de 2020, esto es, justo durante el período de

las restricciones para contener la pandemia.

() El Decreto 434 de 2020 no afecta el núcleo esencial de derechos fundamentales, razón por la que no es arbitrario.

() No lesiona los derechos enumerados en el artículo 4° de la Ley 137 de 1994.

() No desmejora los derechos sociales de los trabajadores.

() Está ligado con la superación de los efectos económicos adversos derivados de la crisis que dio lugar al estado de excepción. Los límites a la movilidad y al número de personas en una reunión afectaban de manera directa el cumplimiento de múltiples obligaciones, entre ellas, las relacionadas con los registros ante las cámaras de comercio y la realización de las reuniones ordinarias de los órganos colegiados de las personas jurídicas. El incumplimiento de esas obligaciones acarrea consecuencias económicas adversas, entre ellas, sanciones, y afecta el funcionamiento normal de las personas jurídicas. De igual manera, ampliar el plazo para realizar los registros ante las cámaras de comercio contribuye a la liquidez de las personas obligadas; aspecto esencial para salir adelante de la crisis derivada de la pandemia. Por último, postergar las reuniones ordinarias de los órganos colegiados de las personas jurídicas evita mayores contagios por el virus. En conclusión, el decreto objeto de estudio cumple con finalidades constitucionalmente válidas.

() Las consideraciones expuestas en los párrafos 6 a 13 de la parte motiva del Decreto 434 de 2020, muestran que el Presidente de la República hizo una evaluación detallada de la situación en lo que respecta a los registros ante las cámaras de comercio y a las reuniones ordinarias de los órganos colegiados de las personas jurídicas.

() La normativa objeto de control es necesaria, pues las medidas que adopta se refieren a obligaciones que tienen origen en normas con rango legal, de tal suerte que solo podían ser modificadas por preceptos de igual naturaleza. La inminencia del vencimiento del término para cumplirlas no permitía acudir a los medios ordinarios de expedición de las leyes.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, en concepto recibido el 30 de abril del año en curso, solicitó que la Corte declare la EXEQUIBILIDAD del decreto legislativo 434 de 2020, en tanto

que cumple todas las exigencias formales contempladas en el artículo 215 de la Constitución y en la Ley 137 de 1994, por lo siguiente:

i. (i) Se firmó por el Presidente de la República y todos sus ministros (18), en el orden de precedencia establecido en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por el artículo 17 de la Ley 1967 de 2019;

ii. (ii) Explicó las razones que justifican la adopción de medidas excepcionales en el ámbito tributario y mercantil, y cómo a través de ellas se pretende mitigar, contener y prevenir el riesgo de contagio del COVID-19, así como sus efectos económicos. Por lo tanto, a su juicio, se respetó el requisito de motivación expresa.

iii. (iii) Cumplió el requisito de temporalidad, ya que fue expedido el 19 de marzo de 2020, esto es, dentro del término de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020. En el mismo sentido, el Procurador adujo que se satisfizo el requisito de territorialidad, porque las medidas adoptadas rigen en todo el territorio nacional.

iv. (iv) Finalmente, aunque no se trata de un requisito formal, el 24 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto 434 de 2020, como lo dispone el parágrafo del artículo 215 superior.

Por otra parte, el Procurador General de la Nación afirmó que el Decreto 434 de 2020 cumple las condiciones generales sustanciales definidas para este tipo de normas. En efecto, estableció mecanismos de carácter mercantil para la contención y mitigación del riesgo de contagio del COVID-19 en el país, y conjurar los efectos económicos negativos del mismo. Específicamente, las medidas examinadas tienen como finalidad garantizar que los comerciantes y demás usuarios de las cámaras de comercio puedan acatar las medidas de aislamiento social, sin que ello les genere las consecuencias negativas previstas en los distintos cuerpos normativos para quienes, en condiciones ordinarias de normalidad social y económica, no renueven en oportunidad los registros que integran el RUES, o no convoquen y realicen las reuniones ordinarias de asambleas que dispone el artículo 422 del Código de Comercio o las que deben adelantar otras personas jurídicas.

De este modo, afirmó que estas medidas tienen conexidad externa con los motivos que

dieron lugar a la declaratoria de emergencia porque la extensión del plazo para renovar los diferentes registros y celebrar las reuniones ordinarias de asambleas generales mencionadas en el decreto bajo estudio, buscan contener y prevenir el riesgo de contagio del COVID-19, pues evitan la concentración de personas tanto en las cámaras de comercio como en los domicilios principales donde funcione la administración de la sociedad. Adicionalmente, pretende mitigar los efectos económicos negativos del aludido virus en el territorio nacional.

Asimismo, señaló que las medidas adoptadas en el decreto objeto de control guardan conexidad interna porque pretenden reducir los contagios del COVID-19 y propenden por la reactivación y fortalecimiento de las dinámicas empresariales y económicas del país. Así las cosas, las consideraciones del decreto tienen relación específica con las medidas.

En cuanto a los juicios de prohibición de arbitrariedad y de intangibilidad, el Ministerio Público consideró que la regulación contenida en el Decreto 434 de 2020 no tiene incidencia en el núcleo esencial de los derechos que pueden ser limitados, como tampoco impone restricciones a los derechos intangibles, pues se trata de medidas de naturaleza económica que referidas al plazo para realizar las reuniones ordinarias de las asambleas de accionistas y para renovar los registros que integran el RUES, debido a que “[e]l cumplimiento de esta obligación constituye el hecho generador de pagar una suma de dinero comprendida por la especie tributaria denominada “tasa” (art. 338 C.P.)”⁵. Por lo anterior, concluyó que el decreto supera estos juicios.

Por último, señaló que el decreto objeto de revisión no contiene regulaciones que impliquen desmejorar los derechos de los comerciantes o las empresas, por el contrario, buscan fortalecer las dinámicas empresariales y económicas. En consecuencia, el acto supera el juicio de no contradicción específica.

Después de este análisis, el Ministerio Público afirmó que el Decreto 434 de 2020 cumple con las condiciones específicas desarrolladas por la jurisprudencia constitucional así:

En primer lugar, cumple con el principio de finalidad, porque los mecanismos que prevé están relacionados con la superación de la crisis que dio lugar a la emergencia económica, social y ecológica, e impiden que potencialmente se aumente la propagación del COVID-19 y las consecuencias económicas asociadas, por las razones que ya se han expuesto.

En segundo lugar, observa el requisito de motivación suficiente, ya que el Gobierno Nacional señaló los efectos negativos del COVID-19 en la salud del público en general y en la economía, y dispuso medidas mercantiles diferenciadas de acuerdo con las particularidades de cada sector, así: (i) identificó que extender el plazo para la renovación de los registros que integran el RUES, la realización de las asambleas ordinarias y las reuniones de otras personas jurídicas genera una menor concentración de las personas en las cámaras de comercio del país, lo que ayuda a contener y prevenir el contagio del referido virus; (ii) esgrimió que las medidas buscan conjurar los efectos económicos negativos asociados; y (iii) adujo que los beneficios tributarios tienen el propósito de promover la industria y el comercio del país para proteger las fuentes de empleos y absorber fuerza laboral afectada por la pandemia.

En tercer lugar, el Ministerio Público destacó que, a pesar de que la obligación de renovar los registros que integran el RUES tiene fundamento en normas de rango legal, el término para cumplir con dicha obligación en el caso del RUP y el RUNEOL se estableció a través de decretos reglamentarios. De este modo, resaltó que la Constitución le permite al Presidente de la República modificar leyes por medio de los decretos legislativos que dicte en virtud del artículo 215, pues se trata de actos con fuerza material de ley, y por ello, estas normas también pueden modificar decretos reglamentarios. Sin embargo, esta circunstancia podría suponer un problema de cara al cumplimiento del requisito de subsidiariedad, porque el Presidente de la República tenía la competencia para modificar los decretos reglamentarios 1840 y 1082 de 2015 que establecieron el plazo para renovar el RUP y RUNEOL, sin necesidad de expedir un decreto legislativo.

No obstante, el Procurador afirmó que la conexidad de las medidas legales y reglamentarias en mención explica que en un mismo decreto legislativo se haya regulado, de manera integral, todo lo que tiene que ver con los registros empresariales, pues la magnitud de los hechos y su gravedad implica que las regulaciones contengan la mayor cantidad de reglas posibles para que sean efectivas y claras. En ese sentido, concluyó que la medida cumple con las exigencias del examen de subsidiariedad.

En cuarto lugar, el Decreto 434 de 2020 expuso las razones por las que los medios ordinarios resultan insuficientes para conjurar la crisis derivada del COVID-19. En particular, el Gobierno Nacional explicó que la ampliación de los plazos de renovación de los registros en mención

constituye una medida que apoya el aislamiento y, de esta forma, contribuye con los esfuerzos de contención y prevención del riesgo de contagio del virus. Lo propio ocurre con el plazo para las reuniones ordinarias de asamblea, señalado por el artículo 422 del Código de Comercio para las sociedades, lo que explica la necesidad de una medida legislativa con el fin de extender el término hasta dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria. Por consiguiente, afirmó que la norma bajo examen supera el juicio de incompatibilidad con los medios ordinarios.

En quinto lugar, el Ministerio Público indicó que las disposiciones examinadas cumplen con el examen de proporcionalidad. Lo anterior, porque son razonables y no implican limitaciones a los derechos fundamentales, incluidas las libertades económicas, pues a través de ellas se busca prevenir la propagación del virus, pues evita concentraciones de personas y garantiza que el sector productivo y económico no encuentre obstáculos administrativos ejercer los actos de comercio.

Por último, señaló que el texto normativo examinado no contiene criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control automático de constitucionalidad de que trata el párrafo del artículo 215 superior, ya que el Decreto 434 del 19 de marzo de 2020 fue adoptado al amparo de la declaratoria previa de emergencia económica, social y ecológica.

Cuestión previa. La exequibilidad del Decreto 417 de 2020, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional

2. Mediante Sentencia C-145 de 2020, la Corte consideró que el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 se hallaba ajustado a la Constitución y declaró su exequibilidad. La Sala señaló que la normativa superaba los presupuestos formales y sustantivos de validez constitucional.

Esta decisión es de especial relevancia, pues otorgó validez a las consideraciones planteadas

por el Gobierno Nacional para justificar la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, razones que en gran parte son retomadas al sustentar las medidas contempladas en el decreto ahora objeto de control. En efecto, la declaratoria de emergencia se fundamentó en el brote de coronavirus (COVID-19), que ha sido declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud y que, por sus características, ha generado una grave calamidad pública, que además constituye una fuerte afectación al orden económico y social del país. El Gobierno resaltó en sus motivaciones que la situación afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional. Por ello el Presidente consideró indispensable contar con herramientas legales para responder a la crisis.

Asunto a resolver y metodología de la decisión

3. En desarrollo de dicha declaratoria de estado de excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 434 del 19 de marzo de 2020 “Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”. De acuerdo con su título, el objetivo general de esa normativa es “mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional” por lo que busca “contribuir a los esfuerzos de contención y prevención del riesgo de contagio del nuevo coronavirus COVID-19” por medio de la ampliación del plazo para (i) que comerciantes y otras personas naturales y jurídicas puedan adelantar ciertos trámites ante las cámaras de comercio y (ii) llevar a cabo las reuniones ordinarias de las asambleas y otros cuerpos colegiados. La finalidad de estas medidas es evitar la concentración humana que aumenta el riesgo de contagio. La justificación de la normativa radica en que las disposiciones ordinarias aplicables acogen plazos perentorios para estas diligencias, que se cumplen en los 3 primeros meses de año, por lo que es necesario ampliarlos para cumplir la finalidad planteada.

Todos los intervinientes consideran que la normativa se ajusta a la Constitución, pues supera los criterios analíticos enunciados por la jurisprudencia constitucional para evaluar este tipo de normas. En efecto, la prórroga es necesaria como consecuencia de la expansión del virus COVID y sólo era posible mediante una ley. Además, consideran que su expedición no

vulnera derechos o garantías fundamentales. La única variación en las intervenciones es la solicitud de la facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, que le pide a la Corte la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 5º en el entendido de que esa disposición debe considerarse aplicable incluso a las reuniones de las entidades sin ánimo de lucro y demás personas jurídicas de derecho público y privado.

El Procurador General estima que el decreto bajo examen es constitucional con base en el análisis de las categorías aplicables.

4. Una vez planteado el asunto, el problema jurídico consiste en establecer si la ampliación de los plazos previstos en la normativa general para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, así como para adelantar las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, se ajusta a la Constitución.

La Sala adoptará la siguiente metodología para decidir sobre la constitucionalidad de la normativa bajo control: (i) reiterará el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) hará una exposición acerca del contenido y alcance de la normativa objeto de análisis, apartado en el que contrastará el texto con las disposiciones previstas por la legislación ordinaria para la renovación de la matrícula mercantil, el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranzas –en adelante RONEOL- y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social –en adelante RUES-, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados; (iii) hará una referencia general sobre el precedente constitucional acerca de la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el RUES, así como de las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados. Finalmente, a partir de las reglas que se deriven de los análisis anteriores, (iv) la Corte evaluará si el decreto en mención es compatible con la Constitución.

Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica

5. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la

naturaleza y alcance del estado de emergencia económica, social y ecológica establecido en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente, se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este Tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos expedidos por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia. A continuación, la Corte reiterará los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 434 de 2020.

6. Los artículos 212 a 215 de la Constitución de 1991 regulan los estados de excepción. Con base en estas disposiciones el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica.

7. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Carta Política establece un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia” y que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia (en adelante LEEE), así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

8. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles para los estados de excepción, dentro de los cuales se destacan los políticos específicos, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del estado de guerra exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del estado de conmoción interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos

constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

9. La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 superiores, desarrollados por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

10. De conformidad con el artículo 215 de la Carta, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella (...)”. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

Este Tribunal ha señalado que:

“los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales” (negrilla no originales).

En estos términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de movimientos telúricos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, entre otros, o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”.

Una muestra de lo anterior es que desde la expedición de la Constitución se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por razones diversas y apremiantes como: i) la fijación de salarios de empleados públicos; ii) la crisis en el servicio público de

energía eléctrica; iii) desastres naturales; iv) la devaluación del peso frente al dólar; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela.

11. El artículo 215 superior prescribe que la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del estado de emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Dicha disposición señala que el decreto que haga público el estado de emergencia debe indicar el término dentro del cual el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, va a utilizar estas facultades extraordinarias. Además, esta norma también señala que se debe convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de

emergencia económica, social o ecológica

12. Los estados de excepción son respuestas a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias fundadas en la juridicidad que impone la Carta. Sin embargo, una característica propia del Estado Constitucional es que esa competencia no sea arbitraria ni omnímoda. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y la Constitución, ya que a pesar de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, deben someterse a las condiciones de validez exigidas por la Carta.

La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas consideradas parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución que regulan los estados de excepción (artículos 212 a 215); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales -derechos intangibles- (artículos 93.1 y 214 superiores). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal: (a) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (b) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control constitucional de los decretos adoptados en el estado de emergencia económica, social y ecológica.

13. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia tiene dos facetas: formal y material.

Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional y, de esa forma, se establezcan criterios objetivos y certeros para su valoración.

14. El examen formal del decreto exige verificar, en el siguiente orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus Ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

15. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica de este Tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los aspectos, adicionalmente, ahora se indica el orden en el que deben ser aplicados.

15.1. El juicio de finalidad está previsto por el artículo 10 de la LEEE. Indica que toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa, cierta y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

15.2. El juicio de conexidad material está previsto por los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE. Con este juicio se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

15.3. El juicio de motivación suficiente ha sido considerado como un complemento a la verificación formal debido a que busca establecer: (i) si el decreto de emergencia fue

fundamentado; y (ii) si las razones presentadas por el Presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “(...) decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

15.4. El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que el decreto legislativo no establezca medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

15.5. El juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran derechos intangibles: la vida y la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

15.6. El juicio de no contradicción específica tiene por objeto verificar que las medidas

adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución o los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. La Corte ha destacado que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 superior.

15.7. El juicio de incompatibilidad, según el artículo 12 de la LEEE, los decretos legislativos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales estas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

15.8. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, que consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

15.9. El juicio de proporcionalidad, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye el análisis de proporcionalidad cuando ello se requiera en cualquier otra etapa del escrutinio, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales se utiliza el juicio de ausencia de arbitrariedad.

15.10. El juicio de no discriminación, que tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige

que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en la raza, el sexo, la lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

El contenido y alcance del Decreto 434 de 2020.

16. El decreto inicia con catorce considerandos que se refieren al estado de emergencia económica, social y ecológica en general y a los poderes extraordinarios del Presidente de la República para legislar a fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Posteriormente, el texto destaca la declaratoria del COVID-19 como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud el día 11 de marzo de 2020. Ese organismo internacional “instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas a fin de mitigar el contagio.”

Adiciona que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus” y estableció disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al COVID-19.

Además, indica que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del COVID-19. Entre las razones que llevaron a la adopción de esa medida se incluyó la siguiente: “el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.”. Sin embargo, como podrá verse en el contenido de la normativa objeto de control, no se adoptan disposiciones en materia tributaria, por lo cual esta Corte discrepa en ese punto de la intervención de la Cámara de Comercio de Medellín que justifica la normativa por considerarla de contenido tributario.

Por otra parte, señala que el artículo 422 del Código de Comercio establece que “Las reuniones ordinarias de la asamblea se efectuarán por lo menos una vez al año, en las fechas señaladas en los estatutos y, en silencio de éstos, dentro de los tres meses siguientes al vencimiento de cada ejercicio (...)”, por lo que resulta necesaria la adopción de una medida legislativa para ampliar este plazo a fin de aminorar la congregación de personas en dichas reuniones y contribuir a la contención y prevención del riesgo de contagio del COVID-19. Además, indicó que esa medida es efectiva en reuniones de otras personas jurídicas diferentes a sociedades, por lo que es pertinente ampliar el ámbito de aplicación de la disposición a todas las personas jurídicas.

17. Con base en estas consideraciones, el artículo 1° extiende el plazo para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y demás registros que integran el RUES (artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012) con excepción del Registro Único de Proponentes, hasta el día tres (3) de julio de 2020. El párrafo indica que la depuración anual de la base de datos del RUES, se deberá efectuar dentro del mes siguiente al vencimiento del término previsto en este artículo. Por lo tanto, las cámaras de comercio deberán remitir a la Superintendencia de Industria y Comercio –en adelante SIC- el listado de comerciantes e inscritos que hayan incumplido el deber de renovar su matrícula o inscripción de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto.

Por su parte, el artículo 2° establece como plazo máximo para la presentación de la información para renovar el Registro Único de Proponentes (RUP) el quinto día hábil de julio de 2020.

El artículo 3° señala el 3 de julio de 2020 como plazo para la afiliación a las cámaras de comercio. Su párrafo establece que los afiliados que renueven la matrícula mercantil y su calidad de afiliados en los términos de esta normativa, conservan todos los derechos legales.

De esta regulación se advierte una distinción entre el plazo para la renovación del RUP -5º día hábil de julio de 2020-, y del término para los demás registros y la afiliación a las cámaras de comercio -3 de julio de 2020-. La Sala advierte que está distinción obedece a la divergencia en los plazos que plantean las normas ordinarias, ya que para la mayoría de registros y para la afiliación a las cámaras de comercio la renovación vence cumplidos los 3 primeros meses del año o de forma expresa el 31 de marzo de cada año, mientras que la

renovación del RUP debe adelantarse a más tardar dentro del quinto día hábil del mes de abril de cada año.

El artículo 4° ordena a las cámaras de comercio publicar en un periódico de amplia circulación nacional y en sus sitios web, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del decreto, la extensión concedida para las renovaciones de los registros, así como para su depuración y para la renovación de la afiliación.

En cuanto a las reuniones ordinarias de asamblea correspondientes al ejercicio del año 2019 (artículo 422 del Código de Comercio), el artículo 5° del decreto establece que podrán efectuarse hasta dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional, esta previsión será analizada con detenimiento en el acápite del control material de la normativa. Si no fuere convocada, la asamblea se reunirá por derecho propio el día hábil siguiente al mes precitado, a las 10 a.m., en las oficinas del domicilio principal donde funcione la administración de la sociedad. Los administradores permitirán el ejercicio del derecho de inspección a los accionistas o a sus representantes durante los quince días anteriores a la reunión. El párrafo determina que todas las personas jurídicas, sin excepción, estarán facultadas para aplicar las reglas previstas en este artículo en la realización de reuniones presenciales, no presenciales o mixtas de sus órganos colegiados, con lo que incluye a todas estas entidades.

El artículo 6° determina que el decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Tal y como se advierte del contenido del Decreto las medidas que se examinan en cuanto a la renovación de los registros se limitaron a ampliar el plazo con el que cuentan los obligados para el efecto, pero no eliminaron el deber de renovación ni las cargas asociadas tales como la presentación de los documentos exigidos para el efecto o el pago, en caso de que proceda, de la contraprestación por el servicio prestado por las cámaras de comercio. En relación con este pago, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que se trata de una tasa dirigida a la recuperación de los costos que genera la prestación del servicio de registro, que es una función pública en cabeza de las cámaras de comercio.

En efecto, la Sala advierte que el Decreto bajo examen no prevé medidas tributarias, pues la ampliación del plazo para el acto de renovación, que tiene asociado el pago de una tasa, no

implicó la modificación de alguno de los elementos esenciales del tributo, un beneficio, una exención o la creación de un nuevo tributo. Por el contrario, la disposición no se pronunció ni adoptó alguna medida sobre la tasa asociada a la renovación de los registros administrados por las Cámaras de Comercio.

En consecuencia, contrario a lo señalado por la Cámara de Comercio de Medellín las medidas bajo examen no corresponden a beneficios tributarios como lo indicó en su intervención.

Las normas ordinarias que rigen la obligación de registro

18. Las actividades de comercio y el ejercicio del derecho de asociación tienen impacto no sólo en los intereses de las partes directamente involucradas, sino también en los de terceros y de la sociedad en general. Por esta razón, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con una serie de registros públicos en los que se inscriben los actores del comercio, los contratistas del Estado y algunas organizaciones que, si bien no ejercen actividades mercantiles, con su actividad pueden afectar a la comunidad. Estos registros dotan de publicidad, seguridad jurídica, oponibilidad, transparencia, eficacia y confianza a los mercados, a la contratación estatal y a la sociedad en general.

Actualmente, el RUES integra los siguientes registros: (i) Mercantil; (ii) Único de Proponentes; (iii) de Entidades sin Ánimo de Lucro; (iv) Nacional Público de las Personas Naturales y Jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar; (v) Público de Veedurías Ciudadanas; (vi) Nacional de Turismo; (vii) de Entidades Extranjeras de Derecho Privado sin Ánimo de Lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia; y (viii) el Registro de la Economía Solidaria. El RUES es administrado por las cámaras de comercio según las instrucciones y el control ejercido por la SIC.

A fin de contar con información actualizada y asegurar los objetivos de los registros en mención, la ley previó la obligación de renovar anualmente estas inscripciones. El artículo 166 del Decreto Ley 019 de 2012 estableció que la renovación debe adelantarse dentro de los 3 primeros meses de cada año para todos los registros que conforman el RUES, salvo para el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes que seguirán las reglas especiales que rigen ese deber.

A partir de las generalidades descritas, la Sala hará una breve descripción del objeto de los registros referidos y de las particularidades relevantes en materia de renovación.

El registro mercantil.

19. El artículo 26 del Código de Comercio estableció como objeto del registro mercantil “llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad.” Por su parte, el artículo 19 ibídem determinó las obligaciones del comerciante, entre las que incluyó: matricularse en el registro mercantil e inscribir en dicho registro todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija esa formalidad.

Es de carácter público, se lleva por las cámaras de comercio de acuerdo con las instrucciones señaladas por la SIC, y en él deben inscribirse, entre otros, las personas, actos y documentos enumerados en el artículo 28 del Código de Comercio. Esta inscripción está sujeta a reglas que determinan el lugar, la forma y los términos.

El artículo 33 del mismo código determinó el plazo para cumplir la obligación de renovar la matrícula mercantil e indicó que debe efectuarse anualmente y dentro de los 3 primeros meses de cada año. Por su parte, el Decreto 668 de 1989 precisó que la renovación debe adelantarse en el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de marzo de cada año.

El Código de Comercio originalmente no previó sanciones por el incumplimiento del deber de renovación, pues el artículo 37 únicamente fijó una sanción pecuniaria por la falta de inscripción. Sin embargo, actualmente, por disposición del artículo 30 de la Ley 1727 de 2014, el comerciante que incumpla la obligación de actualización está sujeto a la misma sanción derivada de la falta de inscripción. El correctivo se impone por la SIC y corresponde a una multa de hasta 17 SMMLV.

El Registro Único de Proponentes

20. En sus orígenes, el artículo 22 de la Ley 80 de 1993 –ya derogado– estableció la obligación en cabeza de todas las personas naturales y jurídicas que pretendan celebrar contratos con el Estado de inscribirse en el Registro Único de Proponentes -RUP-. El objeto de este registro es generar una base de datos pública, centralizada y actualizada, que sirva a las

entidades del Estado y a todas las personas interesadas en celebrar contratos estatales para obtener la información relacionada con los contratistas, particularmente en lo que respecta a su experiencia contractual, idoneidad financiera y capacidad técnica. Este instrumento contribuye a materializar los principios de eficiencia, economía, transparencia, publicidad, seguridad jurídica e igualdad que rigen los procesos de contratación pública. Posteriormente, el artículo 6° de la Ley 1150 de 2007 se refirió al punto de manera similar.

La inscripción se adelanta en las cámaras de comercio de la jurisdicción del proponente a través de la presentación del formulario único adoptado por la SIC y de los documentos que soporten la información correspondiente. Los entes camerales deben verificar la información presentada y, comprobada su veracidad, suficiencia y correspondencia, efectuarán la inscripción.

Con el propósito de que el RUP esté actualizado y constituya una herramienta útil para los procesos de contratación pública se prevén diversos mecanismos que generan deberes tanto para las entidades públicas como para los proponentes. En particular, las entidades estatales deben enviar mensualmente a las cámaras de comercio de su domicilio copia de los actos administrativos, en firme, por medio de los cuales impusieron multas y sanciones, y las inhabilidades resultantes de los contratos que hayan suscrito, así como la información de los procesos de contratación. Por su parte, los inscritos pueden actualizar la información relacionada con su experiencia y capacidad jurídica en cualquier momento y, adicionalmente, tienen la obligación de renovar el registro anualmente a más tardar dentro del quinto día hábil del mes de abril de cada año. Como quiera que la inscripción en el RUP es un requisito para acceder a los procesos de contratación con el Estado la consecuencia de no solicitar la renovación en el plazo en mención es que cesan sus efectos.

Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro

21. Las entidades sin ánimo de lucro son personas jurídicas que se constituyen por la voluntad de asociación para realizar actividades en beneficio de asociados, de terceras personas o de la comunidad en general. La diferencia con las entidades que tienen ánimo de lucro radica en el destino de las utilidades, pues las sociedades sin ánimo de lucro no las destinan a sus socios.

El artículo 40 del Decreto Ley 2150 de 1995 suprimió el acto de reconocimiento de las

personerías jurídicas de las entidades sin ánimo de lucro. Sin embargo, el parágrafo del artículo en mención precisó que estas entidades formarán una persona distinta de sus miembros o fundadores, a partir de su registro ante la cámara de comercio. Por su parte, el artículo 1º del Decreto 427 de 1996 indicó que la inscripción se adelantará en los mismos términos, con las mismas tarifas y condiciones del registro mercantil de los actos de las sociedades comerciales.

El decreto 427 de 1996 identificó las personas jurídicas obligadas a efectuar el registro y las excepciones correspondientes, reglamentó el trámite del registro, reiteró su carácter público y resaltó la competencia de certificación de la existencia y representación de las entidades en cabeza de las cámaras de comercio.

Finalmente, el artículo 166 del Decreto 019 de 2012 incorporó al RUES las operaciones del Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro y con el objeto de mantener la actualización del registro y garantizar su eficacia estableció la obligación de renovarlo anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año.

Registro público de entidades extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia.

22. El artículo 48 del Código de Procedimiento Civil (CPC) señalaba que las personas jurídicas extranjeras de derecho privado con domicilio en el exterior, que establezcan negocios permanentes en Colombia, tienen la obligación de constituir apoderados con capacidad para representarlas judicialmente en el lugar donde tengan tales negocios. Esta obligación debía cumplirse con la protocolización en notaria de la prueba idónea de la existencia y representación, y la inscripción en la cámara de comercio. Luego, el artículo 50 del Decreto 019 de 2012 precisó que esta obligación también debe cumplirse por las organizaciones no gubernamentales extranjeras sin ánimo de lucro.

En cuanto a la entidad que debe llevar el registro, a pesar de que la previsión original del CPC radicó la competencia en las cámaras de comercio, el Decreto 2893 de 2011 trasladó la administración del registro público en mención a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior. Esta competencia se asignó nuevamente a las cámaras de comercio en el artículo 166 del Decreto 019 de 2012, que incorporó las operaciones del registro al RUES y estableció la obligación de renovación dentro de los tres primeros meses de cada año.

Registro de la economía solidaria

23. El artículo 143 del Decreto Ley 2150 de 1995 señaló que las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, así como sus organismos de integración y las instituciones auxiliares del cooperativismo, son entidades sin ánimo de lucro y se constituyen por escritura pública o documento privado, que deberá suscribirse por todos los asociados fundadores. Asimismo, aclaró que estas entidades formarán una persona distinta de sus miembros cuando se realice el registro ante la cámara de comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la asociación, el cual seguirá el mismo régimen previsto para las demás entidades privadas sin ánimo de lucro.

Posteriormente, el artículo 63 de la Ley 454 de 1998 determinó que los actos de registro e inscripción de las entidades de la economía solidaria se adelantarán ante la superintendencia a la cual corresponda su supervisión, y aclaró que este registro no supe las autorizaciones exigidas en la ley para las actividades específicas que las entidades desarrollen. Por su parte, el artículo 146 del Decreto 019 de 2012 trasladó la competencia de registro en mención a las cámaras de comercio y precisó que estas actuaciones se adelantarán conforme a las reglas y tarifas del registro mercantil.

Finalmente, el artículo 166 del Decreto 019 de 2012 incorporó al RUES las operaciones del Registro de la Economía Solidaria y, con el objeto de mantener la actualización del registro y garantizar su eficacia, estableció la obligación de renovación dentro de los tres primeros meses de cada año.

Registro nacional público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar

24. La Ley 643 de 2001 fijó el régimen del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar. Este cuerpo normativo regula las competencias que involucran la facultad exclusiva del Estado para la explotación de las modalidades de juegos de suerte y azar. Entre los asuntos regulados se establecieron las condiciones en las cuales los particulares pueden operar las actividades en mención.

El artículo 55 de la Ley 643 de 2001 creó el registro de carácter nacional y público, administrado por las cámaras de comercio, en el que deben inscribirse las personas naturales

y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de juegos de suerte y azar. Asimismo, precisó que el contrato de vinculación entre vendedor y empresario requiere que cada una de las partes esté inscrita en el registro en mención. Además, el Decreto 1350 de 2003 indicó que todo vendedor de juego permanente y chance debe estar inscrito.

Luego, el artículo 166 del Decreto 019 de 2012 incorporó al RUES las operaciones del registro nacional público de las personas naturales y jurídicas que ejercen la actividad de vendedores de juegos de suerte y azar, y con el objeto de mantener la actualización del registro y garantizar su eficacia estableció la obligación de renovarlo dentro de los tres primeros meses de cada año.

Registro Público de Veedurías Ciudadanas

25. Las veedurías ciudadanas, creadas por la Ley 134 de 1994 y reglamentadas en la Ley 850 de 2003, constituyen un mecanismo de participación democrática que permite a los ciudadanos ejercer vigilancia y control sobre la gestión pública. Esta vigilancia obedece a la naturaleza de la actividad y, por ende, puede recaer no sólo sobre la gestión de las autoridades públicas sino también sobre las entidades privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas del ejercicio de funciones de naturaleza pública o del manejo de recursos públicos.

El artículo 3º de la Ley 850 de 2003 reguló el procedimiento de constitución de las veedurías y señaló que podrán conformarse por un número plural de ciudadanos o a través de organizaciones. Los ciudadanos elegirán de forma democrática a los veedores y levantarán un acta que se llevará por las personerías municipales o distritales, o ante las cámaras de comercio.

Por su parte, el artículo 67 de la Ley 1757 de 2015 creó las redes de veedurías, que son organizaciones que agrupan a las veedurías ciudadanas con el propósito de articular mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración para fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización. La inscripción de estas redes se hará ante las mismas entidades en las que se inscriben las veedurías.

El artículo 166 del Decreto 019 de 2012 incorporó al RUES las operaciones del Registro público de veedurías ciudadanas y, con el objeto de mantener la actualización del registro y

garantizar su eficacia, estableció la obligación de renovarlo dentro de los tres primeros meses de cada año.

Registro nacional de turismo

26. El artículo 61 de la Ley 300 de 1996 creó el registro nacional de turismo, de carácter público, administrado por el Ministerio de Desarrollo Económico, en el cual deben inscribirse todos los prestadores de servicios turísticos que desarrollen actividades en el país. Asimismo, estableció que la inscripción es un requisito para el ejercicio de dichas actividades. Luego, la Ley 1101 de 2006 autorizó al Ministerio de Comercio Industria y Turismo a delegar en las cámaras de comercio este registro.

Como quiera que es un requisito de habilitación para la prestación de los servicios turísticos, el registro debe renovarse anualmente. El artículo 33 de la Ley 1558 de 2012 estableció que el incumplimiento de esa obligación acarrea las siguientes sanciones: (i) la suspensión de la inscripción y la prohibición de ejercer la actividad durante el tiempo de la misma; (ii) el cierre temporal inmediato de los establecimientos turísticos hasta que los prestadores acrediten estar inscritos en el registro o cumplan la obligación de renovación; y (iii) supedita la reactivación del registro al pago de un (1) salario mínimo mensual legal vigente a favor del Fondo Nacional de Turismo.

En concordancia con las obligaciones descritas, el artículo 166 del Decreto 019 de 2012 incorporó al RUES las operaciones del Registro Nacional de Turismo y estableció la obligación de renovación anual dentro de los tres primeros meses de cada año. Por su parte, el artículo 2.2.4.1.3.1. del Decreto 229 de 2017 precisó que la actualización del registro debe efectuarse, vía internet, dentro del periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de marzo de cada año.

El registro único nacional de entidades operadoras de libranza

27. La Ley 1527 de 2012 fijó el marco general para la libranza o el descuento directo, cuyo objeto es posibilitar la adquisición de productos, servicios financieros, bienes y servicios acreditados con el salario, los pagos de honorarios o la pensión. Esta operación exige la autorización expresa de descuento emitida por el asalariado, contratista o pensionado, la cual se comunicará al empleador o pagador que, a su vez, efectuará directamente el traslado

de los recursos a la entidad operadora, es decir el acreedor. Actualmente, el artículo 2º de la Ley 1902 de 2018 determina cuales son las entidades operadoras de libranza.

El artículo 14 de la Ley 1527 de 2012 creó el RONEOL y radicó su administración en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, estableció que el único objetivo de esta herramienta era permitir que cualquier persona constate el registro de las entidades operadoras. Posteriormente, el artículo 143 de la Ley 1753 de 2015 trasladó la operación del registro a las cámaras de comercio.

A la función exclusiva del registro, prevista originalmente, se adicionaron dos nuevas. De un lado, el parágrafo del artículo 2.2.2.49.2.11 del Decreto 1840 de 2015 estableció el deber de las superintendencias de reportar las sanciones en firme que impongan a los operadores de libranza o descuento directo para su publicación. De otro lado, el artículo 19 de la Ley 1902 de 2018 indicó que también se registrarán “las operaciones de compra, venta y gravámenes que se hayan efectuado respecto de los derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza, realizados por entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, conforme al cumplimiento de los requisitos legales.”

Ahora bien, entre los deberes de las entidades operadoras de libranza se estableció la renovación anual del registro. En concreto, el artículo 2.2.2.49.2.12 del Decreto 1840 de 2015 indicó que esta obligación debe cumplirse durante el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de marzo de cada año. Por su parte, el parágrafo del artículo en mención determinó las siguientes consecuencias por el incumplimiento del deber de renovación: (i) la cancelación del registro y la cesación de sus efectos; y (ii) la suspensión de la solidaridad del empleador o entidad pagadora con respecto a los desembolsos realizados con posterioridad a la no renovación y hasta que se realice una nueva inscripción.

Las herramientas dispuestas para el registro y renovación del RUES

28. El cumplimiento de las obligaciones de registro y renovación, descritas previamente y que se adelantan ante las cámaras de comercio, pueden efectuarse a través de 2 modalidades de atención al ciudadano: presencial y virtual, tal y como lo precisó CONFECAMARAS al responder a las preguntas que la Magistrada Sustanciadora le formuló al respecto.

30. De otra parte, con respecto a la atención virtual la circular en mención establece la obligación de que las cámaras de comercio cuenten con la infraestructura y el personal necesario para atender a los usuarios de los registros públicos. Asimismo, precisa que la plataforma del RUES debe permitir a cualquier persona la consulta a través de la página web de todos los registros que están integrados al mismo a través de un link para cada registro.

En concordancia con la atención virtual, el artículo 1.15 ibídem precisó que:

“Las cámaras de comercio están en la obligación de prestar todos sus servicios a través de internet y otras formas electrónicas, para facilitarle a los administrados los trámites registrales y darle una mayor seguridad a los registros públicos.”

Por su parte, el artículo 153 del Decreto 019 de 2012 señaló que se permite la utilización de medios electrónicos para el cumplimiento de los trámites ante el Registro Mercantil, entidades sin ánimo de lucro y ante el RUP delegados en las cámaras de comercio. De igual forma, el artículo 2.2.4.1.3.1 del Decreto 229 de 2017 dispuso que la actualización de la inscripción en el registro nacional de turismo, debe realizarse vía internet.

31. En consecuencia, las disposiciones de orden legal y reglamentario sobre la administración del RUES por parte de las cámaras de comercio del país evidencian diversas medidas para fortalecer el trámite digital de las solicitudes y actuaciones relacionadas con los registros en mención. Sin embargo, no se suprime, en la mayoría de los casos, la posibilidad de adelantar los trámites de manera presencial en las instalaciones físicas de las cámaras de comercio.

La afiliación a las cámaras de comercio

32. Las cámaras de comercio son personas jurídicas, de derecho privado, de naturaleza gremial, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar. Estas entidades tienen entre sus competencias la defensa y la promoción de los intereses del comercio ante el Gobierno nacional, la administración de los registros públicos que la ley les encomendó; la recopilación y certificación de la costumbre mercantil en su jurisdicción, la creación de centros de arbitraje, conciliación y amigable composición, entre otras actividades dirigidas al apoyo, promoción y organización de los intereses del sector comercio en su jurisdicción.

Por tratarse de organismos gremiales, el artículo 92 del Código de Comercio prevé la posibilidad de afiliarse a las mismas. Esta afiliación es potestativa, es decir no corresponde a las obligaciones legales de los comerciantes, y está sujeta al cumplimiento de requisitos previstos en la misma norma. Estos presupuestos están relacionados con la antigüedad del registro mercantil, el ejercicio de la actividad mercantil, la presentación de la solicitud correspondiente y el cumplimiento de las obligaciones de la calidad de comerciante, incluida la renovación oportuna del registro mercantil.

La afiliación a las cámaras de comercio comporta el pago de una cuota anual y genera derechos adicionales en el marco del ejercicio de la asociación, los cuales están previstos en el artículo 15 de la Ley 1727 de 2014. Estos derechos incluyen la posibilidad de elegir y ser elegido miembro de la junta directiva de la cámara de comercio; dar como referencia a la correspondiente entidad; acceder gratuitamente a las publicaciones que determine la cámara de comercio y obtener gratuitamente las certificaciones derivadas de su registro mercantil, sin exceder del monto de su cuota de afiliación.

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 1727 de 2014, la afiliación debe renovarse anualmente dentro de los 3 primeros meses de cada año y el pago de la cuota de afiliación y renovación se realizará en los términos previstos en el reglamento. En caso de que el reglamento no prevea el término para el pago de la cuota este deberá efectuarse dentro de los tres (3) primeros meses de cada año al momento de la renovación de la afiliación. La consecuencia de no renovar la afiliación es la pérdida de la calidad de afiliado.

Reuniones ordinarias de la Asamblea General de Accionistas

33. El artículo 422 del Código de Comercio fija las reglas en relación con las reuniones ordinarias de la asamblea general de accionistas de las sociedades anónimas. En particular, establece el número de reuniones mínimas que deben adelantarse al año, su objeto, el momento en el que se efectúan, el derecho de reunión cuando no sean convocados los accionistas y el derecho de inspección.

La norma prevé que las reuniones ordinarias de la asamblea se realizarán por lo menos una vez al año. Con respecto al momento en el que se realizará esta reunión se fijaron 3 reglas: (i) la fecha de la reunión está determinada por la voluntad de las partes consignada en los estatutos. (ii) Ante el silencio sobre este asunto opera la regla supletiva, según la cual la

reunión deberá celebrarse dentro de los 3 meses siguientes al vencimiento de cada ejercicio.

(iii) Si la asamblea no es convocada tiene el derecho a reunirse el primer día hábil del mes de abril, a las 10 a.m., en las oficinas del domicilio principal donde funcione la administración de la sociedad. Finalmente, para la materialización de los derechos de los accionistas en la reunión ordinaria se consagra el derecho de inspección, que abarca los quince días anteriores a la reunión.

34. Aunque el artículo 422 del Código de Comercio regula aspectos básicos sobre las reuniones ordinarias de las sociedades anónimas, pueden ser aplicados a otro tipo de sociedades de carácter comercial y civil por tres razones. De una parte, porque el artículo 1º del Código de Comercio establece que “los comerciantes y los asuntos mercantiles se regirán por las disposiciones de la ley comercial, y los casos no regulados expresamente en ella serán decididos por analogía de sus normas.” y, de otra parte, porque el artículo 1º de la Ley 222 de 1995, establece que “cualquiera que sea su objeto, las sociedades comerciales y civiles estarán sujetas, para todos los efectos, a la legislación mercantil.” Igualmente, porque el artículo 180 del Código de Comercio establece que “Los socios de toda compañía se reunirán en junta de socios o asamblea general ordinaria una vez al año, por lo menos, en la época fijada en los estatutos”.

Por ejemplo, el artículo 349 del Código de Comercio señala que en las asambleas de las sociedades en comandita por acciones se seguirán las reglas establecidas para las sociedades anónimas; y el artículo 372 ibídem precisa que en lo no previsto en los estatutos o normas especiales las sociedades de responsabilidad limitada se regirán por las disposiciones sobre sociedades anónimas. De igual manera, en relación con las sociedades civiles la falta de una disposición expresa sobre los asuntos previstos en el artículo 422 podría generar la aplicación de esas reglas por analogía.

35. Finalmente, debe resaltarse que en la regulación específica del régimen de propiedad horizontal que desarrolla la Ley 675 de 2001, el artículo 39 estableció una norma supletiva de la voluntad de las partes, sobre el momento en el que debe reunirse la asamblea general de propietarios. Por su parte, el artículo 40 definió las condiciones de la reunión por derecho propio. Estas disposiciones plantean los mismos referentes temporales del artículo 422 del Código de Comercio.

En relación con el régimen de propiedad horizontal, la Sala aclara que se hace referencia a las disposiciones que regulan la reunión de las asambleas generales de copropietarios debido a que: (i) plantean los mismos referentes temporales en cuanto al momento de celebración de las reuniones que los previstos en el artículo 422 del Código de Comercio; (ii) la finalidad del Decreto bajo examen es modificar las reglas ordinarias, supletivas de la voluntad, relacionadas con el momento en el que se reúnen órganos colegiados para evitar congregaciones de personas en contravía de las disposiciones de aislamiento social; (iii) el artículo 5º del decreto bajo examen señala que la disposición comprende a todas las personas jurídicas; y (iv) la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, en su intervención, señaló que las medidas bajo examen cumplen con la finalidad de proteger la salud de las personas, mitigar los impactos económicos causados por la emergencia sanitaria y preservar las actividades de personas jurídicas, incluida la propiedad horizontal.

En consecuencia, se advierte que en relación con las reuniones ordinarias de personas jurídicas el ordenamiento jurídico prevé normas supletivas de la voluntad de las partes del contrato societario, de acuerdo con las cuales ante el silencio de los estatutos, las reuniones ordinarias se celebrarán dentro de los 3 primeros meses de cada año y en caso de que no se adelante la convocatoria procede la reunión por derecho propio el primer día hábil del mes de abril. Estas reglas están previstas expresamente para las sociedades anónimas y para el régimen de propiedad horizontal y, por remisión, para las sociedades en comandita por acciones y responsabilidad limitada, y pueden aplicarse por analogía, en caso de que no exista norma especial, a otro tipo de personas jurídicas.

Jurisprudencia constitucional sobre el registro mercantil y otros registros

Es importante resaltar que, si bien esta atribución debería estar en cabeza de la administración pública, la función de registro de las cámaras de comercio es ejercida en virtud de la figura de descentralización por colaboración.

La jurisprudencia ha señalado que el deber de renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL, el RUP y demás partes del RUES, tiene una finalidad constitucional relevante en la medida en que (i) estructura una base de datos permanentemente actualizada con la información detallada de los comerciantes y demás miembros de la comunidad económica con sus ocupaciones; (ii) hace de la dinámica comercial una actividad organizada y segura

desde el punto de vista económico y jurídico; y (iii) publicita la existencia y los actos de los personas naturales y jurídicas que participan de la vida social y económica del país.

En síntesis, el registro de las actividades de las personas naturales y jurídicas que participan de la vida económica y social del país está a cargo de las cámaras de comercio en virtud de la figura de la descentralización por colaboración. De este modo, a pesar de que estas últimas tienen carácter privado y corporativo, ejercen un servicio público de registro. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, esta inscripción y su renovación cumple finalidades constitucionalmente relevantes como: (i) organizar un registro sobre el intercambio comercial y las actividades sociales del país; (ii) proveerle de seguridad jurídica a sus participantes; y (iii) publicitar a terceros la existencia de estas actividades.

El régimen de las asambleas ordinarias y las juntas de socios

37. La asamblea general de accionistas y las juntas de socios son los órganos máximos de las sociedades comerciales, ya que a través de estos órganos se ejerce el objeto social para los que fueron creadas. Ahora bien, aunque las sociedades por acciones reguladas en el Código de Comercio y las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) regidas por la Ley 1258 de 2008, comparten en buena medida la forma en que funciona su régimen de asambleas, existen diferencias que se pasan a resaltar.

En todas las sociedades en las que exista una pluralidad de accionistas es obligatoria la existencia de una asamblea general de accionistas. No obstante, la Superintendencia de Sociedades ha determinado que en las SAS:

“surgidas por acto unilateral o en las que habiéndose originado en un acuerdo de voluntades deriven posteriormente en un solo accionista, no se requiere la existencia y funcionamiento de la asamblea general de accionistas, sin perjuicio de que las decisiones adoptadas por el accionista único consten en las correspondientes actas.”

En ese sentido, solo en las SAS es posible que esta asamblea no sea llevada a cabo.

El artículo 187 del Código de Comercio establece que la asamblea general de accionistas o la junta de socios, sin perjuicio de las especificidades propias de cada tipo de sociedad, ejerce las siguientes funciones: (i) estudiar y aprobar las formas de los estatutos; (ii) examinar,

aprobar o improbar los balances de fin de ejercicio y las cuentas que deban rendir los administradores; (iii) disponer de las utilidades sociales conforme al contrato y a las leyes; (iv) hacer las elecciones que corresponda, según los estatutos o las leyes, fijar las asignaciones a las personas así elegidas y removerlas libremente; (v) considerar los informes de los administradores o del representante legal sobre el estado de los negocios sociales, y el informe del revisor fiscal, en su caso; (vi) adoptar, en general, todas las medidas que reclamen el cumplimiento de los estatutos y el interés común de los asociados; (vii) constituir las reservas ocasionales y (viii) las demás que les señalen los estatutos o las leyes.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 1258 de 2008 establece que en las SAS las funciones de la asamblea de accionistas serán las que determinen los estatutos de la sociedad. Sin embargo, esta disposición aclara que a falta de una estipulación estatutaria, se entenderá que las funciones de la asamblea son las definidas en el artículo 420 del Código de Comercio para las asambleas de accionistas de las sociedades anónimas.

Respecto a los tipos de asamblea en Colombia, la doctrina, de conformidad con lo establecido por la Superintendencia de Sociedades, ha fijado que las asambleas ordinarias se distinguen por dos elementos: tiempo y temario. Por lo tanto ha señalado lo siguiente:

“El primero de ellos significa que esta clase de sesiones debe cumplirse en la época señalada para el efecto de los estatutos sociales. A falta de cláusula que determine tal época, la asamblea o la junta de socios deberá sesionar ordinariamente durante el lapso comprendido entre el 1º de enero y el 31 de marzo de cada año. En cuanto al temario (...) hace expresa referencia al artículo 422 del Código [de Comercio], que establece las cuestiones en que debe ocuparse un órgano rector de la compañía en sus reuniones ordinarias.”

En conclusión, la celebración de la asamblea general de accionistas tanto en el régimen de sociedades comerciales en general como en el de sociedades por acciones simplificadas, deben cumplir con unos requisitos legales mínimos para producir plenos efectos jurídicos. No seguir estos lineamientos puede “traer consigo la ineficacia, la nulidad relativa, nulidad absoluta y no oponibilidad de las actuaciones.”

Examen de constitucionalidad del decreto legislativo

Requisitos formales

38. La Corte advierte que la normativa objeto de examen cumple con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica. En primer lugar, el Decreto 434 de 2020 fue adoptado el 19 de marzo del mismo año, esto es, dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto 417 de esa fecha. Igualmente, la normativa fue suscrita por el Presidente de la República y por todos los Ministros. Del mismo modo, el decreto analizado cuenta con catorce párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad (argumentos que fueron descritos en el fundamento jurídico 16 de esta sentencia).

Requisitos materiales

39. A fin de analizar la validez sustantiva del decreto estudiado, la Sala adoptará la metodología de los juicios que ha previsto la jurisprudencia constitucional antes sintetizada.

40. En cuanto al juicio de finalidad, la Corte encuentra que las dos grandes medidas adoptadas por este decreto legislativo están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis generada por el COVID (“COVID 19”). La primera es la ampliación del plazo para comerciantes y empresarios para adelantar ciertos registros públicos o renovarlos, y para inscribirse a las cámaras de comercio. La segunda corresponde a un plazo adicional para celebrar reuniones de asambleas ordinarias de todo tipo de personas jurídicas. Las dos medidas pretenden impedir la concentración de personas que deben adelantar trámites ante las cámaras de comercio, lo cual evidentemente busca contener el contagio del COVID (“COVID 19”), con lo que se protege el derecho a la salud de los eventuales involucrados. Además, busca mitigar el impacto económico de la crisis de salubridad, ya que permite mantener las actividades de las personas jurídicas, aunque por ahora sus asambleas juntas de socios no se puedan reunir físicamente. Por último, estas determinaciones reconocen las limitaciones de conectividad del país, aunque los registros y las reuniones puedan hacerse por medios virtuales –de hecho algunos obligatoriamente deben ser tramitados por internet–, tal y como lo manifestaron varios intervinientes, en particular CONFECAMARAS, el territorio nacional no cuenta con cobertura total y por eso el trámite presencial se convierte en una garantía para el derecho al trabajo, y para la creación y sostenibilidad de las empresas en aquellos registros que permiten el trámite presencial.

Con todo, es importante hacer una acotación sobre la finalidad de la disposición contenida en el primer inciso del artículo 5° del decreto bajo examen. De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la facultad legislativa excepcional del Presidente de la República en los estados de emergencia es limitada. Su ejercicio sólo puede darse durante la vigencia de los mismos, que, en el caso de la emergencia económica, social y ecológica, puede ser declarada por períodos de 30 días calendario con un máximo 90 en el año. Sin embargo, la legislación proferida tiene vocación de permanencia, con excepción de las normas penales y tributarias. En ese sentido, el límite aplica para el ejercicio de la facultad, no para la vigencia de las normas, para la que existe una regla explícita.

En este punto es importante resaltar que el artículo 5° del decreto bajo examen establece que “las reuniones ordinarias de asamblea correspondientes al ejercicio del año 2019 de que trata el artículo 422 del Código de Comercio podrán efectuarse hasta dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional.” (Negrilla fuera del texto). En este caso, podría pensarse que si bien la finalidad de la norma es común a la que quiere enfrentar la crisis, va más allá de la misma, si es que esta última se entiende como el hecho o conjunto de hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. En efecto, el Presidente, en ejercicio de sus facultades legislativas extraordinarias en virtud del estado de emergencia, altera el contenido de la norma, pero deja abierta la posibilidad de una nueva reforma que no está sujeta a la declaratoria de un estado de emergencia –que es la norma que lo habilita a legislar- sino a un acto administrativo en el que su Gobierno declaró y, eventualmente, puede prorrogar una emergencia sanitaria.

Podría pensarse entonces que la facultad legislativa del Presidente no culminaría al término de los 30 días permitidos por la declaratoria de emergencia que terminaron el 17 de abril de los corrientes, sino que se mantiene mientras no se levante la emergencia sanitaria. De acuerdo con la Resolución 385 del 12 de marzo de 2010 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, hasta el momento, la emergencia se mantiene hasta el 30 de mayo de 2020, aunque puede ser prorrogada (art. 1°). Con base en estos argumentos, podría concluirse que la finalidad de este apartado va más allá de la precisa finalidad de la emergencia, que debe interpretarse en consideración a los límites materiales y temporales que establece el ordenamiento en el tema.

Sin embargo, también puede entenderse que se trata de una remisión que es admisible debido a la naturaleza de la situación, puesto que la evolución de la crisis sanitaria no puede preverse desde el mismo momento en que se expide el decreto legislativo ni puede asegurarse que la superación de los riesgos actuales pueden superarse dentro de los 30 días de vigencia del estado de excepción.

Sin duda, a pesar de que podría considerarse problemática constitucionalmente la remisión al acto administrativo, la Sala concluye su conformidad con la Constitución, por cuatro razones:

La primera, porque como se advirtió en precedencia, la vigencia de las medidas proferidas en el estado de emergencia económica, social y ecológica no se agota en el tiempo otorgado por la Constitución al Presidente de la República para decretar leyes, puesto que el límite temporal dispuesto se aplica a la facultad para expedir decretos leyes y no para definir la vigencia de las normas. Luego, es perfectamente posible que una medida adoptada en el estado de emergencia pueda mantener vigencia por un término superior al del estado de excepción.

La segunda, porque la alusión a la emergencia sanitaria constituye una medida legal que autoriza a fijar un plazo razonable para adelantar la asamblea del ejercicio societario 2019, dentro de las condiciones de crisis que se presentan con el brote del COVID-19. Cabe advertir que la definición del tiempo de la emergencia sanitaria está sometida al control de validez del Consejo de Estado, lo que permitiría ejercer una seria vigilancia al abuso de poder del Ejecutivo y así se evaluaría si es razonable en términos legales y constitucionales que se impida la reunión presencial de las asambleas de las personas jurídicas, para efectos de estudiar el ejercicio societario de 2019.

La tercera, porque la remisión realizada por la ley constituye un hito fáctico para establecer un plazo que es razonable que se mantenga indeterminado, pues la norma legal mantiene la obligación de reunión, el decreto prorroga el plazo y la alusión a la emergencia sanitaria da la flexibilidad para entender cuándo debe cumplirse la obligación. Además, se trata de una cláusula de tiempo indeterminada pero determinable. Por lo tanto, la disposición liga el plazo al levantamiento de una medida y, aunque remite a una disposición administrativa que la establece, ella no está exenta de control si es que se considerara que existe algún abuso en esta materia. Finalmente, en este caso es una remisión admisible porque no se refiere a

derechos ni a garantías de protección, porque si así fuera la Corte debería examinar la alteración de la norma y la posible elusión del control por parte de esta Corporación.

Finalmente, no puede concluirse que con la expresión normativa acusada el Presidente mantiene la facultad de reformar una norma legal, por un tiempo superior a la emergencia económica, puesto que la medida fue adoptada con las reglas objetivas determinables en el tiempo y sometidas al control de validez de la justicia contencioso administrativa. Es absolutamente razonable entender que el Presidente no podía fijar una fecha cierta y definitiva para autorizar la realización de asambleas que pueden aglomerar un número significativo de personas, pues al momento de expedición del decreto legislativo no existía certeza del tiempo y las circunstancias en que el país entiende superada la pandemia y las reuniones numerosas de personas ya no representen riesgos para la salubridad pública.

41. La normativa bajo examen cumple con la conexidad material requerida por la Constitución y la LEEE. En efecto, las medidas que contempla se relacionan con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción: la presencia del COVID en el país, sus características y velocidad de contagio, que se convierten en una calamidad pública en materia económica, social y de salubridad.

Desde el punto de vista interno de la conexidad material es claro el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones de este decreto, pues su objetivo central es mantener coherencia con las decisiones de contención y aislamiento social vigentes para evitar el aumento del contagio del citado virus. Para lograrlo, amplía los plazos para la renovación de la matrícula mercantil, del RUNEOL y de los demás registros que integran el RUES, así como para adelantar las reuniones ordinarias de asambleas generales y demás cuerpos colegiados. Por su parte, las consideraciones del decreto indicaron que la finalidad de las medidas es reducir la congregación de personas en las cámaras de comercio y en las reuniones de asambleas y demás cuerpos colegiados de las personas jurídicas, para contribuir a la contención y prevención del contagio del COVID-19 (consideraciones 11 y 13). El fundamento jurídico 10 de esta providencia también explicó que, debido a las circunstancias actuales, las entidades obligadas a la renovación de los registros públicos que integran el RUES no podrían completar el trámite correspondiente en el término fijado para ello. En consecuencia, la motivación del Decreto 434 de 2020 guarda relación directa y específica con las medidas que contiene.

El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad también se supera en todas las previsiones, pues muestra el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En efecto, para el momento de la expedición de este decreto ya se habían adoptado medidas de aislamiento social a nivel nacional y local que impedían la operación normal de las cámaras de comercio así como la realización de la reunión de la asamblea ordinaria presencial de todo tipo de personas jurídicas. De hecho, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afectaba al país por causa del coronavirus COVID-19. Las razones para la adopción de dicha medida incluyeron, entre otras, consideraciones económicas y de salud pública. Respecto a las primeras, la motivación del decreto bajo examen remite al Decreto 417 en los siguientes términos: “el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia” (consideración 5 del Decreto 434). En cuanto a las segundas, aunque podrían haber sido citadas de forma expresa por la normativa bajo examen, se encuentran en el decreto declaratorio del estado de emergencia y concuerdan con las medidas que efectivamente adoptó. La motivación del Decreto 417 afirma que “una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento (...)” (consideración 11 del apartado titulado “Medidas” contenido en las consideraciones generales del decreto), que se pretende promover con la ampliación de un plazo que, de otra manera, habría implicado aglomeraciones en las sedes de las cámaras de comercio e incluso en el transporte público. De tal suerte, las disposiciones adoptadas se dirigen a proteger la salud de la población y el orden económico y social en el territorio nacional, en particular, pretenden evitar más afectaciones al comercio y preservar a todo tipo de personas jurídicas sin afectar la salubridad de la población.

42. Esta Sala encuentra que el decreto supera el juicio de motivación suficiente. En efecto, fue fundamentado y explicó los objetivos de la normativa -contener el contagio y preservar al máximo la actividad usual de comerciantes, empresarios y personas jurídicas- y las medidas adoptadas para lograrlo -ampliar por una sola vez un plazo perentorio para evitar aglomeraciones causadas por individuos que debían cumplir obligaciones registrales, afiliarse a cámaras de comercio o asistir a asambleas de personas jurídicas-. Aunque sin duda la

motivación podría haber sido más clara y contundente, el sustento de la actuación presidencial es fácilmente identificable y comprensible. De otro lado, las razones presentadas por el Presidente bastan para justificar las medidas adoptadas, pues son sencillas, verídicas y fácilmente comprobables: la pandemia es de público conocimiento mundial y el aislamiento social es una forma de contenerla. Este estándar flexible de análisis de la suficiencia de la motivación es admisible porque las medidas adoptadas no limitan derechos constitucionales, sino más bien están dirigidas a protegerlos.

43. El Decreto 434 de 2020 supera el juicio de ausencia de arbitrariedad ya que no establece medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Efectivamente, las disposiciones consisten en la ampliación de plazos para adelantar actividades obligatorias para comerciantes, empresarios y sociedades. En ese sentido, (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, de hecho, ni siquiera se refieren directamente a ellos, únicamente pretenden garantizar el derecho a formar y mantener una empresa y a asegurar la operación normal de las personas jurídicas; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado porque no hacen mención a ellas ni tienen un vínculo directo con su operación y, (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

44. En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encuentra que la normativa bajo examen no se refiere a los derechos intangibles a los que hacen alusión los artículos 93 y 214 de la Constitución y tampoco tiene que ver con los mecanismos judiciales indispensables para su protección. En efecto, se ocupa de ampliar los plazos para la inscripción y renovación de registros obligatorios para comerciantes y empresarios, y para la realización de reuniones obligatorias para las personas jurídicas.

45. Las medidas adoptadas por la normativa analizada también superan el juicio de no contradicción específica por las siguientes razones: (i) no contrarían de manera concreta la Constitución o los tratados internacionales y (ii) no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica (artículos 47, 49 y 50 de la LEEE). En efecto, el Gobierno no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, pues ni siquiera se refiere a ese punto.

46. El decreto analizado cumple con el juicio de incompatibilidad porque expresa las razones por las que las normas legales existentes son irreconciliables con el estado de emergencia que pretende evitar las aglomeraciones para mitigar el contagio de COVID-19. La revisión normativa permite concluir que los plazos son perentorios y no admiten excepción. Como fue descrito en los fundamentos 18 a 37 de esta providencia, la fórmula deóntica para los registros es similar “los tres primeros meses del año”, en el caso del RUP la norma establece una fecha específica en abril, y para las asambleas el precepto aplicable indica que deben llevarse a cabo a más tardar el 31 de marzo de cada año. En suma, se trata de plazos irreconciliables con la emergencia y con las medidas de aislamiento y distanciamiento social que la han caracterizado.

47. Para la Sala Plena, la normativa objeto de control supera el juicio de necesidad ya que las medidas que adopta son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción (mitigar el contagio del COVID-19 y el impacto económico del mismo).

En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, es posible verificar fácticamente que estas medidas permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis, efectivamente, el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto con respecto a la utilidad de estas previsiones para contenerla. Para esta Corporación es claro que las previsiones contenidas en el decreto bajo examen sí permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis por dos vías: evitar contagios y apoyar a comerciantes y a empresarios. No hay error manifiesto del Presidente sobre la utilidad de la medida porque el distanciamiento físico y evitar aglomeraciones son medidas aconsejadas por la OMS, recomendaciones que son citadas de manera genérica por el decreto bajo examen en su consideración 3, en los siguientes términos:

“(…) la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.”

No puede perderse de vista que, como lo afirmó el Departamento Administrativo de la Presidencia, los objetivos de esta normativa son proteger la salud de los trabajadores de las cámaras de comercio, de los empresarios, comerciantes y asistentes a las reuniones de las personas jurídicas, así como preservar y mantener el funcionamiento de las empresas y demás personas jurídicas del país. Las medidas cumplen con el efecto buscado porque (i) garantizan el distanciamiento y aislamiento de las personas; y (ii) protegen al aparato productivo del país en cabeza de empresarios y comerciantes, así como el funcionamiento de las demás personas jurídicas de naturaleza no comercial. Es importante agregar que estas disposiciones sobre la prevención de la enfermedad protegen no sólo a los directamente involucrados, sino a la sociedad en general.

Ahora bien, aunque la renovación de los registros en mención y las reuniones de las personas jurídicas pueden adelantarse virtualmente lo cierto es que, tal y como se explicó en el presupuesto de finalidad, la extensión de los plazos bajo examen responde a diversas circunstancias fácticas que justifican la medida. En particular, las limitaciones de conectividad del país; que no todas las personas naturales y jurídicas cuentan con las herramientas técnicas para cumplir con estas obligaciones por medios virtuales; y la situación de aislamiento social dificulta la consecución de los documentos que deben presentarse para la renovación de los registros.

Ahora bien, con respecto a la renovación del RUT y el RUTNEOL es preciso señalar que si bien, como se explicó en los fundamentos 26 y 27 de esta providencia, son obligaciones que ordinariamente deben cumplirse exclusivamente por medios virtuales, lo cierto es que la ampliación de los plazos para estos registros también cumple el presupuesto de necesidad. En particular, porque en diferentes regiones del país el acceso a los medios informáticos y a Internet es limitado; actualmente se presentan mayores problemas de conectividad generados por la sobrecarga del tráfico de las redes y porque, en aras de mayor claridad para la ciudadanía, el decreto bajo examen tomó medidas sobre la extensión de todos los plazos relacionados con las obligaciones de registro de personas jurídicas.

El decreto también demuestra su necesidad jurídica, es decir, cumple con el requisito de subsidiariedad ya que el ordenamiento jurídico ordinario no cuenta con previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional. Efectivamente, no hay otra posibilidad jurídica para ampliar el término porque este se encuentra en normas

que en su mayoría son de orden legal y no tienen previstas excepciones. Además, como lo anotó la ANDI, la inminencia del cumplimiento del término hacía imposible adelantar y culminar el trámite legislativo para cambiarlo. De tal manera, como lo describió el Departamento Administrativo de la Presidencia, la legislación ordinaria no es suficiente para enfrentar la emergencia. De hecho, mantener la obligación de renovar los registros públicos y celebrar reuniones ordinarias de asamblea antes del 31 de marzo en el contexto de la declaratoria de emergencia y aislamiento preventivo obligatorio sería incongruente con el propósito de cumplir las medidas de distanciamiento y aislamiento adoptadas y, al mismo tiempo, proteger el libre desarrollo empresarial. La entidad enfatizó que las previsiones adoptadas por el decreto no modifican o derogan las disposiciones ordinarias, con lo cual esta Corte concuerda parcialmente pues, en aras de la precisión, sí hay una modificación, pero es de carácter temporal y por una sola vez, con lo que no hay problema constitucional alguno.

48. Las medidas adoptadas superan el juicio de proporcionalidad. Las disposiciones bajo examen guardan equilibrio con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. En efecto, el decreto bajo análisis no elimina las obligaciones en cabeza de comerciantes, empresarios y sociedades, tampoco altera sus contenidos, solamente otorga un plazo adicional, por una sola vez, a fin de mantener las medidas de distanciamiento social para evitar un mayor contagio del virus COVID-19. Efectivamente, las consideraciones del decreto y varios intervinientes insistieron en señalar que, de acuerdo con lo afirmado por el Secretario de CONFECÁMARAS al 17 de marzo de 2020 sólo el 40% de los afiliados habían efectuado la renovación de los registros públicos. Por lo tanto, si no se hubieran adoptado las medidas bajo examen, el aislamiento preventivo obligatorio habría restringido severamente –por no decir anulado– la posibilidad de cumplir con los mandatos legales de renovación. Asimismo, habría afectado la oportuna realización de las asambleas ordinarias de personas jurídicas y ello impactaría negativamente sus actividades misionales.

Por otro lado, es importante señalar que los registros públicos, la actualización y el correcto manejo de la información que deben mantener los comerciantes, tal y como se explicó en el fundamento jurídico 18, tiene impacto no sólo en los intereses de las partes directamente involucradas, sino también en los de terceros y de la sociedad en general. En efecto, la información obrante en los registros públicos constituye una herramienta valiosa para la seguridad del tráfico comercial y de las relaciones jurídicas. Con todo, la ampliación del plazo

examinada resulta una medida proporcionada por cuanto está dirigida a preservar el distanciamiento social y, en consecuencia, la salud y la vida tanto de los ciudadanos como de los funcionarios encargados de adelantar los registros en las oficinas físicas. Igualmente, las normas bajo examen no eximen del deber de actualización, ya que únicamente amplían el plazo correspondiente como una respuesta a la coyuntura sanitaria. Asimismo, se preserva la posibilidad de actualización virtual y se mantiene el carácter público de la información obrante en los registros, la cual puede ser consultada por vía electrónica.

En consecuencia, la preservación del carácter público de los registros de los comerciantes, la posibilidad de actualización de los mismos por mecanismos virtuales, y el reconocimiento y la reiteración del deber de actualización permiten concluir que la ampliación del plazo para la renovación genera una afectación parcial en la seguridad del tráfico negocial que es proporcionado con respecto a la necesidad de proteger la salud y la vida de las personas.

49. Finalmente, la Corte encuentra que el Decreto cumple con lo exigido por el juicio de no discriminación ya que las medidas adoptadas no entrañan segregación alguna, fundada en sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa. Tampoco impone tratos diferentes injustificados. En ese punto, como ya se aclaró al explicar el alcance de la norma (fundamentos 16 y ss) este Tribunal discrepa de lo afirmado por la intervención de la Universidad Sergio Arboleda, pues el artículo 5° del decreto bajo examen no genera desigualdad. El texto de la disposición es el siguiente:

“Artículo 5. Reuniones ordinarias de asamblea. Las reuniones ordinarias de asamblea correspondientes al ejercicio del año 2019 de que trata el artículo 422 del Código de Comercio podrán efectuarse hasta dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional.

Si no fuere convocada, la asamblea se reunirá por derecho propio el día hábil siguiente al mes de que trata el inciso anterior, a las 10 a.m., en las oficinas del domicilio principal donde funcione la administración de la sociedad. Los administradores permitirán el ejercicio del derecho de inspección a los accionistas o a sus representantes durante los quince días anteriores a la reunión.

Parágrafo. Todas las personas jurídicas, sin excepción, estarán facultadas para aplicar las

reglas previstas en el presente artículo en la realización de reuniones presenciales, no presenciales o mixtas de sus órganos colegiados.”

Tal y como la misma universidad lo interpretó, a pesar de que el primer inciso se refiere solamente al artículo 422 del Código de Comercio que regula las sociedades anónimas, con lo que podrían entenderse excluidas otro tipo de personas jurídicas, cualquier duda al respecto quedó resuelta por el párrafo, que faculta a todas las personas jurídicas, sin excepción a acogerse a la misma norma, tesis sostenida por los demás intervinientes.

Además, como fue explicado previamente (fundamento jurídico 35) en relación con las reuniones ordinarias de personas jurídicas el ordenamiento jurídico prevé normas supletivas de la voluntad de las partes del contrato societario, en efecto, ante el silencio de los estatutos, las reuniones ordinarias se celebrarán dentro de los 3 primeros meses de cada año y en caso de que no se adelante la convocatoria procede la reunión por derecho propio el primer día hábil del mes de abril. Estas reglas están previstas para la regulación de las sociedades anónimas y en el régimen de propiedad horizontal, por remisión en las sociedades en comandita por acciones y de responsabilidad limitada, y pueden aplicarse por analogía a otro tipo de personas jurídicas.

En ese sentido no hay distinción alguna, las medidas adoptadas por el decreto son generales y no diferencian entre comerciantes o empresarios que tienen el deber de registro, entre afiliados a las cámaras de comercio o entre participantes en reuniones de asambleas ordinarias de las personas jurídicas. En suma, ya que el decreto no genera tratos diferenciados, tampoco acude a criterios sospechosos de discriminación.

Finalmente, tal y como se explicó en el alcance de la norma bajo examen (fundamento jurídico 17) la distinción entre los plazos para la renovación del RUP y los demás registros está fundada en los términos que plantean las normas ordinarias, ya que para la mayoría de registros y para la afiliación a las cámaras de comercio la renovación vence cumplidos los 3 primeros meses del año o de forma expresa el 31 de marzo de cada año, mientras que la renovación del RUP debe adelantarse a más tardar dentro del quinto día hábil del mes de abril de cada año. En consecuencia, la extensión de los plazos de la mayoría de registros que integran el RUES y de la afiliación a las cámaras de comercio hasta el tres (3) de julio de 2020 y del RUP hasta el quinto día hábil del mes de julio de 2020 pretende mantener la

distinción proporcional en los plazos originales previstos en las normas ordinarias. Esta medida no plantea ningún problema de discriminación o transgresión del mandato de igualdad.

50. De acuerdo con estos argumentos, todo el decreto superó los escrutinios. Por lo tanto, la Corte declarará la exequibilidad del Decreto 434 de 2020.

Conclusiones

51. La Corte debía establecer si el Decreto Legislativo 434 del 19 de marzo de 2020 “Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional” se ajusta a la Constitución.

Para decidir el asunto: (i) reiteró el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) hizo una exposición acerca del contenido y alcance del decreto objeto de análisis, apartado en el que contrastó el texto con las disposiciones previstas por la legislación ordinaria para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados; (iii) hizo una referencia general sobre el precedente constitucional acerca de la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el RUES, así como de las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados. Finalmente, (iv) evaluó la compatibilidad del decreto con la Constitución.

Esta Corporación reiteró la importancia del registro de las actividades de las personas naturales y jurídicas que participan de la vida económica y social del país que está a cargo de las cámaras de comercio en virtud de la figura de la descentralización por colaboración. De este modo, a pesar de que estas últimas tienen un carácter privado y corporativo, ejercen este servicio público. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, esta inscripción y su renovación cumple finalidades constitucionalmente relevantes como: (i) organizar un registro sobre el intercambio comercial y las actividades sociales del país; (ii) proveer de

seguridad jurídica a sus participantes; y (iii) publicitar a terceros la existencia de estas actividades. Por otro lado, la celebración de la asamblea general de accionistas tanto en el régimen de sociedades comerciales como en el de sociedades por acciones simplificadas, debe cumplir con unos requisitos legales mínimos para producir plenos efectos jurídicos y su no realización puede detener la operación de estas personas jurídicas.

En el estudio de la normativa objeto de examen, la Corte concluyó que cumplió con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica: (i) fue adoptado el 19 de marzo del mismo año, esto es, dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto 417 de esa fecha. (ii) la normativa fue suscrita por el Presidente de la República y por todos los Ministros. (iii) el decreto analizado cuenta con catorce párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

52. En cuanto al análisis de fondo este tribunal concluyó lo siguiente:

i. (i) el juicio de finalidad demostró que las dos grandes medidas adoptadas por este decreto legislativo están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis generada por el COVID-19. La primera es la ampliación del plazo para comerciantes y empresarios para adelantar ciertos registros públicos o renovarlos, y para inscribirse a las cámaras de comercio. La segunda corresponde a un plazo adicional para celebrar reuniones de asambleas ordinarias de todo tipo de personas jurídicas.

() La normativa bajo examen cumple con la conexidad material. Desde el punto de vista interno es claro el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones de este decreto, pues su objetivo central es mantener coherencia con las decisiones de contención y aislamiento social vigentes para evitar el aumento del contagio del citado virus. Para lograrlo, amplía los plazos para la renovación de la matrícula mercantil, del RONEOL y de los demás registros que integran el RUES, así como para adelantar las reuniones ordinarias de asambleas generales y demás cuerpos colegiados.

El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad también se supera, pues muestra el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Las disposiciones adoptadas se dirigen a proteger la salud de la

población y el orden económico y social en el territorio nacional, en particular, pretenden evitar más afectaciones al comercio y preservar a todo tipo de personas jurídicas sin afectar la salubridad de la población.

() El decreto supera el juicio de motivación suficiente, en efecto, fue fundamentado y explicó los objetivos de la normativa -contener el contagio y preservar al máximo la actividad usual de comerciantes, empresarios y personas jurídicas- y las medidas adoptadas para lograrlo -ampliar por una sola vez un plazo perentorio para evitar aglomeraciones causadas por individuos que debían cumplir obligaciones registrales, afiliarse a cámaras de comercio o asistir a asambleas de personas jurídicas-. Aunque sin duda la motivación podría haber sido más clara y contundente, el sustento de la actuación presidencial es fácilmente identificable y comprensible. Este estándar flexible de análisis de la suficiencia de la motivación es admisible porque las medidas adoptadas no limitan derechos constitucionales, de lo contrario, la valoración debería ser mucho más exigente.

() El Decreto 434 de 2020 supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, efectivamente, las disposiciones consisten en la ampliación de plazos para adelantar actividades obligatorias para comerciantes, empresarios y sociedades. En ese sentido, (a) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, de hecho, ni siquiera se refieren directamente a ellos; (b) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado porque no hacen mención a ellas ni tienen un vínculo directo con su operación y, (c) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

() En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encuentra que la normativa bajo examen no se refiere a los derechos intangibles a los que hacen alusión los artículos 93 y 214 de la Constitución y tampoco tiene que ver con los mecanismos judiciales indispensables para su protección.

() Las medidas adoptadas por la normativa analizada también superan el juicio de no contradicción específica por las siguientes razones: (a) no contrarían de manera concreta la Constitución o los tratados internacionales y (b) no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica. En efecto, el Gobierno no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, pues ni siquiera se

refiere a ese punto.

() El decreto analizado cumple con el juicio de incompatibilidad porque expresa las razones por las que las normas legales existentes son irreconciliables con el estado de emergencia que pretende evitar las aglomeraciones para mitigar el contagio de COVID-19. La revisión normativa permite concluir que los plazos son perentorios y no admiten excepción.

En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, es posible verificar fácticamente que estas medidas permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis, pues el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto con respecto a la utilidad de estas previsiones para contenerla porque el distanciamiento físico y evitar aglomeraciones son medidas aconsejadas por la OMS.

El decreto también demuestra su necesidad jurídica, es decir, cumple con el requisito de subsidiariedad ya que no hay otra posibilidad en el ordenamiento para ampliar el término porque este se encuentra en normas que en su mayoría son de orden legal y no tienen previstas excepciones. Además, la inminencia del cumplimiento del término hacía imposible adelantar y culminar el trámite legislativo para cambiarlo. Asimismo, para mayor claridad y eficiencia de la medida se reguló de forma integral y sistemática la ampliación de los plazos en mención.

() Las medidas adoptadas superan el juicio de proporcionalidad porque guardan equilibrio con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis, no elimina las obligaciones en cabeza de comerciantes, empresarios y sociedades, tampoco altera sus contenidos, solamente otorga un plazo adicional por una sola vez a fin de mantener las medidas de distanciamiento social para evitar un mayor contagio del virus COVID- 19.

() El decreto cumple con lo exigido por el juicio de no discriminación ya que las medidas adoptadas no entrañan segregación y tampoco imponen tratos diferentes injustificados. No hay distinción alguna, las medidas adoptadas por el decreto son generales y no diferencian entre comerciantes o empresarios que tienen el deber de registro, entre afiliados a las cámaras de comercio o entre participantes en reuniones de asambleas ordinarias de las personas jurídicas. En suma, ya que el decreto no genera tratos diferenciados, tampoco acude a criterios sospechosos de discriminación.

Por lo tanto, la Corte declarará la exequibilidad del Decreto 434 de 2020.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 434 del 19 de marzo de 2020 “Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General