

LA CORTE ENCONTRÓ AJUSTADA A LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN, LA AMPLIACIÓN DE LOS PLAZOS PARA QUE COMERCIANTES Y OTRAS PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS PUEDAN ADELANTAR CIERTOS TRÁMITES ANTE LAS CÁMARAS DE COMERCIO Y LLEVAR A CABO LAS REUNIONES ORDINARIAS DE LAS ASAMBLEAS Y OTROS CUERPOS COLEGIADOS

III. EXPEDIENTE RE-233 - SENTENCIA C-152/20 (mayo 27)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 434 DE 2020
(19 de marzo)

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 la industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que el artículo 33 del Decreto 410 de 1971, «Por el cual se expide el Código de Comercio», establece que «La matrícula se renovará anualmente, dentro de los tres primeros meses de cada año. El inscrito informará a la correspondiente cámara de comercio la pérdida de su calidad de comerciante, lo mismo que cualquier cambio de domicilio y demás mutaciones referentes a su actividad comercial, a fin de que se tome nota de ello en el registro correspondiente. Lo mismo se hará respecto de sucursales, establecimientos de comercio y demás actos y documentos sujetos a registro.»

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 Ánimo 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 Ánimo (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, teniente (sic) a ampliar el pazo (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, teniente (sic) a ampliar el pazo (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 RONEOL 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.

2. Resumen de la norma objeto de revisión

La normativa pretende “mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional” y “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 concentraciones humanas y así disminuir el riesgo de contagio. La justificación del decreto 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. El artículo 1° extiende el plazo para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y demás registros que integran el RUES con excepción del Registro Único de Proponentes (RUP), hasta el día tres (3) de julio de 2020. El parágrafo 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 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 RUP el quinto día hábil de junio de 2020.

El artículo 3° señala el 3 de julio de 2020 como plazo para la afiliación a las cámaras de comercio. Su parágrafo 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.

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 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, 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. 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 parágrafo determina que todas las personas jurídicas estarán facultadas para aplicar estas reglas previstas en la realización de reuniones presenciales, no presenciales o mixtas de sus órganos colegiados.

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

3. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 434 del 19 de marzo de 2020.

4. Síntesis de la providencia

La Corte debía establecer si el decreto estudiado 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 en esas mismas materias. 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.

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. (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.

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

(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.

(ii) 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 RUNEOL 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.

(iii) 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.

(iv) 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.

(v) 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.

(vi) 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.

(vii) 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.

(viii) 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, 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.

(ix) 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.

(x) 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.

5. Aclaración de voto

El Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró su voto en relación con el alcance del control que le compete a la Corte Constitucional respecto de los requisitos formales y materiales de las medidas de emergencia que se adoptan por el Gobierno en esta particular situación de excepción.