



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018)**

**CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**REF: Expediente nro. 11001-03-24-000-2009-00630-00**

**Acción: Nulidad.**

**Actor: CARLOS A. CAICEDO GARDEAZABAL**

***TESIS: Se deniegan las súplicas de la demanda por cuanto las disposiciones demandadas no vulneraron el preámbulo ni los artículos 1º, 13, 25, 83, 88, 333 y 338 de la Carta Política, en la medida en que las tarifas fueron fijadas por la autoridad competente; no fueron discriminatorias sino equitativas entre sus pares conforme a la capacidad patrimonial societaria, por lo que no se afectó el derecho al trabajo ni a la libre competencia, ni a la libertad de empresa ni económica; no se violó el principio de la buena fe dado que la renovación anual tuvo como sustento la necesidad de respaldar el servicio ofrecido y la obligación estatal de otorgar publicidad y acceso a información verídica y actualizada.***

La Sala decide, en única instancia, la demanda promovida por el ciudadano **CARLOS A. CAICEDO GARDEAZABAL** tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 4 de marzo de 2002<sup>1</sup>, expedido por el Gobierno Nacional.

## **I.- ANTECEDENTES**

**I.1.-** El actor, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en adelante CCA, presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de los citados artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 4 de marzo de 2002, expedido por el Gobierno Nacional.

**I.2.-** El demandante fundamentó sus hechos en que el Decreto en censura, publicado en el Diario Oficial nro. 44.732, que modifica parcialmente los Decretos 856 de 28 de abril de 1994<sup>2</sup> y 92 de 13

---

<sup>1</sup> «Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 856 de 1994 y 92 de 1998, por medio de los cuales se reglamenta el funcionamiento del registro de proponentes en las Cámaras de Comercio y se fijan las (sic) relativas a los registros de proponentes y mercantil».

<sup>2</sup>«Por el cual se reglamenta el funcionamiento del registro de proponentes en las Cámaras de Comercio».

de enero 1998<sup>3</sup>, relativos al registro de proponentes en la Cámara de Comercio, resulta violatorio de varias normas de la Constitución Política, especialmente, los artículos 1º, 13, 88 y 333.

**I.3.-** En apoyo de sus pretensiones, el señor **CARLOS A. CAICEDO GARDEAZABAL** adujo la vulneración del preámbulo y de los artículos 1º, 13, 25, 83, 88, 333 y 338 de la Carta Política. En síntesis, señaló los siguientes cargos de violación, así:

Que si bien los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 4 de marzo de 2002 buscan introducir reformas al registro mercantil de renovar cada año, lo cierto es que al permitir el pago de acuerdo con la proporcionalidad de su activo, las empresas pequeñas cancelan más porcentaje, lo cual sacrifica el interés general.

Elaboró un cuadro en el que se reflejan varias empresas escogidas según información de la Superintendencia de Sociedades, con su respectivo valor de activos, para calcular conforme a la tarifa en cuestión y se determinó que no existe proporcionalidad, siendo

---

<sup>3</sup> «Por el cual se reglamenta la clasificación y calificación en el registro único de proponentes y se dictan otras disposiciones»

inmensamente más costoso para las pequeñas que para las grandes empresas, la renovación en mención.

Indicó que, según el cuadro aducido, se observó que empresarios con un flujo de activos alto pagarían menor porcentaje así:

➤ EXXON MOBIL COLOMBIA con un total de activos de \$1.067.371.885.000.00, solo pagaría \$1.126.709.00, es decir, el 0.001 por mil de sus activos; en tanto que un empresario pequeño como PINTO S.A., con activos de \$17.184.000. pagaría \$197.117.00, es decir, el 11.47 por mil de sus activos.

➤ PFIZER S.A. con un total de activos de \$205.527.870.000.00, solo pagaría \$1.088.803.00, es decir el 0.005 por mil de sus activos; en tanto que un empresario pequeño como AGM TRADING CORP COLOMBIA con activos de \$57.868.000.00 pagaría \$403.384.00, es decir el 6.97 por mil de sus activos.

➤ FEDCO S.A con un total de activos de \$105.124.852.000.00 solo pagaría \$1.076.660.00, es decir el 0.010 por mil de sus activos;

en tanto que un empresario pequeño como RICHARDSON ELECTR con activos de \$5.455.000.00 pagaría \$77.329.00, es decir el 14.17 por mil de sus activos.

Explicó que, en estas comparaciones se observa que el costo que pagan a las cámaras de comercio los pequeños comerciantes es exageradamente más alto cuando es cotejado con su tamaño de activos, lo que significa que entre más pequeña sea una empresa más costosa es su actividad de comercio.

Efectuó un segundo cuadro en el que clasificó a todas las empresas *«reportadas por la Superintendencia de Sociedades con sus activos a diciembre 31 de 2006 del sector comercio al por mayor a cambio de una retribución o por contrata de productos agrícolas (excepto café), silvícolas y animales vivos y sus productos»*, al que le aplicó las tarifas del acto acusado en aras de evidenciar la contribución económica de las empresas en el pago de la renovación del registro mercantil, del cual extrajo las siguientes conclusiones:

- Que las empresas grandes que tienen casi el 37.5% de los activos solo pagan por matrícula mercantil el 1.6% del total calculado de los recaudos del sector escogido para renovar sus matrículas mercantiles.
- Que las empresas pequeñas que solo tienen en activos el 1.93% pagan para renovar sus matrículas casi el 28.7%

Precisó que, lo anterior evidencia que el Decreto censurado beneficia ostensiblemente a las empresas grandes y perjudica a los pequeños comerciantes.

Manifestó que, el acto acusado vulnera el orden económico y justo del preámbulo de la Carta Política así como el derecho al trabajo y la especial protección del Estado a los trabajadores independientes entre los que se encuentran los tenderos, microempresarios, pequeños artesanos y comerciantes que son obligados cada año a renovar su matrícula del registro mercantil en forma desproporcionada con los activos de los grandes comerciantes.

Señaló que, se violó la presunción de la buena fe, pues el Decreto 393 de 4 de marzo de 2002 estableció una carga desproporcionada aún en aquellos casos en que no existen cambios significativos en la información consignada en el registro que se debe renovar cada año.

Alegó que, se vulneró el derecho a la igualdad y el principio de proporcionalidad, por cuanto se estableció un trato desigual al prever tarifas diferenciales de acuerdo con el monto de los activos o del patrimonio del comerciante, pues se ha debido dar un tratamiento especial a las pequeñas empresas para que resultaran pagando un menor porcentaje en relación con los comerciantes de alto patrimonio en sus activos.

Arguyó que, la norma debió contemplar un tratamiento especial en el pago de los registros mercantiles de conformidad con el porcentaje de sus activos que conllevara a pagar menos en proporción.

Afirmó que, según un tercer cuadro comparativo realizado, las empresas grandes que tienen casi el 37.5% de los activos solo pagan por matrícula mercantil el 1.6% del total de los recaudos del sector escogido para renovar sus matrículas mercantiles.

Explicó que, al establecer el artículo 338 referente a las contribuciones de tasas, entre ellas las de registro mercantil, no hizo otra cosa diferente que asegurar a los administrados que para el señalamiento de estas tarifas se debe aplicar un sistema de recaudo bajo el criterio de una justicia distributiva, basada en la equidad y no un desequilibrio en su imposición.

Aseveró que, el registro mercantil tiene una naturaleza propia y cumple unas funciones distintas de una base de datos personales y por lo mismo, debe estar regulado por disposiciones especiales que no atenten contra la norma superior sino que busquen una plena realización de una contribución equitativa de un Estado Social de Derecho.

Trajo a colación la sentencia C-277 de 5 de abril de 2006<sup>4</sup>, que señala que la renovación de la matrícula mercantil es una obligación impuesta por el legislador a los comerciantes en beneficio del interés general, la cual se cumple mediante el suministro de la información sobre cualquier modificación que hayan sufrido aquellos consignada al momento de la matrícula o simplemente señalando que la misma conserva su vigencia.

Sostuvo que, el acto acusado también viola el artículo 333 de la Carta Política, referente al libre desarrollo empresarial, entendido por la Corte Constitucional como aquel que «[...]se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo contemporáneo con vistas a obtener beneficios o ganancias[...]»<sup>5</sup>, pues el deber del Estado es remover cualquier obstáculo en el desarrollo empresarial o que impida el acceso al mercado de bienes y servicios, ya que la libre competencia es un derecho de todos.

---

<sup>4</sup> Magistrado Ponente HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

<sup>5</sup> El actor no indicó referencia de providencia ni Magistrado Ponente.

## **II-. TRAMITE DE LA ACCIÓN**

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

Mediante auto de 24 de febrero de 2017<sup>6</sup>, se declaró fundado el impedimento manifestado por el Consejero Roberto Augusto Serrato Valdés conforme a la causal prevista en el numeral 12 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil.

### **II.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**La Nación- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-**, a través de apoderada, contestó la demanda, se opuso a la prosperidad de sus pretensiones y fundamentó su oposición, en esencia, en lo siguiente:

---

<sup>6</sup> Visible a folio 102 y 103 del expediente.

Que los artículos 23 y 24 del acto acusado reflejan la observancia del inciso segundo del artículo 124 de la Ley 6ª de 30 de junio de 1992<sup>7</sup>, por cuanto fijan las tarifas diferenciales que los comerciantes deben pagar por concepto de los derechos relacionados con el registro y su renovación con base en los activos del comerciante, o el nivel de activos vinculados al establecimiento, para el caso de los establecimientos de comercio, sucursales y agencias.

Alegó que, de acuerdo con el numeral 1º del artículo 128 del CCA, le corresponde al Consejo de Estado conocer de la acción de nulidad contra los actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional en cumplimiento de funciones administrativas; sin embargo, en el caso de la referencia se aprecia que la demanda no cumple con la exigencia prevista en el numeral 4º del artículo 137 del CCA, en la medida en que el actor ataca la constitucionalidad de los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 2002 y no su legalidad frente al artículo 124 de la Ley 6ª, lo que explica las razones por las

---

<sup>7</sup> «Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones».

cuales no desarrolló el concepto de violación de las normas sometidas al control de legalidad.

Explicó que, como el actor en la demanda no señala las normas legales que en su criterio el Gobierno Nacional violó con las disposiciones acusadas, ni explica el concepto de violación respectivo; con fundamento en el artículo 137 numeral 4 del CCA y conforme al carácter «*rogado*» de la justicia administrativa<sup>8</sup>, se llega a la convicción de que las pretensiones de la demanda no deben prosperar.

Manifestó que, los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 2002 no violan ni directa ni indirectamente la Constitución Política, pues se ajustan al Preámbulo y a los artículos 1º, 13, 25, 83, 88, 333 y 338 de la misma, ya que el Gobierno Nacional en la graduación de la tarifa de la tasa a pagar por concepto de los derechos de registro en la matrícula mercantil y su renovación, tuvo en cuenta la capacidad del sujeto, la cual se mide de acuerdo con el monto de

---

<sup>8</sup> *Mencionado en las sentencias del 27 de noviembre de 2003, proferida dentro del expediente 2002-00080-01 con ponencia de la Consejera Olga Inés Navarrete Barrero, y de 24 de septiembre de 2009, proferida dentro del expediente 2006-00198, con ponencia del Consejero Rafael E. Osteau De Lafont Pianeta.*

los activos del comerciante o de los activos vinculados al establecimiento, agencia o sucursal, de tal manera que la percepción del actor de que la tarifa es desproporcionada, injusta e inequitativa, no es consecuente con el propósito del legislador de prever una tarifa diferencial y no uniforme para el fin indicado.

Señaló que, en cuanto a la obligación que tiene el comerciante de renovar cada año la matrícula, según la sentencia C-277 de 5 de abril de 2006<sup>9</sup>, relativa a la finalidad y la importancia del registro mercantil, la Corte Constitucional ha precisado que al encontrarse permanentemente actualizado, *«[...] presta a la actividad económica la posibilidad de configuración de uno de sus supuestos más importantes, cual es de (i) la organización. De la que se deriva igualmente otro elemento esencial no sólo al ejercicio del intercambio comercial sino a la dinámica misma del Estado Constitucional de Derecho, que es (ii) la seguridad jurídica. Todo esto, a través de la satisfacción de otro principio fundamental de las actividades económicas, cual es el de (iii) la publicidad [...]»*.

Arguyó que, según la Corte Constitucional, el propósito de la renovación del registro de matrícula mercantil es satisfacer los fines

---

<sup>9</sup> Magistrado Ponente HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

constitucionales dirigidos a que la dinámica económica se estructure como una actividad organizada y sujeta a la dirección y control del Estado, que permite a la comunidad acceso a la información en virtud del principio de publicidad, por lo que dicho registro actualizado constituye una medida adecuada para la satisfacción de tales fines.

Expresó que, exigir la renovación del registro mercantil no desconoce el principio de la buena fe, dado que, tal como lo ha indicado la citada Corporación Judicial<sup>10</sup>, *«[...] no tiene sustento constitucional el argumento del demandante según el cual, obligar a los comerciantes a renovar la matrícula mercantil y a pagar por ello, cuando las empresas no tienen ningún dato nuevo que aportar, vulnera la presunción de buena fe. A juicio de la Corte, este argumento desconoce todo lo expuesto hasta el momento en la presente sentencia. Por un lado, como se ha dicho, el carácter actualizado del registro es uno de los méritos que hace que éste preste un servicio efectivo a la organización de las actividades mercantiles [...]»*, por ende, dicha Corporación ha precisado que tal requisito no puede ser interpretado como encaminado a perseguir a los comerciantes sino dirigido a tener la

---

<sup>10</sup> C- 277 de 2006

certeza de que la información se deriva de una fuente reciente, y sobre todo de que la actividad económica está siendo permanentemente controlada y vigilada en cumplimiento de lo contenido en los artículos 333 y 334 de la Carta Política.

Afirmó que, frente a la presunta violación a la libertad de empresa, la Corte Constitucional ha manifestado que prescindir de la base de datos actualizada cada año constituida por el registro mercantil, implicaría que ni los comerciantes ni el Estado -como director de la economía-, tendrían certeza de sus posibilidades para participar, controlar y promocionar, respectivamente, el intercambio mercantil, por lo que *«[...] el control no lo ejercería el Estado sino los mismos comerciantes, si es que se deja al arbitrio de ellos la renovación de la información. Y, la ausencia de certeza a su vez, no produce nada diferente a la inseguridad económica y jurídica de las transacciones comerciales. No es posible por tanto diseñar una actividad económica adecuadamente organizada si no se cuenta con información certera de los comerciantes. Incluso, frente a la existencia de medidas de organización alternativas a la sistematización de dicha información, ésta resulta indispensable para implementar aquellas [.]»*.

Aseveró que, por lo anterior, la Corte ha concluido que en la tarea de adecuar la actividad económica empresarial a los postulados de los artículos 333 334 y siguientes de la Constitución, la implantación de la obligación de renovar anualmente la matrícula mercantil resulta necesaria y que, es además, presupuesto para que se puedan tomar otras medidas con los mismos fines.

### **III-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor Agente del Ministerio Público, considera que deben desestimarse los cargos formulados por el demandante, por lo siguiente:

Que el artículo 27 del Código de Comercio estableció como competencia de las cámaras de comercio llevar el registro mercantil y radicó en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio la atribución de establecer los elementos necesarios con el fin de garantizar el cumplimiento de la finalidad del mismo, entre otros, la forma de hacer inscripciones y demás precisiones para consolidar la institución.

Adujo que, el artículo 33 *ibidem*, determinó la renovación anual del registro mercantil y el propósito de la misma es que permanezca actualizado, por lo que en ese sentido y con el objeto de que hacer operativo el proceso de inscripción, renovación y demás actos relacionados con el registro mercantil, el legislador estableció en el artículo 124 de la Ley 6ª unas tarifas a favor de las cámaras de comercio, en virtud de su competencia para llevar el referido registro.

Indicó que, en dicha preceptiva, se dispuso que la manera como se debe determinar el valor de los derechos relacionados con la matrícula mercantil y su renovación, es por medio del establecimiento de tarifas diferenciales, cuya referencia es el monto de activos o del patrimonio del comerciante, o de los activos vinculados al establecimiento de comercio.

Manifestó que, en virtud de que el legislador determinó que el Gobierno Nacional debía adoptar como método para establecer los costos del registro mercantil y su renovación, un sistema de tarifas diferencial, la administración, para dar cumplimiento a este mandato legal, elaboró una tabla compuesta por una escala

ascendente de rangos en salarios mínimos con un porcentaje correspondiente, que va de un 5.24% para el rango comprendido entre cero (0) y menor o igual a dos (2) salarios mínimos, hasta un 259.79% para el rango comprendido entre 874.125 salarios mínimos en adelante.

Señaló que, estableció los rangos para determinar el monto a pagar por concepto de derechos por registro de matrícula de establecimientos, sucursales y agencias, contenidos en el artículo 24 del Decreto 393 de 2002 (acto acusado).

Arguyó que, aunque la inconformidad del actor se centra en que al efectuar cierta comparación a las empresas grandes les correspondería pagar un monto inferior al que cancelan las empresas pequeñas, lo cierto es que tal examen no lleva a concluir un desconocimiento al derecho a la igualdad y por ende, de los demás principios constitucionales que se invocan como desconocidos.

Afirmó que, la Corte Constitucional<sup>11</sup> ha precisado que para establecer la vulneración del derecho a la igualdad, el primer aspecto a determinar es la existencia de la misma situación fáctica entre el grupo que se estima como referente y los que alegan la afectación del derecho, sin embargo, en el *sub examine*, no se puede predicar una similitud de hecho entre las empresas con mayor monto en activos establecida en la tabla y las empresas con un monto mínimo, toda vez que el tamaño de estas no permite que para asuntos de carácter económico se estime su condición y tratamiento del mismo modo no obstante estar sujetas al mismo régimen jurídico, de ahí la necesidad de la categorización.

Aseveró que, al no poderse establecer en la misma categoría a empresas grandes y pequeñas, la comparación que realiza el actor y las conclusiones derivadas de la misma no tienen lugar en un examen adecuado de la efectividad del derecho a la igualdad; del mismo modo, el trato diferenciado entre las empresas para efectos del cumplimiento de las obligaciones propias del registro mercantil garantiza el mantenimiento del mismo en las condiciones exigidas

---

<sup>11</sup> Sentencia T-587 de 2006. Magistrado Ponente doctor JAIME ARAUJO REINTERÍA

en la ley, en concordancia con los principios constitucionales que gobiernan la intervención del Estado en la economía, el adecuado ejercicio de la libertad de empresa y la iniciativa privada, razón por la cual el monto diferenciado de los derechos aludidos en las normas acusadas, hace posible dar cumplimiento a la obligación de las empresas de mantener la institución de registro mercantil en las condiciones previstas en la normativa posterior.

#### **IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En el presente asunto, el actor solicitó la nulidad de los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 4 de marzo de 2002, expedido por el Gobierno Nacional, por considerar que vulneraron la Constitución Política al establecer la graduación de la tarifa para la inscripción y/o renovación del registro de la matrícula mercantil, el cual, a su juicio, resulta desproporcionado y en consecuencia, las empresas pequeñas cancelan un porcentaje mayor que las grandes.

Por su parte, la **Nación- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** estima que, conforme al carácter «*rogado*» de la justicia

contencioso administrativa, las pretensiones de la demanda no deben prosperar, toda vez que el actor no señala las normas legales que considera vulneradas ni explica el concepto de violación respectivo, es decir, que la demanda no cumple con la exigencia prevista en el numeral 4º del artículo 137 del CCA, en la medida en que el actor solo ataca la constitucionalidad de los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 2002 mas no su legalidad.

Igualmente, asevera que las disposiciones en censura no vulneran la Carta Política, por cuanto el pago anual establecido es con el fin de otorgar publicidad y orden, así como determinar un registro actualizado de la información; Igualmente, porque la fijación de la tarifa lo que tiene en cuenta es la capacidad del sujeto, la cual se mide de acuerdo con el monto de los activos de la empresa o de los activos vinculados al establecimiento, agencia o sucursal, habida cuenta que el propósito del legislador fue prever una tarifa diferencial y no uniforme.

En este orden de ideas, la controversia se contrae a establecer, en primer lugar, si en la demanda de la referencia se cumple con el

requisito previsto en el numeral 4º del artículo 137 del CCA, relativo a la indicación de las normas vulneradas y su concepto de violación; y en segundo lugar, en caso de que tal exigencia se cumpla, la Sala deberá examinar si los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 4 de marzo de 2002, expedido por el Gobierno Nacional vulneraron el preámbulo y los artículos 1º, 13, 25, 83, 88, 333 y 338 de la Carta Política.

Para resolver el primer cuestionamiento, es menester precisar el contenido del numeral 4º del artículo 137 del CCA, que prevé:

«[...]

**Artículo 137.** *Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al Tribunal competente y contendrá:*

[...]

**4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.**

[...]» (Las negrillas y subrayas fuera de texto)»

Del texto transcrito, la Sala colige que la disposición citada no exige que las normas invocadas ante esta jurisdicción deban ser exclusivamente del orden legal.

Al examinar el acápite de normas violadas y su concepto de violación, visible en la demanda a folios 3 a 9 del expediente, se pudo vislumbrar que se cumple a cabalidad la exigencia prevista en la norma transcrita, pues el demandante no solo señala la normativa que considera infringida sino que, además, sustenta los cargos de violación, es decir, que de las argumentaciones plasmadas se pueden evidenciar las razones por las cuáles estima que el acto acusado vulnera los preceptos constitucionales invocados como transgredidos.

En este orden de ideas, de conformidad con lo anterior, resulta pertinente entrar a examinar los cargos de violación aducidos por el demandante, los cuales fueron sustentados de manera clara, específica y suficiente, tal como se evidenció en los antecedentes de esta providencia.

Como ya se dijo, el análisis que debe acometer la Sala se circunscribirá a determinar si se ha vulnerado el preámbulo y los artículos 1º, 13, 25, 83, 88, 333 y 338 de la Carta Política, para lo

cual se transcriben las disposiciones acusadas del Decreto 393 de 4 de marzo de 2002, expedido por el Gobierno Nacional, que prevén lo siguiente:

«[...]

**Artículo 23.** *Derechos por registro y renovación de la matrícula mercantil. La matrícula de los comerciantes, o su renovación en el registro público mercantil, causará anualmente los siguientes derechos liquidados de acuerdo con el monto de los activos:*

<b>Rango de Activos (en salarios mínimos)</b>		<b>Tarifas (en % de s.m.l.v.)</b>	<b>Rango de Activos (en salarios mínimos)</b>		<b>Tarifas (en % de s.m.l.v.)</b>
<i>Mayor a</i>	<i>Menor o igual a</i>		<i>Mayor a</i>	<i>Menor o igual a</i>	
0	2	5.24	297	316	148.95
2	4	7.34	316	332	151.05
4	5	9.79	332	350	154.20
5	7	10.84	350	524	159.44
7	9	12.94	524	700	166.08
9	11	14.68	700	875	171.33
11	12	16.08	875	1.050	175.52
12	14	17.83	1.050	1.224	179.02
14	16	20.28	1.224	1.399	181.82
16	18	22.38	1.399	1.574	183.92
18	19	23.78	1.574	1.748	186.01
19	21	25.52	1.748	2.098	188.46
21	23	26.92	2.098	2.448	191.26
23	25	28.67	2.448	2.797	193.36
25	26	30.77	2.797	3.147	194.75
26	28	31.82	3.147	3.497	196.85
28	30	33.57	3.497	5.245	200.35
30	31	35.66	5.245	6.993	205.94
31	33	37.41	6.993	8.741	212.94
33	35	38.81	8.741	10.490	218.88
35	52	45.45	10.490	12.238	220.98
52	70	54.54	12.238	13.986	223.78
70	87	63.99	13.986	15.734	226.92
87	105	73.43	15.734	17.483	231.47
105	123	83.57	17.483	34.965	244.06
123	140	93.01	34.965	69.930	245.10
140	158	103.15	69.930	104.895	246.15
158	175	113.29	104.895	139.860	246.85
175	192	131.47	139.860	174.825	247.55
192	210	133.92	174.825	349.650	248.25
210	228	136.36	349.650	699.300	251.05

228	245	138.81	699.300	874.125	256.99
245	262	141.61	874.125	En adelante	259.79
262	280	143.71			
280	297	146.50			

**Artículo 24.** *Derechos por registro de matrícula de establecimientos, sucursales y agencias. La matrícula mercantil de establecimientos de comercio, sucursales y agencias, así como su renovación, causará los siguientes derechos, según el nivel de activos vinculados al establecimiento:*

1. *Cuando el establecimiento, la sucursal o la agencia, se encuentre localizada dentro de la misma jurisdicción de la Cámara de Comercio correspondiente al domicilio principal de la sociedad:*

<b>Rango de Activos (en salarios mínimos)</b>		<b>Tarifa (en % s.m.m.l.v.)</b>
<b>Mayor a</b>	<b>Menor o igual a</b>	
0	3	5.24
3	17	11.19
17	En adelante	16.78

2. *Cuando el establecimiento, la sucursal o la agencia se encuentre localizado dentro de la misma jurisdicción de una Cámara de Comercio distinta a la que corresponda al domicilio principal de la sociedad:*

<b>Rango de Activos (en salarios mínimos)</b>	<b>Tarifa (en % s.m.m.l.v.)</b>
Mayor a	<b>Menor o igual a</b>
0	3
	11.19
3	17
	16.78
17	En adelante
[...]»	22.37.

Se observa que las disposiciones en censura establecen unas tarifas

de conformidad con los activos empresariales para la matrícula mercantil o su renovación en el registro público.

Igualmente, lo establece para el registro de matrícula de establecimientos, sucursales y agencias, según el nivel de activos vinculados al respectivo establecimiento y conforme a si la localización del domicilio principal de la sociedad corresponde o no a la misma jurisdicción de la Cámara de Comercio correspondiente.

Al examinar lo anterior, la Sala no encuentra de qué manera tales disposiciones resultan vulneradoras del preámbulo ni de los artículos 1º, 13, 25, 83, 88, 333 y 338 de la Carta Política, relativos, respectivamente, al orden social, económico y justo; a la forma de Estado –social de derecho- y su organización; al derecho a la igualdad; al derecho al trabajo; al principio de la buena fe; a los derechos e intereses colectivos; a la libertad económica y libertad de empresa; y a las autoridades competentes para imponer tarifas y otros gravámenes o impuestos.

Se lee en el Decreto contentivo de los artículos cuestionados, que el mismo se expidió conforme a las competencias otorgadas por el artículo 124 de la Ley 6ª.

El citado artículo 124 de la Ley 6ª le confirió al Gobierno Nacional potestad para fijar las tarifas aplicables al registro de la matrícula mercantil y a su renovación, que deben ser «[...] *diferenciales en función del monto de los activos o del patrimonio del comerciante, o de los activos vinculados al establecimiento de comercio, según sea el caso [...]»*<sup>12</sup>. Es decir que no se vulnera el artículo 338 de la Carta Política, pues este dispuso que «[...] *La ley, las ordenanzas y los acuerdos **pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas** y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos [...]»*<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Segundo inciso del artículo 24 de la Ley 6ª.

<sup>13</sup> Subrayas y negrillas fuera del texto.

Tampoco se vislumbra que las disposiciones cuestionadas afecten la protección que el Estado debe ofrecer a sus administrados como Estado Social, dado que no se evidencia que con el hecho de establecer las tarifas diferenciales se estén poniendo siquiera en riesgo las condiciones de vida digna de las empresas y comerciantes ni que se esté apoyando la desigualdad social, dado que tales tarifas se fijaron conforme al patrimonio que cada sociedad ostenta, conservando la debida equidad entre sus pares, según los activos de las mismas, lo cual no deriva en un trato discriminatorio, sino que, por el contrario, justo, en la medida en que el porcentaje fijado para las empresas aumenta en forma proporcional con el patrimonio que estas poseen.

Por consiguiente, tampoco se vislumbra la violación del artículo 13 de la Carta Política, que prevé el derecho fundamental a la igualdad. Respecto del mismo, la Corte Constitucional precisó que «[...] puede entenderse a partir de tres dimensiones: i) formal, lo que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige; y, ii) material, en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y, iii) la prohibición de discriminación que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato

*diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras [...]».*

Al aplicar dichas dimensiones al caso bajo examen, resulta evidente que los artículos acusados no vulneran el referido derecho fundamental, en la medida que fijan tarifas en forma equitativa a sus pares, pues resultaría contrario a derecho que a todas las empresas se les impusiera la misma tasa, sin tener en cuenta que algunas ostentan menor capital y no podrían asumir el mismo costo de las que poseen mayores activos.

En efecto, al examinar los artículos demandados, se evidencia que, como ya se dijo, a mayor capital, mayor es el costo de la tasa, verbigracia, la previsión que hace el artículo 23 cuestionado, en el que indica, entre otros, que una empresa con un rango patrimonial «*mayor a 2 SMMV*» a «*menor o igual a 4 SMMV*» debe pagar una tasa de 7.34%; mientras que una empresa con un rango patrimonial de «*mayor a 87 SMMV*» a «*menor o igual a 105 SMMV*» debe pagar una tasa de 15.734%, lo cual evidencia la proporcionalidad en la tarifa fijada.

Por consiguiente, la Sala desestima las operaciones matemáticas efectuadas por el actor a través de cuadros comparativos explicados en el escrito de demanda, por cuanto, tal como se precisó en el párrafo precedente, la norma es clara en establecer la proporcionalidad mencionada conforme al capital societario, y en el expediente no obra prueba alguna allegada o solicitada por el actor, que avale su dicho.

En cuanto a la dimensión referente a la paridad de oportunidades empresariales, tampoco se vislumbra configurada su vulneración, pues simplemente se graduaron las tasas en mención sin imponer prohibiciones o limitaciones en el ejercicio del objeto social de las empresas. En consecuencia, tampoco se observa vulneración del derecho al trabajo ni a la libertad económica ni empresarial ni al derecho de la libre competencia.

De igual forma, no se evidencia que los artículos 23 y 24 del Decreto en censura apliquen un trato discriminatorio a determinado grupo empresarial, sino que, se advierte que todas las empresas se encuentran en la obligación de pagar el registro o renovación mercantil sin excepción o preferencia alguna.

Ahora, los artículos acusados no establecieron la «carga» de renovar anualmente el registro mercantil<sup>14</sup>, sino que fijaron las tarifas para su renovación. Dicha renovación constituye un deber de las empresas y tiene una finalidad clara y precisa: facilitar el control y orden que el Estado debe ejercer sobre los administrados, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la publicidad sobre la información verídica y actualizada. Al respecto, la Corte Constitucional se manifestó en sentencia C-277 de 2006<sup>15</sup>, así:

«[...]  
35.- No sólo la utilidad y servicio que presta la existencia del registro de matrícula mercantil autoriza la fijación de un costo para su **renovación anual**, incluso cuando la actualización de la información implica reiterar ésta. También, como lo ha dicho esta Corte, la estipulación de las empresas como actividades económicas organizadas (art 25 Código de Comercio) y el mandato constitucional según el cual éstas tienen una función social que genera obligaciones, dentro del ejercicio de la libre competencia que supone responsabilidades (art 333 C.N), hace "...posible afirmar que la libertad de empresa es un derecho que al mismo tiempo exige obligaciones por parte de su titular."<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Previsto en el artículo 33 del Código de Comercio.

<sup>15</sup> Proferida el 5 de abril de 2006, con ponencia del Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, por medio de la cual se estudió la constitucionalidad del artículo 33 (parcial) del Código de Comercio.

<sup>16</sup> C- 063 de 1994.

36.- De ahí, que el pago del valor prescrito para la renovación del registro mercantil, constituya un deber para los comerciantes titulares del derecho a la libertad de empresa y del derecho a que el Estado le garantice seguridad jurídica y certeza en el despliegue de las actividades económicas. Así como las empresas gozan de las garantías constitucionales para ejercer el intercambio mercantil, tienen igualmente la carga de contribuir con la implantación de las condiciones necesarias para ello. Que como se explicó anteriormente, en el caso de la actividad económica empresarial dichas condiciones tienen como presupuesto la organización y la seguridad que ella trae consigo. Por lo que el deber de los comerciantes se convierte en contribuir con el establecimiento de la mencionada organización y seguridad del intercambio económico. Para cuyo logro es indispensable la base de datos configurada por el registro mercantil, tal como se argumentó arriba.

Por lo anterior, la Corte concluye que más que un sacrificio de los derechos de los comerciantes, asumir el costo de la renovación de la matrícula mercantil es un deber de éstos, para contribuir con el logro de la organización y seguridad de las actividades económicas, luego con la dirección y control que el Estado ejerce frente a ellas.

[...] la obligación en cabeza de los comerciantes de renovar anualmente el registro mercantil incluso si la información que se aportará en dicho ejercicio ya reposa en la Cámara de Comercio, y pagar un valor por ello, no es una carga desproporcionada para los mencionados comerciantes, por lo que presume la mala fe de los particulares. Al contrario se da pleno cumplimiento a los artículos 95-9 y 338 (inc. segundo) de la Constitución, pues para las Cámaras de Comercio el cobro del valor en comento implica tanto la "recuperación de los costos de los servicios que les prest[a]n"<sup>17</sup> a las entidades estatales, a los comerciantes y a los ciudadanos en general, como una contribución "dentro de los conceptos de justicia y equidad"<sup>18</sup>, en tanto se benefician de la existencia del

---

<sup>17</sup> Artículo 338 de la Constitución Nacional.

<sup>18</sup> Artículo 95-9 de la Constitución Nacional.

*registro y el valor al que están obligados a pagar es proporcional al capital de la empresa.<sup>19</sup>*  
[...]. (Subrayas y negrillas fuera del texto)

Así las cosas, es claro que la imposición del pago anual no solo contribuye al mantenimiento del sistema, sino que también se encamina a prestar un servicio de publicidad y de acceso a la información que debe estar debidamente actualizada, cuya carga no es desproporcionada en la medida en que se constituye en un deber en virtud del cual el Estado garantiza seguridad jurídica y da certeza en el despliegue de las actividades económicas.

En este orden de ideas, es claro para la Sala que las súplicas de la demanda no tienen vocación de prosperidad y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A**

---

<sup>19</sup> Inciso segundo artículo 124 Ley 6º/92 y artículos 23 y 24 Decreto 393 de 2002.

**PRIMERO.- DENIÉGANSE** las súplicas de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- DEVUÉLVASE** al actor la suma de dinero depositada para gastos ordinarios del proceso que no fue utilizada.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 16 de agosto de 2018.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Salva voto

**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO**  
Conjuez  
Salva voto

**CAMILO CALDERÓN RIVERA**  
Conjuez