

**Sentencia C-277/06**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Impertinencia de cargos

**JUICIO DE PROPORCIONALIDAD EN REGISTRO DE MATRICULA MERCANTIL**-Aplicación

**REGISTRO MERCANTIL**-Importancia **MERCANTIL**-Finalidad/**REGISTRO MERCANTIL**

*la base de datos constituida por el registro mercantil actualizable anualmente, sugiere la compilación de una información que es connatural a la actividad comercial, en tanto su desarrollo implica tener certeza de quiénes, cómo y con qué se participa en ella. Además, la disponibilidad pública e inmediata señala a todos los integrantes de una comunidad la garantía del acceso al intercambio económico y les brinda las herramientas mínimas para ello, las cuales son conocimiento de los participantes y conocimiento de las actividades que se realizan. La Corte comparte las apreciaciones de la mayoría de los intervinientes, en el sentido que el registro mercantil permanentemente actualizado, presta a la actividad económica la posibilidad de configuración de uno de sus supuestos más importantes, cual es el 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.*

**INTERVENCION ECONOMICA EN LIBERTAD DE EMPRESA**-Límites constitucionales/**INTERVENCION DE ACTIVIDAD ECONOMICA DE PARTICULARES**-Límites constitucionales

**SEGURIDAD JURIDICA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO**-Justificación del registro mercantil

**REGISTRO MERCANTIL**-Importancia de la publicidad

**REGISTRO DE MATRICULA MERCANTIL**-Requisito de renovación constituye medida adecuada para satisfacer fines constitucionales

*El requisito de renovación del registro de matrícula mercantil busca satisfacer fines constitucionales referidos a que la dinámica económica se estructure como una actividad organizada sujeta a la dirección y control del Estado, y por tanto*

*segura desde el punto de vista económico y jurídico, que permite a la comunidad acceso a la información en virtud del principio de publicidad. Y, por lo expuesto el registro mercantil actualizado constituye una medida adecuada para la satisfacción de dichos fines.*

**LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGISTRO DE MATRICULA MERCANTIL-**Posibilidad de establecer distintos sistemas de renovación

**REGISTRO MERCANTIL-**Función pública/**REGISTRO MERCANTIL-**Función puede ser asumida directamente por el Estado

*El registro mercantil es una función pública desempeñada por un ente privado, como son las mencionadas Cámaras de Comercio, pero este esquema no impide que eventualmente esta función pueda ser, si así lo dispone el legislador, asumida directamente por el Estado.*

**REGISTRO MERCANTIL-**Necesidad de renovación anual

*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 y para controlar y promocionar, respectivamente, el intercambio mercantil. Luego 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. Por lo anterior, la Corte concluye 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 es además presupuesto para que se puedan tomar otras medidas con los mismos fines.*

**REGISTRO MERCANTIL-**Asunción del costo de renovación

*La Corte encuentra que en efecto de conformidad con el inciso primero artículo 124 de la ley 6° de 1992, la renovación de la matrícula mercantil genera un costo para el comerciante. Sin embargo de conformidad con el inciso segundo del artículo 124 citado, este costo es proporcional al patrimonio registrado de su empresa. Y así, los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 2002 contienen las*

*tablas que actualmente ponderan el valor a pagar por las empresas según este criterio. Ahora bien, esto no quiere decir que resulte inocuo el cobro de este valor si en la renovación de la matrícula se reitera la información que ya reposa en los archivos de la Cámara de Comercio. Tal como lo afirman algunos de los intervinientes, las funciones que presta el registro mercantil van más allá del hecho que año tras año la información de los comerciantes se verifica prestando certeza y seguridad a la actividad mercantil. Pues, la existencia del registro presta a todos publicidad y acceso a la información en él contenida. 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.*

**REGISTRO DE MATRICULA MERCANTIL-Requisito de renovación no desconoce principio de buena fe**

*Para la Sala 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. Luego entonces, dicho requisito no puede ser interpretado, como encaminado a perseguir a los comerciantes para determinar la veracidad de la información aportada cada año. Por el contrario la verificación de ello implica certeza y seguridad de que la información tiene 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 superiores, tal como se expuso.*

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Generalmente escapan del estudio los análisis de conveniencia y eficacia económica de las normas/SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS-Concepto**

*El juez constitucional tiene el deber de fallar en derecho y las consecuencias económicas de sus fallos son igualmente tenidas en cuenta, pues así lo dispone la Constitución en el articulado pertinente. Estas consecuencias sin embargo, se derivan del análisis de la incidencia positiva o negativa, de lo prescrito por las normas, en los derechos y deberes garantizados en la Constitución. Luego es esta afectación de dichos deberes y derechos la que determina el sentido del*

*fallo y no su incidencia económica, salvo que la misma Constitución ordene que el criterio principal que debe inspirar una norma legal sea su proyección económica. Por ello de manera general, escapan al objeto de estudio constitucionalidad de la Corte los análisis de conveniencia y eficacia económica de las normas. Ahora bien, la Corte ha detectado consecuencias económicas que pueden resultar peores que la misma afectación de los derechos constitucionales, frente a lo que ha optado por la figura de la inconstitucionalidad diferida. En la cual la norma que la Corte encontró inexecutable se deja en el ordenamiento temporalmente en tanto el legislador adecua la regulación económica a la cesación de sus efectos.*

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-No aceptación de argumentos de conveniencia económica

Referencia: expediente D-5933

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 33 (parcial) del Decreto 410 de 1971 “*Por el cual se expide el Código de Comercio.*”

Actor: Carlos Orlando Velásquez Murcia.

Magistrado Ponente:  
Dr. HUBERTO ANTONIO  
SIERRA PORTO

Bogotá, D.C, cinco (5) de abril de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Carlos Orlando Velásquez Murcia solicita a esta

Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 33 (parcial) del Decreto 410 de 1971 “*Por el cual se expide el Código de Comercio.*”

## **II. NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada y se subrayan los apartes demandados.

*DECRETO NÚMERO 410 de 1971*

*(Marzo 27)*

*Diario Oficial No. 33.339, del 16 de junio de 1971*

*Por el cual se expide el Código de Comercio*

*El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 15 del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y cumplido el requisito allí establecido,*

*DECRETA*

*(...)*

*LIBRO PRIMERO*

*DE LOS COMERCIANTES Y DE LOS ASUNTOS DE COMERCIO*

*(...)*

*TITULO III.*

*DEL REGISTRO MERCANTIL*

*(...)*

*ARTICULO 33. 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.*

## **III. LA DEMANDA**

El demandante propone a la Corte dos cargos de inconstitucionalidad:

- a) En primer lugar, considera que la obligación de renovar anualmente la matrícula mercantil, contemplada en el artículo 33 del Código de Comercio, viola las disposiciones contenidas en el Preámbulo y en los artículos 15, 25, 83, 95-9 y 338 de la Constitución Política. En razón a que constituye una carga desproporcionada para los comerciantes pues, en los casos en que dada la ausencia de modificaciones sustanciales en los datos registrados, ésta consiste en reiterar la información ya registrada, y el costo resulta extremadamente alto para ello, tanto en dinero como en los múltiples esfuerzos que representa para los comerciantes y para las Cámaras de Comercio.
- b) En segundo lugar explica que la norma acusada viola la reserva exclusiva del Congreso, las Asambleas y Concejos de crear hechos generadores de impuesto y/o contribuciones, pues el artículo 33 demandado impone una carga consistente en una obligación de un pago y fue determinada por el Presidente de la República mediante el Decreto-Ley que estableció el Código de Comercio.

Fundamenta los cargos en las siguientes consideraciones:

- Para el primer cargo plantea que la norma acusada viola el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política, pues no existe proporcionalidad entre el valor que los comerciantes deben pagar para llevar a cabo la renovación anual de la matrícula mercantil, los beneficios que obtienen por ello y el costo en que incurren las Cámaras de Comercio en el caso en que el comerciante reitere la información registrada inicialmente. En este sentido explica que, aunque el costo que los comerciantes deben pagar a la cámaras de comercio por la renovación anual de su matrícula obedece al monto de sus activos por concepto de su actividad mercantil, “[e]l Estado no podría cobrar a los usuarios una tarifa superior a lo que le representa consignar en sus archivos la renovación, que como se dijo, generalmente consiste en transcribir los mismos datos de que disponía el año anterior.”

Complementa el anterior cargo diciendo que como quiera que la norma establece una carga desproporcionada vulnera también la presunción de la buena fe. Explica que al disponer la disposición acusada el deber de todo comerciante de renovar anualmente su matrícula mercantil aún en los casos en que no existan cambios significativos en la información consignada en el registro, desconoce la presunción en virtud de la cual, los particulares y las autoridades públicas adelantan sus actuaciones y gestiones ceñidos a los postulados de la buena fe. En su sentir, la señalada obligación desconoce la presunción de que la información que los comerciantes suministran en la inscripción del registro mercantil de acuerdo con el artículo 32 del Decreto

410 de 1971<sup>1</sup>, es cierta hasta tanto ésta no presente una modificación. La cual en los términos del artículo 33 del Código de Comercio, puede corresponder a la pérdida de su calidad de comerciante; el cambio de domicilio; y las mutaciones referentes a su actividad, a sus sucursales, establecimientos de comercio, actos y documentos sujetos a registro. Además el artículo demandado viola lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución Política según el cual toda persona tiene el derecho - y no la obligación tal y como lo exige el artículo 33 del Código de Comercio - a actualizar y rectificar la información que sobre ellas repose en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

Por último, expone que el carácter desproporcionado de la disposición impugnada vulnera los principios y valores contenidos en el Preámbulo y las disposiciones establecidas en los artículos 25 y 95 numeral 9 de la Constitución Política. En su parecer, resulta “*injusta*” la obligación de renovar anualmente la matrícula mercantil en el evento que no hayan cambios importantes que la ameriten. Estima que esta obligación no se ajusta al principio constitucional según el cual el marco jurídico colombiano debe garantizar un orden económico y social justo, y desconoce tanto el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas como el deber del Estado de brindar especial protección a los trabajadores. En este caso a los trabajadores independientes entre los que se encuentran *tenderos, microempresarios y pequeños artesanos*. De igual manera se desatiende el deber de toda persona y ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

- Para el segundo cargo, el actor arguye que la obligación establecida en el artículo 33 del Código de Comercio viola los artículos 150-12 y 338 inciso primero. Señala que de acuerdo con dichos artículos, el Congreso de la República, las asambleas departamentales, y los concejos municipales y distritales, gozan de competencia exclusiva para imponer contribuciones fiscales y parafiscales, así como para fijar los hechos generadores y las bases gravables de los impuestos. Sin embargo, en su criterio, el Presidente de la República al establecer la obligación contenida en artículo 33 del Decreto 410 de 1971 “Por el cual se expide el Código de Comercio”, creó “*un hecho generador y por consiguiente una contribución de carácter periódico, usurpando la competencia que únicamente tenía y tiene el legislador para imponer contribuciones.*”

---

<sup>1</sup> Código de Comercio, artículo 32: “*La petición de matrícula indicará: 1. El nombre del comerciante, documento de identidad, nacionalidad, actividad o negocios a que se dedique, domicilio y dirección, lugares donde desarrolle sus negocios de manera permanente, su patrimonio líquido, detalle de los bienes raíces que posea, monto de las inversiones en la actividad mercantil, nombre de la persona autorizada para administrar los negocios y sus facultades, entidades de crédito con las cuales hubiere celebrado operaciones y referencias de los documentos inscritos, y 2. Tratándose de un establecimiento de comercio, su denominación, dirección y actividad principal a que se dedique, nombre y dirección del propietario y del factor si lo hubiere, y si el local que ocupa es propio o ajeno. Se presumirá como propietario del establecimiento quien así aparezca en el registro.*”

De conformidad con lo anterior, solicita que la Corte Constitucional declare la inexecutable de los apartes indicados del artículo 33 del Código de Comercio, o que en su defecto *“declare la constitucionalidad condicionada de dicho aparte, aclarando que esa renovación anual a la que se refiere el artículo, sólo será necesaria cuando se presenten las situaciones o modificaciones a las que se refiere el mismo artículo 33 del código de comercio.”*

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **1.- Intervención de la Superintendencia de Sociedades.**

Mediante escrito allegado a esta Corporación, la Superintendencia de Sociedades solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

Con relación al primer cargo expuesto en la demanda, la Superintendencia de Sociedades afirma que si bien el ejercicio de actividades que la ley califica como mercantiles genera para el comerciante algunos derechos, es preciso resaltar que tales actividades también implican el cumplimiento de algunas obligaciones, entre las que se encuentra la renovación anual de la matrícula mercantil.

Considera que el deber en cabeza de los comerciantes de renovar anualmente su matrícula, cumple las siguientes funciones: (i) permite establecer si los comerciantes están efectivamente ejerciendo o no la actividad comercial; (ii) da cuenta del cumplimiento de las obligaciones que la ley exige a quienes desempeñan actividades mercantiles; y (iii) mantiene *“una adecuada organización del sistema institucional imperante.”* Estima que tales funciones no sólo redundan en beneficio de los comerciantes, sino también de los terceros interesados y particularmente del Estado, pues en el evento en que a través de dicha renovación se determine que el comerciante haya incumplido sus deberes legales, *“las autoridades pueden actuar con prontitud en busca de encontrar las causas que han conducido a dicho incumplimiento y si está atada a factores de crisis (...) buscar las soluciones de manera oportuna”*.

Sostiene que aún en el caso en que no existan modificaciones sustanciales en la información registrada, la renovación anual de la matrícula mercantil, permite *“reafirmar lo que está vigente”*; proporciona a los interesados confianza en la información registrada, y suministra seguridad jurídica a las relaciones comerciales.

Afirma que de conformidad con en los artículos 82, 83, 84, 85, 86 y 87 de la ley 222 de 1995, corresponde a la Superintendencia de Sociedades, ejercer la inspección, vigilancia y control sobre la actividad de las sociedades comerciales. Explica que para el cumplimiento de dichas funciones, requiere conocer la información actualizada que para efecto de la renovación de la matrícula

mercantil depositan anualmente las sociedades comerciales en las cámaras de comercio.

Respecto a la carencia de proporcionalidad alegada por el demandante, referente al costo en el que incurren los comerciantes al renovar anualmente la matrícula mercantil, aún en los casos en que aquella renovación se reduzca a confirmar la información almacenada en el registro y los beneficios que por ello obtienen los comerciantes, indica que los ingresos que por este concepto son percibidos por las cámaras de comercio, son un *reconocimiento* por el servicio que prestan, y según lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-144 de 1993, deben corresponder al monto de los activos del comerciante.

## **2.- Intervención de la Cámara de Comercio de Bogotá.**

Mediante escrito dirigido a la Corte Constitucional, la Cámara de Comercio de Bogotá, actuando por intermedio de su representante legal, solicita que esta Corporación declare la exequibilidad de la norma demandada.

En primer lugar, la Cámara de Comercio de Bogotá manifiesta que los argumentos que el actor expone para solicitar la inexecutable parcial del artículo 33 del Código de Comercio, se encuentran sustentados en un análisis acerca de la conveniencia y oportunidad de la norma. Indica que de acuerdo con el artículo 150-2 de la Constitución Política, dicho análisis es competencia exclusiva del legislador. Razón por la cual este resulta ajeno al control de constitucionalidad de las normas que ejerce la Corte. Al respecto, expresa que: *“el juicio abstracto de constitucionalidad no puede abarcar ni remediar las inconveniencias señaladas por el demandante, como quiera que aunque ellas se comprobaren, estas estarían relacionadas no con la formulación normativa, ni con efectos directos de ella, sino con la eficiencia o ineficiencia de la administración registral.”*

En este sentido, el interviniente señala que en tres oportunidades<sup>2</sup> el Congreso de la República ha tramitado y discutido proyectos de ley orientados a eximir a los

---

<sup>2</sup> El interviniente indica los siguientes proyectos de ley:

1. Proyecto de ley No 053 de 2000, “por medio del cual se reforma parcialmente el artículo 33 del decreto 410 de 1971”, Representante a la Cámara Bernabé Celis Carrillo. El proyecto buscaba *“exonerar del pago por cualquier clase de derecho, por concepto de matrícula, inscripción o registro de las cámaras de comercio, a las actividades relacionadas con tiendas, ventas ambulantes y estacionarias reubicadas, plazas de mercado y pequeñas empresas de cualquier naturaleza, cuyo capital no sea superior a veinte salarios legales mensuales”*. El archivo del proyecto obedeció a que no cumplía el requisito dispuesto en el inciso segundo del artículo 154, según el cual los proyectos de ley orientados a establecer exenciones de impuestos, contribuciones o tasa nacionales deben ser iniciativa del Gobierno Nacional, requisito que no cumplía el proyecto en cuestión. Adicionalmente, el proyecto no fue aprobado en ninguno de los debates de la legislatura en la que fue presentado.

2. Proyecto de ley No 196 de 2001, *“por medio del cual se reforma parcialmente el artículo 33 del decreto 410 de 1971”*, Representante a la Cámara Bernabé Celis Carrillo. La iniciativa buscaba eximir a los comerciantes de la obligación de renovar anualmente su matrícula mercantil, salvo en los eventos en que perdiera la calidad de comerciante, cambiara de domicilio o mutara alguna situación referente a su actividad comercial. En esta oportunidad algunas entidades públicas y privadas solicitaron a la

comerciantes de la obligación de renovar anualmente la matrícula mercantil. Indica que en todas las ocasiones, dado que el Congreso ha considerado que la reforma resulta inoportuna e inconveniente, las iniciativas han sido archivadas.

Con relación al primer cargo, la Cámara de Comercio de Bogotá sostiene que la obligación de los comerciantes de efectuar el registro mercantil, así como de renovar anualmente la información contenida en su matrícula, se encuentra relacionada con las siguientes funciones: (i) servir como medio legal de publicidad acerca de la condición de comerciante; (ii) permitir que éste haga oponible sus actuaciones respecto de los terceros interesados; (iii) garantizar que la información sobre su actividad mercantil sea constantemente actualizada; (iv) y, facilitar la verificación de los cambios suscitados en su actividad.

Manifiesta que no es cierto que la obligación de renovar anualmente la matrícula mercantil, en las ocasiones en que dicha renovación consiste en confirmar la información registrada inicialmente, viole el principio de la buena fe. En su criterio, tal obligación obedece a la necesidad de garantizar que la información que reposa en el registro se encuentra actualizada, y no se fundamenta, contrario a como parece sugerirlo el actor, en una sospecha de que los datos proporcionados por el comerciante se presuman “maliciosos, incompletos o fraudulentos.” Indica que la renovación de la matrícula “se hace precisamente bajo el entendido de que él [refiriéndose al comerciante] procede con la mejor buena fe, y en el buen supuesto de ser verdadera la información que él comunica al registro.”

El interviniente estima que el actor hace una interpretación equivocada del artículo 15 de la Constitución Política, dado que al parecer confunde la naturaleza jurídica de los registros públicos, entre ellos el registro mercantil, con la naturaleza de los archivos y bancos de datos. Explica que mientras la información contenida en estos es recolectada directamente por entidades públicas y privadas, la información que reposa en los registros públicos es suministrada por los particulares. En este sentido, considera que el legislador en virtud del ejercicio de su poder para imponer obligaciones a los particulares -siempre y cuando estas se encuentren ajustadas a la Constitución Política-, estableció el deber en cabeza de

---

Cámara de Representantes el archivo del proyecto. Para ello, adujeron que el proyecto no era iniciativa del Gobierno Nacional, tal y como lo exige la Constitución Política. Igualmente expresaron que la reforma resultaba inconveniente para efectos de la necesidad de contar con “información actualizada, veraz y oportuna” sobre la actividad mercantil de los comerciantes.

3. Proyecto de ley No 079 de 2003 “por medio del cual se reforma parcialmente el artículo 33 del decreto 410 de 1971”, Representante a la Cámara Bernabé Celis Carrillo y otros. Al igual que el proyecto de ley indicado anteriormente, este buscaba establecer que el comerciante debía efectuar la renovación de la matrícula sólo en el caso en que se presentaran novedades o mutaciones en su actividad comercial. Igualmente, en esta oportunidad algunas entidades públicas y privadas solicitaron el archivo del proyecto por las mismas razones expresadas respecto al proyecto de ley 196 de 2001. Adicionalmente, los ponentes del proyecto en el informe-ponencia para el primer debate solicitaron su archivo ante la Comisión Constitucional Permanente de la Cámara de representantes, por considerar que una reforma en este sentido resultaba inconveniente e inoportuna.

los comerciantes de renovar anualmente su registro mercantil. Por ello, afirma que no se pueden confundir *“las facultades de rectificación o de actualización, que pueden estar garantizadas constitucionalmente, con lo deberes legalmente impuestos de renovar la información.”*

Aduce que contrario a lo indicado en la demanda de la referencia, la norma acusada no viola el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. En su parecer, el artículo 33 del Código de Comercio permite garantizar el derecho al trabajo de quienes lo realizan de manera independiente, pues contribuye *“al ejercicio de los derechos a la libertad económica e iniciativa privada y a la libre competencia económica, en los términos y condiciones previstos en el artículo 333 de la Constitución Política.”*

Concluye respecto al primer cargo expuesto por el actor, señalando que los apartes demandados no vulneran el principio de proporcionalidad, en los términos expresados en la demanda. Afirma que el valor que los comerciantes cancelan por concepto de la renovación de su matrícula, no sólo tiene por finalidad la recuperación de los costos en que incurren las cámaras de comercio por la prestación de los *servicios registrales*.

Adicionalmente, advierte que tales recursos permiten que aquellas cumplan con las demás funciones que les encomienda la ley. Al respecto, precisa que no es correcto considerar que los comerciantes son los únicos que obtienen beneficios por la renovación anual de la matrícula. Ello es así, porque la comunidad en general y el Estado participan de los efectos positivos del registro público mercantil, así como de su renovación periódica. La comunidad, en cuanto que puede consultar libremente la información allí contenida, y el Estado en el sentido que obtiene información que le permite formular políticas públicas y llevar a cabo investigaciones administrativas y judiciales para el adecuado desarrollo de sus actividades de control y fiscalización.

En cuanto al segundo cargo previsto en la demanda de la referencia, el interviniente manifiesta que bajo la Constitución Política de 1886, en vigencia de la cual se expidió la norma acusada, el Presidente de la República se encontraba facultado para expedir códigos y crear obligaciones tributarias. Resalta que por el contrario, la Constitución Política de 1991 determinó que el Congreso de la República goza de competencia exclusiva para crear tributos y fijar los elementos constitutivos de la obligación tributaria. Precisa que en todo caso, el Congreso puede facultar a las autoridades administrativas, para que *“fijen las tarifas de las contribuciones parafiscales y de las tasas, siempre y cuando la ley fije una base de cálculo y una metodología para ello.”*

Explica que de conformidad con lo anterior, el Congreso expidió la ley 6 de 1992, en cuyo artículo 124 determinó que el Gobierno Nacional se encuentra facultado para establecer *“el monto de las tarifas que deban sufragarse a favor*

*de las cámaras de comercio por concepto de matrículas, sus renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, (...).*” En cumplimiento de dicho artículo, a través del Decreto 393 de 2002 el Gobierno fijó tarifas diferenciales de acuerdo con el monto de los activos o del patrimonio del comerciante. Señala que al respecto existe cosa juzgada constitucional, pues el artículo 124 en mención fue declarado exequible por la Corte mediante la sentencia C-144 de 1993.

Por último, advierte que la solicitud de declaratoria de constitucionalidad condicionada, elevada por el demandante a esta Corporación, es improcedente. Sobre el particular señala que de acuerdo con la sentencia C-758 de 2002 de la Corte Constitucional, no corresponde a los demandantes solicitar que la Corte declare que una norma es exequible si se interpreta en un determinado sentido, sino que la propia Corte al estudiar la demanda, podrá determinar que *“en lugar de la declaratoria de inconstitucionalidad, lo procedente sea la declaración de exequibilidad pero condicionada a un entendimiento conforme a la Constitución.”*

### **3.- Intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio.**

En escrito allegado a esta Corte, la Superintendencia de Industria y Comercio, solicita que se declare la exequibilidad del artículo 33 del Código de Comercio.

Respecto del cargo expresado por el demandante, sustentado en la presunta vulneración del principio de la buena fe previsto en el artículo 83 de la Constitución Política, la Superintendencia de Industria y Comercio, sostiene que a diferencia de lo manifestado por el actor, la renovación anual de la matrícula mercantil en los casos en que no existan cambios en la información ya consignada en el registro, no implica un condicionamiento a dicho principio. En su opinión, el artículo 33 del Código de Comercio no desconoce la veracidad de la información entregada por el comerciante, sólo busca mantenerla actualizada a fin de que el registro público mercantil, cumpla con las funciones previstas en la ley.

El interviniente señala que la obligación anual de renovar la matrícula mercantil, no desconoce el derecho a actualizar y rectificar la información recogida en las bases de datos. Ello es así, porque el artículo 15 de la Constitución Política hace referencia al ejercicio de tal derecho, en los casos en que la información es recogida por terceros y es consignada en bancos de datos. Por el contrario, la información consignada en el registro mercantil, es suministrada directamente por el comerciante en cumplimiento de un deber legal. *“Tal deber, además, no resulta incompatible ni violatorio, de la norma constitucional, en tanto que, como se ha advertido, la calidad de comerciante implica la asunción de ciertas obligaciones, como las de renovar la matrícula mercantil (...).”*

La Superintendencia de Industria y Comercio, afirma que para el análisis de la supuesta desproporcionalidad entre el costo pagado por el comerciante para efectuar la renovación anual de la matrícula aún cuando la renovación sólo implique la confirmación de la información ya consignada, los beneficios obtenidos por ello y el costo en el que incurren las cámaras de comercio para el efecto, se debe tener en cuenta lo siguiente: (i) en cumplimiento del artículo 124 de la ley 6 de 1992, el Presidente de la República mediante la expedición del decreto 393 de 2002, fijó tarifas diferenciales a fin de que los comerciantes efectúen el pago del registro y de la renovación anual de la matrícula mercantil, de acuerdo con el monto de sus activos; (ii) y, los ingresos que perciben las cámaras de comercio por concepto de registro y su renovación periódica, no implican necesariamente que del cumplimiento de dicho deber legal, los comerciantes deban recibir un beneficio, pues tales recursos sólo tienen dos propósitos, estos son, la recuperación del costo que involucra el *servicio registral* y el cumplimiento de las demás funciones que la ley le asigna a las cámaras de comercio.

Con relación al segundo cargo, en su parecer los apartes demandados no son violatorios de la Constitución Política, en la medida en que el artículo 33 del Código de Comercio no impone una contribución fiscal, parafiscal, impuesto o tasa. La tasa que genera la renovación anual de la matrícula no fue creada por la norma en comento, sino por el artículo 124 de ley 6 de 1992, el cual ya fue declarado exequible por la Corte.

#### **4.- Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.**

El Ministerio del Interior y de Justicia allegó a esta Corporación intervención escrita mediante la cual solicita a esta Corte que se declare exequible la disposición demandada.

Respecto al primer cargo de la demanda, en opinión del Ministerio en comento, los apartes acusados del artículo 33 del Código de Comercio no violan el principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política. Considera que la exigencia de renovar anualmente el registro mercantil en los casos en que no exista nueva información que consignar en la matrícula, hace parte de los deberes legales que el legislador, en virtud del principio de la fe pública y de la prevalencia del interés general, se encuentra facultado para imponer a los particulares. Expone que en este sentido, la renovación de la matrícula mercantil, *“está soportada precisamente bajo el supuesto de que el comerciante obra de buena fe y la información que confiere es verdadera (...).”*

Con relación a la presunta violación del artículo 15 de la Constitución Política, en criterio del interviniente, no es adecuado deducir que de dicho artículo se desprenda la prohibición de establecer obligaciones legales, como la consagrada en el artículo 33 del Código de Comercio. Señala que a diferencia de lo

expresado por el demandante en este sentido, el deber legal de los comerciantes de renovar anualmente su matrícula mercantil, desarrolla los artículos 26 y 333 de la Constitución Política, y no el mencionado artículo 15. Explica que en todo caso, es preciso resaltar que *“ningún derecho es absoluto, pues existe el límite del bien común”*.

Concluye el Ministerio indicando que respecto el costo pagado por los comerciantes a fin de renovar anualmente la matrícula mercantil, no es fijado por la norma acusada. Explica que tal costo se deriva del artículo 45 del Código de Comercio y no del artículo 33 como parece sugerirlo el demandante. Por ello, *“resulta claro que este cargo no está llamado a prosperar, pues no existe relación entre la presunta violación de la disposición constitucional y el texto normativo acusado en la demanda.”*

Sobre el segundo cargo propuesto por el demandante, afirma que dado que la norma acusada fue expedida por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias a él conferidas por el artículo 76-10 de la Constitución Política de 1886, y como consecuencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en este sentido, particularmente la sentencia C-486 de 1993, dicha norma no es susceptible de ser declarada inexecutable por este cargo.

Precisa que por el contrario a lo expresado en la demanda, el artículo 33 del Código de Comercio no estableció un hecho generador de tributo. Indica que las tarifas que los comerciantes deben pagar por concepto de llevar a cabo el registro mercantil, así como la renovación de la matrícula, fueron determinadas por el artículo 124 de la ley 6 de 1992 y no por la norma demandada.

Finalmente, advierte que la solicitud de declaratoria de constitucionalidad condicionada elevada por el demandante a esta Corporación es improcedente, pues de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, no corresponde a los demandantes solicitar que se declare que una norma es executable si se interpreta en un determinado sentido. Por el contrario, la propia Corte al estudiar la demanda, podrá determinar que en virtud del principio de conservación del derecho, dicha norma es executable si es interpretada en correspondencia con la Constitución.

## **5.- Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, allegó a esta Corte escrito de intervención, mediante el cual solicita se declare la executable de los apartes demandados del artículo 33 del Código de Comercio.

En primer lugar, el Ministerio indica que los cargos de inconstitucionalidad expuestos por el demandante se encuentran sustentados en razones acerca de la inconveniencia e inoportunidad del artículo 33 del Código de Comercio. Advierte

que en cumplimiento del artículo 150 de la Constitución Política, el análisis de tales razones es competencia exclusiva del Congreso de la República, y por ello no hace parte del juicio de constitucionalidad adelantado por esta Corte.

Respecto al primer cargo expresado en el presente proceso, a juicio del Ministerio en comento, el registro mercantil y su renovación anual, aún en el evento en que la información ya registrada no haya presentado variaciones, *“brindan a los particulares y al Estado certeza, seguridad, confiabilidad y calidad en la información que debe reposar en el registro mercantil.”*

En su opinión, la obligación periódica de renovar la matrícula mercantil en los casos en que no exista nueva información para registrar, no limita el principio de la buena fe contenido en el artículo 83 de la Constitución. Tal obligación sólo busca el cumplimiento de uno de los principales fines del registro, esto es, mantener actualizada la información sobre los comerciantes y su actividad mercantil.

Afirma que no es cierto que la obligación de los comerciantes dispuesta en el artículo 33 del Código de Comercio vulnere el artículo 15 de la Constitución Política. En este sentido, el interviniente sostiene que existen importantes diferencias entre la naturaleza jurídica de los registros públicos, entre ellos el registro mercantil, y la naturaleza de los archivos y bancos de datos. Señala que a diferencia de la información contenida en estos, la que reposa en los registros públicos es suministrada directamente por los particulares. Concluye que por lo anterior, no es adecuado afirmar que la obligación acusada por el actor contradice la Constitución Política, pues se limita a establecer un deber legal que guarda proporción con los valores, principios y derechos que aquella consagra.

En cuanto al segundo cargo, el Ministerio arguye que el demandante desconoce el artículo 124 de la ley 6 de 1992 mediante el cual, el Congreso de la República le otorgó al Gobierno Nacional facultades expresas para establecer las tarifas de los servicios de registro prestados por las cámaras de comercio. Explica que en cumplimiento de tal disposición, a través del Decreto 393 de 2002 el Presidente fijó tarifas diferenciales de acuerdo con el monto de los activos del comerciante.

## **6.- Intervención de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio-CONFECÁMARAS.**

La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio hizo llegar a esta Corporación, escrito en el que solicita se declare la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 33 del Código de Comercio.

Sobre el cargo relativo a la presunta desproporcionalidad de la obligación de los comerciantes de renovar anualmente la matrícula mercantil cuando no existen cambios en la información en los términos del artículo 32 y 33 del Código de

Comercio, el interviniente estima que la constitucionalidad de dicha obligación debe analizarse conforme a la finalidad y propósitos que cumplen la matrícula y el registro público mercantil.

En este sentido, expresa que aquellos cumplen entre otras, las siguientes funciones: (i) garantizar publicidad a la condición de comerciante; (ii) otorgar seguridad jurídica a las transacciones comerciales, a fin de permitir que la información allí contenida se presuma conforme a derecho; (iii) asegurar que los actos, libros y documentos sujetos a registro sean oponibles frente a terceros interesados; (iv) mantener actualizada la información sobre la actividad del comerciante; (v) posibilitar la verificación de la vigencia y veracidad de la información suministrada; (vi) facilitar que la información que los comerciantes requieren para el ejercicio de sus actividades se encuentre concentrada en un solo registro; (vii) reducir el costo ordinario de las transacciones; (viii) y, como consecuencia de lo anterior, prevenir la ocurrencia de futuros litigios.

Explica que la renovación anual de la matrícula mercantil, no sólo beneficia a los comerciantes y demás particulares, sino que además constituye uno de los principales soportes de la política estatal para la evasión de impuestos y para la vinculación de nuevos contribuyentes. Afirma que por tal razón, la información contenida en dicha matrícula es consultada permanente por entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y por los entes territoriales para efectos de la formulación de políticas públicas y de la reglamentación del impuesto de industria y comercio.

Al respecto, señala que de conformidad con la ley 590 de 2000 se creó el Registro Único Empresarial-RUE. Este tiene como finalidad unificar la información consignada en el registro mercantil previsto en el Código de Comercio y el registro de proponentes contemplado en la ley 80 de 1993. Indica que en virtud de la importancia de la información contenida en el Registro Único Empresarial, éste es *“consultado permanentemente tanto por los particulares como por las entidades públicas con el propósito de conocer de manera particular a los (...) inscritos así como las condiciones y la evolución de la actividad empresarial en general (...).”* Aduce que en el evento en que esta Corporación declare la inexecutable parcial del artículo 33 del Decreto 410 de 1971 o su constitucionalidad condicionada en los términos expuestos por el demandante, el Registro Único Empresarial dejaría de cumplir con la finalidad y propósitos que le impone la ley, pues la información en él consignada no sería actual, veraz y útil.

El interviniente sostiene que no es cierto que el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 33 del Código de Comercio, implique la violación del principio de la buena fe. En su opinión dicho deber legal, en el sentido de involucrar la actualización de la información registrada, corresponde al desarrollo de las facultades del legislador para imponer obligaciones razonables y

proporcionadas a los particulares. Así, *“la presunción de buena fe no equivale ni encierra dentro de sí una presunción general de que la información que fue entregada en el pasado a una determinada autoridad administrativa no ha sufrido ningún cambio o, más precisamente, que los datos que en cierta ocasión pretérita le fueron comunicados por el ciudadano no han perdido vigencia y siguen correspondiendo fielmente a la realidad.”*

Con relación a la supuesta falta de proporcionalidad entre el costo que los comerciantes deben pagar a las cámaras de comercio por renovar anualmente la matrícula mercantil, y los beneficios que obtienen por ello, Confecámaras aduce que, a diferencia de lo manifestado por el actor en este sentido, dicho costo no sólo proporciona beneficios al comerciante. Indica que también genera efectos positivos en el ejercicio del derecho al acceso a la información de todos los ciudadanos y particularmente del Estado, pues de acuerdo con su naturaleza pública, puede ser consultado por la comunidad en general.

Al respecto, arguye que el costo en comento tiene dos finalidades principales: permite que las cámaras de comercio recuperen la inversión en la que incurren por la prestación del servicio de registro; y, facilita que estas cumplan las funciones públicas que les encomienda la ley y la Constitución Política.

Por último, en su sentir, la eliminación de la renovación anual de la matrícula mercantil tendría los siguientes efectos: la desaparición del registro mercantil, ya que la infraestructura sobre la cual éste funciona, es financiada principalmente con los recursos provenientes de la renovación periódica de la matrícula; la pérdida de unidad de la información sistematizada en el Registro Único Empresarial; el aumento de costos para los empresarios por concepto de investigación y análisis del mercado; el incremento en los recursos que el Estado invierte normalmente en la investigación y análisis de la información empresarial; y, la desaparición de las 57 cámaras de comercio existentes en el país, ya que *“la renovación representa el 65% de ingresos de origen público que perciben las cámaras en desarrollo de la actividad registral.”*

## **7.- Intervención de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.**

En escrito dirigido a esta Corte, la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario solicita se declare la exequibilidad de la norma acusada.

El interviniente indica que los cargos propuestos en la demanda de la referencia se encuentran indebidamente formulados, razón por la cual, no están llamados a prosperar. Expresa que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para que prospere un cargo de inconstitucionalidad, el concepto

de la violación expuesto por el demandante debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente.

En su parecer, los cargos sobre los cuales el actor fundamenta su demanda, estos son, la falta de proporcionalidad de la obligación en cabeza de los comerciantes consistente en renovar anualmente su matrícula mercantil cuando no ha variado la información ya registrada, así como la supuesta falta de competencia del Presidente de la República para expedir la norma en comento, no se derivan del texto del artículo 33 del Código de Comercio. En este sentido, estima que a diferencia de la interpretación que el actor hace de los apartes acusados, dicho artículo se limita a ordenar la renovación periódica de la matrícula mercantil y por sí sólo no implica la generación de efectos desproporcionados o la creación de un hecho generador de tributos. Concluye afirmando que *“Quien interpone una acción pública de inconstitucionalidad no puede pretender que todos los aspectos normativos contenidos en otras disposiciones que tengan una vinculación con el enunciado normativo demandado, terminen siendo objeto de pronunciamiento judicial.”*

A pesar de lo expuesto anteriormente, el interviniente hizo referencia a los cargos propuestos en la demanda. Sobre el primero de ellos, expresa que el legislador cuenta con amplias competencias para regular la actividad económica de los particulares. En virtud del ejercicio de tales competencias, impuso a los comerciantes la obligación proporcionada y razonable de renovar anualmente su matrícula mercantil.

Igualmente, sostiene que dicha obligación no desconoce el principio de la buena fe, pues éste no sugiere la prohibición de verificar, confirmar o rectificar la información suministrada por los particulares, en este caso, por los comerciantes.

Comenta que la renovación de la matrícula mercantil en los eventos en que no implique el registro de nuevos datos, de todas formas comprende el suministro de una nueva información puesto que *“para un tercero que pretende contratar con un comerciante matriculado en la cámara de comercio no será irrelevante el hecho de que la actividad del comerciante de que se trate haya cambiado o no de un año a otro”*. Explica que *“en sentido económico y jurídico puede afirmarse que la confirmación de una información a través de la renovación de la matrícula, constituye el suministro de una información diferente si se considera que la interpretación de que puede ser objeto tal información puede resultar diversa.”*

Por ello, estima que no resulta conveniente dejar al arbitrio del comerciante la renovación de la matrícula mercantil hasta cuándo él considere que ha habido cambios significativos en su actividad, pues tal facultad generaría desconfianza en la certeza de la información consignada.

## **8.- Intervención de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana.**

Mediante escrito allegado a esta Corte, la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana solicita se declare la constitucionalidad de la norma demandada.

Con relación al primer cargo expuesto por el actor, el interviniente afirma que el Congreso de la República goza de libertad de configuración legislativa para imponer deberes y obligaciones orientadas a garantizar la actualización de la información que tenga un interés público.

La Facultad interviniente considera que, en desarrollo de la potestad indicada anteriormente, el legislador impuso a los comerciantes el deber de actualizar la matrícula mercantil de forma periódica, dado que ésta contiene información pública que cumple, entre otras, las siguientes funciones: es un medio legal a través del cual, se garantiza la publicidad y oponibilidad de los actos y documentos allí registrados; confiere certeza y seguridad a las relaciones jurídicas creadas mediante tales actos y documentos; permite controlar la competencia desleal y proteger el nombre comercial; garantiza un sistema de información mercantil que recauda, registra y pone a disposición del público los datos que requieren para el efecto; y asegura que la información consignada sea confiable y veraz.

## **9.- Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.**

Con el objeto de atender la invitación formulada por el Magistrado Sustanciador en el auto admisorio de la presente demanda, mediante escrito allegado a esta Corte, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicita se declare la constitucionalidad de la norma demandada.

En criterio del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la renovación anual de la matrícula mercantil no implica la violación del principio de la buena fe previsto la Constitución. En su opinión, la obligación contenida en el artículo 33 del Código de Comercio busca garantizar la actualización y vigencia de la información sistematizada en el registro mercantil, sin que de ello se pueda inferir que los apartes demandados impliquen la presunción o sospecha de que el comerciante actúa de forma maliciosa o fraudulenta.

El interviniente sostiene que no es cierto que la obligación impuesta a los comerciantes en el artículo 33 del Código de Comercio viole el artículo 15 de la Constitución Política, pues *“el registro mercantil tiene una naturaleza y cumple unas funciones distintas a las de una simple base de datos personales y, por lo mismo, debe estar gobernado por unos preceptos o parámetros distintos, entre ellos la actualización periódica y la publicidad de los registros.”* Es así como, en

su sentir, la renovación anual de la matrícula mercantil, es un derecho para quien consulta el registro y un deber para quienes están allí registrados. En todo caso, la norma acusada no restringe el derecho de todo comerciante de corregir, rectificar o actualizar la información contenida en el registro mercantil.

Finalmente, con relación al primer cargo de inconstitucionalidad sustentado en la demanda, indica que la norma demandada, no constituye una vulneración del artículo 25 y 338 de la Constitución Política, por cuanto no limita el acceso al trabajo en condiciones dignas y no afecta la vigencia del orden social justo.

Respecto al segundo cargo propuesto en la demanda, advierte que de acuerdo con el artículo 124 de la ley 6 de 1992, el Congreso de la república confirió facultades expresas al Gobierno Nacional a fin de que fijara las tarifas que los comerciantes deben pagar a las cámaras de comercio por la prestación de los servicios de registro. Precisa que dicha norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-144 de 1993.

#### **10.- Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.**

La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a través de escrito allegado a esta Corporación, solicita se declare la constitucionalidad de la norma acusada.

Estima que la obligación en cabeza de los comerciantes de renovar periódicamente la información registrada en la matrícula mercantil cumple importantes funciones, tales como mantener actualizado el registro mercantil y contribuir a la financiación de las actividades propias de las cámaras de comercio.

El interviniente considera inconveniente que esta Corte admita la solicitud del demandante, en el sentido de establecer que la renovación anual de la matrícula mercantil sólo procede en los eventos en que la información registrada haya sufrido modificaciones en los términos de los artículos 32 y 33 del Código de Comercio. Esto por cuanto “[u]na decisión de la Corte Constitucional declarando la constitucionalidad condicionada del aparte del artículo 33 sería injusta, errónea, y acabaría con la institución de la matrícula mercantil porque todos los comerciantes esgrimirían la tesis de no tener modificaciones en la información suministrada en la matrícula mercantil para no renovar.”

Continúa el interviniente indicando que no es cierto que exista desproporcionalidad entre el beneficio obtenido por los comerciantes y el pago que estos efectúan por la renovación anual de la matrícula mercantil. Explica que, a diferencia de lo expresado por el demandante, del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 33 del Decreto 410 de 1971, los comerciantes

obtienen múltiples servicios de las cámaras de comercio. Remite como ejemplos, la asesoría profesional suministrada por las cámaras y la publicidad de la condición de comerciante que le permite a éste celebrar diferentes negocios jurídicos.

Concluye manifestando que no está de acuerdo con lo afirmado por el demandante, respecto a la falta de competencia del Presidente de la República para consagrar la obligación prevista en el artículo demandado parcialmente. Sostiene que el actor se encuentra equivocado al expresar que es el Gobierno Nacional quien fija las tarifas que serán cobradas por las cámaras de comercio como retribución por el servicio de registro que prestan. Explica que, dado que la Superintendencia de Industria y Comercio actúa como superior jerárquico de las cámaras de comercio, es ésta quien fija las tarifas que los comerciantes pagan por concepto del registro y de su renovación.

#### **11.- Intervención ciudadana.**

Mediante escrito dirigido a esta Corporación, el ciudadano Andrés Mauricio Mosquera Moreno solicita se declare la constitucionalidad de la norma demandada.

Aduce el interviniente que de conformidad con la Constitución Política, el Estado se encuentra facultado para intervenir y limitar la iniciativa privada, así como para regular y establecer obligaciones en cabeza de quienes ejerzan cualquier actividad económica. Estima que en ejercicio de esta potestad, y a fin de garantizar la primacía del interés general, la protección de los principios y valores constitucionales, y preservar el orden público económico, el legislador dispuso la obligación de los comerciantes de efectuar el registro mercantil y la renovación anual de la matrícula.

En su criterio, con la renovación anual de la matrícula mercantil, el legislador busca hacer efectivo el derecho a la información en el ámbito de las actividades mercantiles. Su actualización y vigencia permite que, por un lado, los agentes económicos tengan confianza en la información contenida en el registro mercantil y por otro, disminuye los costos en que incurren los comerciantes en el desarrollo de sus transacciones comerciales.

### **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en los artículos 242.2 y 278 de la Constitución, hace llegar a la Corte el concepto N° 3985, en el que solicita que la norma demandada sea declarada exequible. Sobre el particular, el Procurador General de la Nación conceptuó lo siguiente:

De acuerdo con el artículo 10 del Código de Comercio, todas aquellas personas que realicen actividades mercantiles son consideradas comerciantes. En virtud de dicha condición, los comerciantes se encuentran sujetos al cumplimiento deberes legales, tales como la inscripción en el registro mercantil en los términos de los artículos 28 y 32 del Código de Comercio, y la renovación anual de la matrícula de conformidad con el artículo 33 del mismo código.

En este sentido, *“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 haya sufrido aquella consignada al momento de matricularse o simplemente señalando que la misma conserva su vigencia.”* Tal obligación resulta razonable si se tiene en cuenta que la información consignada permite que la matrícula *“pueda cumplir con su objetivo principal que no es otro que ofrecer publicidad.”*

Con fundamento en lo anterior, no es de recibo el argumento según el cual, el principio de la buena fe libera a los particulares del cumplimiento de obligaciones impuestas por el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa.

Igualmente, considera que tampoco es acertado afirmar que la obligación prevista en el artículo 33 del Código de Comercio vulnera el derecho consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política. En primer lugar porque el derecho a rectificar y actualizar la información contenida en archivos y bases de datos no es absoluto *“y, por lo tanto debe ceder ante el interés general que se busca proteger con la publicidad que se garantiza a través de la renovación de dicha matrícula.”*; y, porque a diferencia de lo expresado por el actor en este sentido, el artículo demandado parcialmente permite que el comerciante conozca, actualice y rectifique la información que sobre él repose en la matrícula mercantil.

El artículo 33 del decreto 410 de 1971, *“Por el cual se expide el Código de Comercio”*, tampoco viola el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas de quienes lo realizan de manera independiente – continúa el Procurador-. La obligación dispuesta en los apartes del artículo demandado, no implica que el Estado deba abstenerse de ejercer la inspección y control de la actividad de los comerciantes, tal y como lo expresan los artículos 26 y 333 de la Constitución Política.

En cuanto a los argumentos expresados por el demandante respecto a la presunta violación de los artículos 95-9, 150-12, 338 de la Constitución, resalta la Vista Fiscal que aquellos no guardan relación alguna con la norma acusada, razón por la cual, *“estamos frente a un caso de ineptitud sustantiva de la demanda que hace imposible pronunciarse sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la*

*disposición demandada y, en consecuencia, este Despacho solicitará a la Corte Constitucional inhibirse de dictar un pronunciamiento de fondo en relación con estos cargos.”*

En los anteriores términos analiza el Procurador General de la Nación la demanda objeto de la presente sentencia.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **Competencia**

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 5 de la Carta.

### **Problemas jurídicos planteados a la Corte Constitucional.**

2.- El actor demanda la norma jurídica que establece la obligación a los comerciantes de renovar anualmente la matrícula mercantil (registro mercantil), contenida en el artículo 33 del Código de Comercio. Solicita a esta Corporación que la declare inexecutable, y esgrime para ello dos cargos: (i) explica que dicha obligación es una carga desproporcionada y vulnera la presunción de la buena fe, pues la renovación del registro mercantil consiste en reiterar la información que la Cámara de Comercio ya tiene sobre el comerciante, luego el único sustento de la necesidad de dicha ratificación sería asumir que el obligado no va a reportar de buena fe cualquier modificación a su empresa. Además, no aplicar la presunción de buena fe genera que el costo y los esfuerzos que implica para los comerciantes y para las Cámaras de Comercio la renovación del registro mercantil cuando no se han modificado las condiciones de la empresa, no sea acorde con los beneficios obtenidos de la misma. Y, (ii) en consideración a que la norma demandada determina una contribución a cargo de los comerciantes, y a que ésta fue establecida por el Presidente de la República al expedir el Código de Comercio mediante un decreto con fuerza de ley, entonces se vulnera la reserva que tienen el Congreso, las Asambleas y los Concejos, para imponer contribuciones a los ciudadanos (art 338 C.N).

Sobre el primer cargo, el actor agrega que se vulnera el derecho a rectificar, actualizar y enmendar información contenida en las bases de datos y archivos de distintas entidades (art 15 C.N).

3.- Por su parte los intervinientes solicitan a la Corte Constitucional que declare la constitucionalidad del artículo demandado. De manera general esgrimen que los comerciantes frente a sus actividades y a las mismas Cámaras de Comercio tienen no sólo derechos sino también deberes, dentro de los cuales está el de renovar el registro mercantil anualmente (Cámara de Comercio de Bogotá).

Explican que este deber tiene como sustento el hecho que el mencionado registro actualizado cada año, permite el adecuado funcionamiento de la organización mercantil (Cámara de Comercio de Bogotá, U. Nacional y U. del Rosario). Pues, facilita a las cámaras de comercio detectar problemas y prevenir crisis en el cumplimiento de los requerimientos a las distintas empresas (Cámara de Comercio de Bogotá).

De otro lado, plantean que contrario a lo que dice el demandante, los ingresos derivados de la renovación de la matrícula mercantil, ni están soportados sobre la presunción de la mala fe de los particulares, ni son desproporcionados al beneficio que implica la existencia de dicho registro. Y en este orden estos ingresos representan un reconocimiento al servicio que prestan las cámaras de comercio (Superintendencia Industria y Comercio). De este servicio se benefician tanto los ciudadanos como el Estado. Los primeros porque tienen la oportunidad de acceder a una actividad organizada de suma importancia como la mercantil; y las autoridades públicas de igual manera se benefician del hecho que dicha actividad esté organizada pues facilita y hace efectivo su control (Confecámaras y ciudadanos intervinientes). Agregan que, como la consecuencia de esta organización es la existencia de un registro mercantil permanentemente actualizado, éste es fuente determinante de entidades como la DIAN y los mismos entes territoriales, para el adecuado desarrollo de sus tareas. De ahí que se haya creado una base de datos que es primordial para las actividades del Estado, como lo es el Registro Único Empresarial RUE (Confecámaras). Respecto de lo anterior resaltan los intervinientes que el registro mencionado, en tanto actualizado, contribuye a la seguridad jurídica de los actos que celebran las empresas (U. Javeriana).

Otro argumento recurrente en los escritos de intervención, explica que los recursos que las cámaras de comercio reciben por concepto de la renovación de la matrícula mercantil, les permiten ejercer satisfactoriamente sus funciones. En este orden, las implicaciones económicas que generaría la eliminación del requisito y la consecuente suspensión del ingreso de recursos por este concepto, alteraría sustancialmente el funcionamiento de las cámaras de comercio, amenazándose incluso la posibilidad de seguir funcionando (Cámara de Comercio de Bogotá, Confecámaras y U. Nacional).

Otros intervinientes consideran que los cargos planteados por el demandante se circunscriben a enjuiciar la conveniencia y oportunidad de la norma, es decir sustentan la inconstitucionalidad en su supuesta ineficiencia. Lo cual en su opinión, escapa a la competencia del tipo de control de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional (Min. Comercio, Industria y Turismo, Min. Interior y Superintendencia de Industria y Comercio).

Respecto del segundo cargo, consideran en general que es inepta la demanda por cuanto es el artículo 124 de la Ley 6° de 1992 el que faculta expresamente al

Gobierno para fijar las tarifas que los comerciantes deberán pagar a favor de las Cámaras de Comercio, y no el artículo 33 del Código de Comercio. Además de que el mencionado artículo 124 ya fue estudiado por la Corte y fue declarado exequible mediante la sentencia C-144 de 1993. Por lo que concluyen que el actor no demanda la norma pertinente.

4.- A su turno, el Ministerio Público solicita igualmente a esta Corporación que se declare exequible la disposición demandada, por la supuesta vulneración del principio de buena fe. Mientras que en relación con los cargos consistentes en que el requisito de renovación anual es desproporcionado (inc. segundo Art 338) y en que se vulnera la reserva que sobre estos temas tienen el Congreso, las Asambleas y los Concejos, por tratarse de obligaciones impositivas, dice la Vista Fiscal que no se encuentran suficientemente fundamentados por lo que no procede estudio de fondo. Por ello solicita un pronunciamiento inhibitorio a este respecto.

En lo que tiene que ver con la vulneración del principio de buena fe, explica que el fin de la norma es ofrecer publicidad sobre quiénes están ejerciendo actividades mercantiles. Y en este sentido la reiteración de la información que se hace al renovar la matrícula mercantil, no puede ser interpretada como que las autoridades parten de la mala fe de los comerciantes y por ello establecen la obligación de aportar anualmente los datos principales de la empresa, incluso si éstos no han cambiado desde el año anterior. Por el contrario, su verificación cumple con fines que la misma actividad mercantil exige, como la seguridad y la transparencia.

Antes de establecer los problemas jurídicos que resolverá la Corte, se determinará la pertinencia de la supuesta vulneración del derecho de *habeas data* (art. 15 C.N) y del derecho al trabajo (art 25 C.N), derivada del primer cargo presentado por el actor.

**Asunto preliminar. Impertinencia de los cargos por vulneración del derecho de *habeas data* (art. 15 C.N) y del derecho al trabajo (art 25 C.N).**

5.- En lo relativo al derecho de *habeas data*, el demandante dice que éste implica el derecho de todos los ciudadanos a actualizar y rectificar las informaciones que sobre ellos reposen en los archivos y bases de datos públicos y privados. En este sentido, al establecer el artículo 33 del Código de Comercio un deber de actualizar informaciones, desdibuja lo garantizado por el mencionado derecho de *habeas data*. La Corte encuentra que este argumento carece de pertinencia, pues presupone que cuando la Constitución establece un derecho, no puede establecer un deber en el mismo sentido. Lo cual no es exacto pues la Constitución es en esencia la sistematización de los derechos y deberes fundamentales en un Estado Constitucional de Derecho. Por otro lado, el argumento del demandante no tiene en cuenta que la actualización de la información de los comerciantes es

igualmente un deber que se deriva del artículo 333 de la Constitución y del artículo 25 del Código de Comercio. De lo anterior debía dar cuenta el demandante en la motivación de su demanda para la estructuración de la vulneración que plantea, al no ser ello así no procede examen de fondo a este respecto, por ineptitud sustantiva de la demanda.

6.- En lo relativo a la vulneración del derecho al trabajo, el demandante no esgrime ninguna razón. Sólo atina a decir que se vulnera el artículo 25 superior, pero no da ninguna razón para sustentar esta afirmación. La Corte ha dicho en múltiples ocasiones que no basta con la referencia al artículo que se presume vulnerado, sino que se deben exponer razones que lo sustenten.<sup>3</sup> Por ello, respecto de este cargo tampoco procede examen de fondo.

### **Problema Jurídico**

7.- De conformidad con lo anterior, corresponde a esta Corte establecer (i) si la obligación de renovar anualmente el registro de matrícula mercantil vulnera el principio de la buena fe (art. 83 C.N), pues de su supuesta falta de aplicación se deriva que el costo y trámite de la renovación del registro mercantil, algo presuntamente exagerado respecto de los servicios y beneficios que dicha renovación brinda. Y (ii) si se vulnera la reserva que el Congreso, las Asambleas y Concejos tienen para fijar tasas y contribuciones (art 338 C.N), en atención a que esta obligación está establecida en el Código de Comercio (Decreto 410 de 1971) expedido por el Presidente de la República mediante decreto con fuerza de ley.

#### **1.- Primer cargo, la obligación de renovar anualmente el registro de matrícula mercantil y el principio de buena fe<sup>4</sup>.**

8.- Como se acaba de explicar, el actor plantea en el escrito de la demanda que la obligación de los comerciantes de renovar cada año el registro de matrícula mercantil resulta, en tanto desproporcionada, es contraria al principio de la buena fe (art. 83 CN). Las razones en que sustenta esta afirmación consisten en que cuando las empresas no sufren modificaciones que alteren la información contenida en el registro de matrícula mercantil, deben a pesar de ello realizar el trámite de la renovación y pagar el costo respectivo. Lo cual no reporta ningún beneficio ni a las Cámaras de Comercio ni a las empresas mismas, pues dicha renovación se convierte en una reiteración de la información con la que ya cuentan las mencionadas Cámaras de Comercio. Tanto los comerciantes como las autoridades (Cámaras de Comercio) deben desplegar actividades y esfuerzos innecesarios para hacer efectivo el requisito en comento, los cuales se podrían

---

<sup>3</sup> Sentencia C-1052 de 2001

<sup>4</sup> Constitución de 1991: ARTICULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

evitar si se da plena aplicación a la presunción de que las actuaciones de los particulares son de buena fe (art 83 C.N).

En conclusión, la renovación de la matrícula mercantil representa no sólo una carga exagerada, sino también injustificada a la luz de la presunción de buena fe de que gozan los actos de los particulares.

9.- Configurado el primer cargo en la forma descrita, y como quiera que la vulneración al artículo 83 superior (principio de buena fe) alegado por el actor, se sustenta en la supuesta desproporción del requisito del artículo 33 demandado; esta Sala realizará un juicio de proporcionalidad para determinar si los beneficios y servicios que prestan tanto el registro de matrícula mercantil, como las Cámaras de Comercio justifica suficientemente a luz del orden constitucional, que los comerciantes deban renovar anualmente la matrícula mercantil asumiendo el costo que esto representa. Para esto establecerá (i) si la medida que se supone vulnera el orden constitucional, es adecuada para la satisfacción de fines constitucionalmente justificados (adecuación), (ii) si la medida es necesaria en atención a que otras medidas para los mismos fines intervienen de manera más gravosa en los derechos constitucionales (necesidad) y (iii) si la medida es proporcional en la medida en que realiza los fines perseguidos de tal manera que compensa el sacrificio que eventualmente puede significar la afectación de derechos contenidos en la Constitución (proporcionalidad).

La Corte desarrollará pues la metodología de análisis expuesta, para lo cual se cuestionará primero acerca de si existen fines constitucionalmente justificados, que fundamenten que los comerciantes tengan la obligación de renovar anualmente el registro de matrícula mercantil y pagar por ello, incluso si esto implica simplemente reiterar la misma información del año anterior acerca de la empresa.

10.- Esta Sala encuentra que la respuesta al anterior cuestionamiento es positiva. Esto es, para la Corte Constitucional el requisito de renovación del registro de matrícula mercantil busca satisfacer objetivos legítimos a la luz del orden constitucional. Así, (i) la estructuración de una base de datos permanentemente actualizada con la información detallada de los comerciantes y sus ocupaciones, (ii) hace de la dinámica económica una actividad organizada y por tanto segura desde el punto de vista económico sino también jurídico.

### **1.1.- Alcance de la matrícula mercantil y fines constitucionalmente justificados de la renovación anual de la matrícula mercantil.**

11.- En primer término, de manera general la información contenida en la matrícula mercantil de quienes ejerzan la actividad comercial en Colombia, debe dar cuenta de lo siguiente según el artículo 32 del Código de Comercio:

- Nombre del comerciante, documento de identidad y nacionalidad.
- Actividad o negocios a los que se dedique
- Domicilio y dirección
- Lugares en que permanentemente desarrolle sus actividades o negocios.
- Referencia al patrimonio líquido
- Referencia detallada de los bienes raíces que posea.
- Referencia al monto de las inversiones en las actividades o negocios que desarrolla.
- Referencia a la(s) persona(s) que administran las actividades o negocios, así como al detalle de sus facultades.
- Referencia a las entidades de crédito con las cuales haya celebrado operaciones.
- Referencia a dos comerciantes inscritos.

Y cuando se trate de un establecimiento de comercio, la matrícula mercantil deberá hacer referencia a:

- Denominación y dirección.
- Actividad principal a la que se dedique.
- Nombre y dirección del propietario
- Indicación de si el local que ocupa es propio o ajeno.

La información que se debe ingresar a la matrícula mercantil configura pues el detalle de los datos mínimos que deben ser públicos, de quien(es) a nombre propio o mediante una empresa pretenden participar en actividades económicas mediante la compra y de venta de bienes y/o servicios.

12.- La actualización permanente de estos datos encarna un archivo de información que da fe de quiénes, qué, cómo y con cuántos recursos se está desarrollando el intercambio económico en nuestra sociedad. Así mismo, dicha información satisface tanto la agilidad propia de la dinámica económica, por cuanto se actualiza constantemente, como también la necesidad de publicidad y acceso inmediato a ella para permitir la efectividad que brinda la inmediatez en el intercambio comercial.

En conclusión la base de datos constituida por el registro mercantil actualizable anualmente, sugiere la compilación de una información que es connatural a la actividad comercial, en tanto su desarrollo implica tener certeza de quiénes, cómo y con qué se participa en ella. Además, la disponibilidad pública e inmediata señala a todos los integrantes de una comunidad la garantía del acceso al intercambio económico y les brinda las herramientas mínimas para ello, las cuales son conocimiento de los participantes y conocimiento de las actividades que se realizan.

13.- La Corte comparte las apreciaciones de la mayoría de los intervinientes, en el sentido que el registro mercantil permanentemente actualizado, presta a la actividad económica la posibilidad de configuración de uno de sus supuestos más importantes, cual es el 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. El cumplimiento de éstos implica que los principios constitucionales y su implementación sugieren la adopción de medidas tales como la que se estudia en la presente sentencia.

### **1.1.1- Organización, dirección y control de la actividad mercantil por parte de Estado.**

14.- Por un lado, “...la Carta reconoce que la empresa es la base del desarrollo”<sup>5</sup>, garantizando “...a todos la posibilidad de establecer unidades de explotación económica en los más diversos campos, propiciando así el progreso de la colectividad.”<sup>6</sup> De igual manera, el Código de Comercio en su artículo 25 establece que se entenderá por empresa toda actividad económica organizada, para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Lo que coloca como sustento fundamental de la actividad económica, emprendida principalmente por empresas, el carácter organizado de dicha actividad.

15.- No sólo la definición misma de intercambio comercial implica que éste es un conjunto de actividades organizadas, sino que el papel que la Constitución le otorgó al Estado frente a la economía, así lo dispone. En efecto, el artículo 334 superior contempla que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. En esa medida, de manera general la intervención estatal en la economía debe atender entre otros, a la protección de la libertad económica y al control y prevención de los abusos que en la dinámica económica se puedan presentar (art 333 C.N). Sobre el particular ha sostenido esta Corte:

*“En el Estado social de Derecho, el principio de la libertad económica -y de las subsiguientes de empresa<sup>7</sup> y de competencia<sup>8</sup> - se*

---

<sup>5</sup> Artículo 333 de la Constitución y T-014 de 1994

<sup>6</sup> T-014 de 1994

<sup>7</sup> [Cita del aparte transcrito] La libertad de empresa ha sido definida en los siguientes términos por esta Corporación: “Por libertad de empresa hay que entender aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) 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 económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. El término empresa en este contexto parece por lo tanto cubrir dos aspectos, el inicial - la iniciativa o empresa como manifestación de la capacidad de emprender y acometer- y el instrumental -a través de una organización económica típica-, con abstracción de la forma jurídica (individual o societaria) y del estatuto jurídico patrimonial y laboral”. Sentencia C-524 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz),

<sup>8</sup> [Cita del aparte transcrito] Sobre lo que debe entenderse por libertad de competencia, la Corte ha señalado: “La competencia se presenta cuando un conjunto de empresarios (personas naturales o jurídicas), en un marco normativo, de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos o recursos en la conquista de un determinado mercado de bienes y servicios. La libertad de

*sigue considerando como base del desarrollo económico y social y como garantía de una sociedad democrática y pluralista. Coincidente con esta concepción, la Constitución Política en su artículo 333 expresamente reconoce a la empresa su carácter de promotor del desarrollo.*

*Desde una óptica subjetiva, la libertad económica, que involucra la de empresa y dentro de ella la libertad de competencia que es su principio básico de operación, es un derecho no fundamental de todas las personas a participar en la vida económica de la nación<sup>9</sup>, que el poder público no sólo debe respetar, sino que, además, debe promover. Para ello debe remover los obstáculos que impiden el libre acceso a los mercados de bienes y servicios. En este sentido, la Carta explícitamente enuncia que <La libre competencia económica es un derecho de todos...> y añade que <El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica>.*

*No obstante, como todos los derechos y libertades, la económica y de empresa no son absolutas. Ellas tienen límites concretos que la Constitución expresamente menciona cuando afirma: <La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.> Además, la noción misma de empresa, similarmente a lo que sucede con el concepto de propiedad, es entendida como una función social que implica obligaciones. (C.P art. 333)*

*El instrumento por excelencia que permite a las autoridades lograr la efectividad de la función social de la empresa, es la actividad estatal de intervención en la economía. Esta intervención, según lo prevé el canon 334 superior, se lleva a cabo por mandato de la ley <en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.> Así pues, el legislador puede intervenir la actividad económica, a fin de lograr los mencionados fines constitucionales.*

---

competencia supone la ausencia de obstáculos entre una pluralidad de empresarios en el ejercicio de una actividad económica lícita.” Sentencia C- 616 de 2001. (MP. Rodrigo Escobar Gil)

<sup>9</sup> [Cita del aparte transcrito] Sobre este punto la Corte ha hecho ver que “si bien las libertades económicas no son derechos fundamentales *per se* y que, además, pueden ser limitados ampliamente por el Legislador, no es posible restringirlos arbitrariamente ni es factible impedir el ejercicio, en igualdad de condiciones, de todas las personas que se encuentren en condiciones fácticamente similares (C.P. art. 13 y 333). Por consiguiente, es viable predicar la *ius fundamentalidad* de estos derechos cuando se encuentren en conexidad con un derecho fundamental, esto es, cuando su ejercicio sea el instrumento para hacer efectivo un derecho fundamental<sup>2</sup>, como por ejemplo el de igualdad. Corte Constitucional, Sentencia SU- 157 de 1999.

*Puede decirse que la actividad intervencionista del Estado en la economía pretende conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial de los particulares, con el interés general que está involucrado en dicha actividad en ciertos casos, como en el de la prestación de los servicios públicos que se vincula a la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos. Por ello, en las normas de intervención que así expide el legislador, está presente la tensión entre la libertad de empresa y la prevalencia del interés general.*

*6. De esta manera, si bien la libertad de empresa admite límites que se imponen mediante la intervención en la economía que se lleva a cabo por mandato de la ley para el cumplimiento de los fines de interés general que la Constitución menciona, esta intervención no puede eliminar de raíz la mencionada libertad y debe obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Por ello, en reiterada jurisprudencia la Corte se ha encargado de señalar los límites constitucionales que se imponen a la hora de intervenir la actividad económica de los particulares en aras del interés general. Al respecto, ha indicado que tal intervención: i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía;<sup>10</sup> iv) debe obedecer al principio de solidaridad<sup>11</sup>; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>12</sup>.” [C-615 de 2002]<sup>13</sup>*

16.- Como se ve, la facultad de intervención del Estado en la economía se presenta como la principal herramienta mediante la que éste ejerce la dirección y control de aquella. Para esto, la organización de quienes participan en el intercambio comercial proporciona al Estado las condiciones necesarias para dirigir y controlar de modo efectivo la actividad económica. De ahí que para esta Corporación resulte claro que sin un instrumento que provea la organización de las empresas, no se pueda hablar de un escenario adecuado para ejercer la intervención eficaz que la Constitución prescribe a cargo del Estado, en la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o prestación de servicios. Esto es, en la actividad mercantil que por excelencia la desarrollan las empresas por medio de actividades económicas organizadas.

17.- Un instrumento esencial que organiza las empresas, y por tanto facilita y hace efectiva la labor del Estado de dirigir y controlar la economía (arts 333 y 334 C.N) es el registro mercantil. *Contrario sensu*, en ausencia de una base de datos como el registro mercantil que manejan las Cámaras de Comercio, no es

<sup>10</sup> [Cita del aparte transcrito] Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes.

<sup>11</sup> [Cita del aparte transcrito] Corte Constitucional. Sentencia T-240 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>12</sup> [Cita del aparte transcrito] Corte Constitucional Sentencia C-398 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>13</sup> Reiterada en la C-870 de 2003

posible cumplir los fines constitucionales contenidos en los artículos 333 y 334 de la Carta. Pues, la falta de publicidad, actualización y acceso a las circunstancias principales de las empresas hace muy compleja – por decir lo menos - la tarea de establecer directivas y diseñar políticas para que el desarrollo económico de cuenta de los objetivos que la Constitución le trazó.

18.- Para esta Sala, la satisfacción de los principios de dirección, control y promoción de la economía por parte del Estado (arts 333, 334, 335, 336, 337 y 338 C.N), así como la búsqueda por el cumplimiento de la función social de las empresas (art. 333 C.N), no sólo justifica la implementación de una herramienta como el registro mercantil, sino que la hace necesaria. Esto en tanto, como se dijo, configura el instrumento idóneo para organizar a quienes pretenden participar en el intercambio mercantil. Además de que, la organización que proporciona la estructura del registro deriva en la organización de la actividad mercantil en general, lo cual a su vez genera seguridad en su desarrollo.

### **1.1.2.- Principio de seguridad jurídica (art. 1° C.N)<sup>14</sup>**

19.- Al igual que la organización que brinda el registro mercantil permite la tarea que la Constitución le designó al Estado frente a la economía, la seguridad jurídica que se deriva de dicha organización justifica igualmente la implementación del registro en comento. En efecto, como esta Corte lo ha estipulado en múltiples oportunidades, la seguridad jurídica es un elemento intrínseco del Estado Constitucional de Derecho y una condición necesaria para el funcionamiento de la actividad económica. Sobre el particular ha dicho esta Corte:

*“En el extremo de estricta legalidad, debido a la necesidad de asegurar una alta estabilidad jurídica y bajo el principio de limitación legal del ejercicio de los derechos constitucionales, se encuentran la definición y regulación general de las actividades mercantiles (...).*

*Es regla general que el ejercicio de las libertades (entre ellas la libre empresa) no requiere autorización, salvo que la Constitución lo demande. De igual manera, ha de aceptarse que el establecimiento de limitaciones al ejercicio de los derechos corresponde en primera medida al legislador, en tanto que representante del pueblo. La fijación de límites al ejercicio de la libertad debe estar rodeada de garantías de estabilidad normativa, ya que de lo contrario resultaría*

---

<sup>14</sup> El artículo 1° de la Constitución al señalar que Colombia es un Estado de Derecho, reconoce que esta forma de Gobierno u organización tiene como elemento constitutivo, de carácter esencial, el de la seguridad jurídica. El Estado de Derecho pretende que los ciudadanos tengan certeza de cuáles son los derechos y obligaciones vigentes en el ordenamiento jurídico.

*imposible proyectar un plan de vida, ante los permanentes cambios normativos o la amenaza de estos.*”<sup>15</sup> [Énfasis fuera de texto]

20.- También, en punto de matizar la intervención del estado en la actividad económica y por tanto en el despliegue de las empresas, la Corte Constitucional ha destacado siempre la salvedad consistente en que dicha intervención no puede generar inseguridad a los participantes en el intercambio comercial. Por ello se ha recalcado “...que dentro de ese conjunto de atribuciones estatales, que pueden implicar límites o restricciones a la libertad individual de cada empresa, (...) <[p]retende la Constitución que en el punto de partida y a lo largo de la competencia, hasta su culminación, todos los competidores reciban igual trato, se les otorguen las mismas garantías e iguales derechos, se les permita el uso de los mismos instrumentos y medios de acción, se les cobije bajo las mismas normas y reglas de juego, se prevea para todos el mismo sistema de selección y calificación, se les evalúe y clasifique dentro de los mismos criterios, objetiva e imparcialmente, y se exija a todos <un mismo nivel de responsabilidades. Obviamente, siempre sobre el supuesto de la equivalencia de situaciones y circunstancias (igualdad real y efectiva)> (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-182 de 1998).”<sup>16</sup>

Así, la seguridad jurídica se convierte en un fin a satisfacer por las distintas regulaciones que enmarcan la actividad mercantil. “Los conceptos de libertad económica y de libre iniciativa privada no son absolutos y, por el contrario, se encuentran forzosamente enmarcados dentro de postulados constitucionales de superior categoría que los restringen”<sup>17</sup>, tales como la dirección que en este tema debe ejercer el Estado para garantizar entre otras cosas, la seguridad jurídica.

### **1.1.3.- Principio de publicidad**

22.- Tanto las normas constitucionales invocadas, como la jurisprudencia de esta Corporación, establecen que el Estado tiene el deber de garantizar condiciones propicias para el ejercicio de la libertad económica. La corrección de estas condiciones supone un ambiente de seguridad, así como la mayor claridad posible, no sólo en cuanto a las regulaciones de dicha actividad, sino sobre todo en lo relativo a la efectividad del control y dirección que ejerce el Estado.

Por ello, la publicidad que presta el Registro Mercantil, en la consolidación de las condiciones de organización y seguridad en las que se desenvuelve el intercambio económico y la actividad mercantil, adquiere importancia capital.

---

<sup>15</sup> C-963 de 2003

<sup>16</sup> C-1268 de 2000. En esta Sentencia se hizo la reflexión citada, a propósito de las empresas de servicios públicos.

<sup>17</sup> C-188 de 1998.

23.- De igual manera la obligación de control y dirección de la actividad mercantil, a cargo del Estado, somete esta función a los lineamientos de las actividades que realizan las autoridades públicas. Así, la publicidad es uno de los principios fundamentales que busca satisfacer la actividad estatal. Sobre el particular ha dicho la Corte:

*“El principio de publicidad plantea el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, tanto por los directamente interesados en ellas como por la comunidad en general.*

*En el primer caso, el principio de publicidad se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal; es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción.*

*(...)*

*Y en el segundo caso, el principio de publicidad se realiza mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan con total sometimiento a la ley. Es decir, aparte de las notificaciones como actos de comunicación procesal, el principio de publicidad comporta también el reconocimiento del derecho ciudadano a enterarse de las decisiones tomadas por la administración y la jurisdicción, aunque, desde luego, con las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico. En este último evento, el principio de publicidad constituye una garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder”<sup>18</sup>.*

24.- A manera de conclusión se puede afirmar –reiterando lo consignado en el fundamento jurídico número 9 de esta sentencia – que el requisito de renovación del registro de matrícula mercantil busca satisfacer fines constitucionales referidos a que la dinámica económica se estructure como una actividad organizada sujeta a la dirección y control del Estado, y por tanto segura desde el punto de vista económico y jurídico, que permite a la comunidad acceso a la información en virtud del principio de publicidad. Y, por lo expuesto el registro mercantil actualizado constituye una medida adecuada para la satisfacción de dichos fines.

---

<sup>18</sup> Sentencia C-1114 de 2003. Citada en la C-929 de 2005

#### **1.1.4. - Los fines perseguidos por el requisito están dentro del ámbito de regulación del legislador.**

25.- De igual manera, el deber de regulación adecuada de las actividades económicas, por parte del Estado, deberá hacerse por mandato de la ley, según el artículo 333 superior. Así como también, la intervención de las autoridades en la economía prescribe el mandato previo de la ley según el artículo 334 de la Constitución. Esto hace surgir la regla general consistente en que, tal como se dijo más arriba, dirección, control y promoción de la economía por parte del Estado (arts 333, 334, 335, 336, 337 y 338 C.N), así como la búsqueda por el cumplimiento de la función social de las empresas (art. 333 C.N), se configura como una obligación del legislador.

26.- Así, más que el análisis del ámbito de regulación del legislador, en la toma de medidas como la renovación anual del registro mercantil, para la consecución de fines como la adecuada organización de la actividad económica desplegada por las empresas y la garantía de la seguridad jurídica en ello; la Corte encuentra la configuración de una obligación en este sentido, en cabeza del Congreso de la República. Se trata entonces, del deber constitucional del legislador de tomar medidas para que el Estado ejerza la dirección y el control de las actividades. Y, frente a los fines constitucionales que la Sala encontró impulsados por la existencia de un registro como el que llevan la Cámaras de Comercio, la exigencia es que mediante la ley se posibilite el ejercicio del Estado en cuanto a las actividades económicas.

27.- Cabe afirmar entonces que es el legislador el llamado a brindar herramientas tales como el Registro Mercantil, para hacer efectivos los mandatos constitucionales que colocan al Estado como director de la economía. De ahí, que el ámbito de regulación del mencionado legislador en este aspecto sea amplio, y deba también plegarse a lo que se exige de las autoridades públicas en el Título XII de la Constitución, respecto del régimen económico nacional.

28.- No obstante, cabe señalar que dentro del amplio ámbito de regulación descrito, del que goza el legislador, forma parte también la posibilidad que éste establezca un sistema distinto de renovación de la matrícula, al regulado por los artículos del Código de Comercio que se han citado. La conformidad constitucional de los objetivos buscados mediante la renovación del registro mercantil, no implica que el legislador no pueda implementar otra forma de conseguirlos.

En igual sentido, de dicha conformidad a los principios constitucionales, no se desprende tampoco que las Cámaras de Comercio sean las únicas llamadas a estructurar una medida como la que se estudia. Por el contrario, para la Corte Constitucional es claro que el registro mercantil es una función pública desempeñada por un ente privado, como son las mencionadas Cámaras de

Comercio, pero este esquema no impide que eventualmente esta función pueda ser, si así lo dispone el legislador, asumida directamente por el Estado.

## **1.2.- Necesidad del registro mercantil.**

29.- Frente a lo anterior podría preguntarse si existen otras medidas diferentes a la implementación de un registro mercantil permanentemente actualizado, que den cuenta de los fines constitucionales señalados arriba. La Corte considera que si bien la implementación de una base de datos que contenga la información de los comerciantes no es el único instrumento dirigido a garantizar organización y seguridad en las actividades mercantiles, éste resulta indispensable para ello. Es decir, el registro mercantil actualizado es una condición necesaria más no suficiente para asegurar que la actividad económica se desarrolle como una dinámica organizada que brinde seguridad a sus participantes.

30.- Una de estas medidas alternativas se propone en la demanda, cual es la de implementar el registro mercantil pero no actualizado cada año, sino cada vez que los comerciantes modifiquen su empresa en alguno de los ítems que contiene la matrícula mercantil. La anterior no es una medida que permita satisfacer adecuadamente las necesidades de certeza y seguridad que implica organizar y dirigir la economía. Para la Corte es evidente que no es lo mismo contar con la información sistematizada y anualmente actualizada de las empresas, empresarios y sus actividades, que con un registro que se actualice como un deber del comerciante, incluso si la empresa no ha modificado su estructura. Pues precisamente, cuando este deber se complementa con la obligación de hacerlo, es que se ejerce la potestad legítima del Estado de controlar las actividades mercantiles (art 334 C.N).

Además, el registro en comento es un elemento que se presenta como punto de partida para la implementación de cualquier otra medida a favor de la organización de la actividad mercantil. Para esta Sala es claro que las expectativas que se generan en el intercambio económico adquieren un carácter distinto cuando se tiene acceso a la información actualizada de quiénes están en el mercado. De igual manera, aparece también una expectativa diferente para ejercer el control de las empresas y de la misma actividad económica, si existe un registro con las características que se han mencionado.

31.- 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 y para controlar y promocionar, respectivamente, el intercambio mercantil. Luego 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.

Por lo anterior, la Corte concluye 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 es además presupuesto para que se puedan tomar otras medidas con los mismos fines.

### **1.3.- La obligación de renovar el registro mercantil no es desproporcionada**

32.- Puede agregarse a todo lo anterior, que el requisito objeto de estudio produce la satisfacción de los principios mencionados contenidos en los artículos 333 y 334 constitucionales, y sacrifica otros principios constitucionales. Sobre el particular, el planteamiento de la demanda se centra en que el costo que implica la renovación resulta exagerado si se tiene en cuenta que en el lapso de tiempo de un año la mayoría de las empresas no modifican su estructura, luego la renovación de la matrícula es una simple reiteración de la información con la que ya cuentan las Cámaras de Comercio. Además de que, la misma implementación de la renovación en las circunstancias descritas, genera esfuerzos importantes tanto para los comerciantes como para la Cámaras de Comercio, por lo que no se justificarían igualmente. Lo cual, como se explicó en el planteamiento del problema jurídico le resta aplicación efectiva al principio de buena fe (art 83 C.N) en opinión del actor.

33.- La Corte encuentra que en efecto de conformidad con el inciso primero artículo 124 de la ley 6° de 1992, la renovación de la matrícula mercantil genera un costo para el comerciante<sup>19</sup>. Sin embargo de conformidad con el inciso segundo del artículo 124 citado, este costo es proporcional al patrimonio registrado de su empresa<sup>20</sup>. Y así, los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 2002 contienen las tablas que actualmente ponderan el valor a pagar por las empresas según este criterio.

---

<sup>19</sup> Ley 6° de 1992: “ARTÍCULO 124. TARIFAS A FAVOR DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO. El Gobierno Nacional fijará el monto de las tarifas que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de las matrículas, sus renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones.  
(...)”

<sup>20</sup> Ley 6° de 1992: “ARTÍCULO 124. TARIFAS A FAVOR DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO  
(...)”

Para el señalamiento de los derechos relacionados con la obligación de la matrícula mercantil y su renovación, el Gobierno Nacional establecerá tarifas 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. (...)”

Ahora bien, esto no quiere decir que resulte inocuo el cobro de este valor si en la renovación de la matrícula se reitera la información que ya reposa en los archivos de la Cámara de Comercio. Afirmar lo contrario sería presumir que el pago tiene como razón de ser sólo la actualización de la información y no el mantenimiento y sistematización de la misma, como es el caso. Tal como lo afirman algunos de los intervinientes, las funciones que presta el registro mercantil van más allá del hecho que año tras año la información de los comerciantes se verifica prestando certeza y seguridad a la actividad mercantil. Pues, la existencia del registro presta a todos publicidad y acceso a la información en él contenida.

34.- Para las entidades estatales en desarrollo de la actividad contractual, para los entes de control en materia impositiva y de vigilancia de la ejecución de recursos públicos, así como para los comerciantes y demás particulares resulta relevante tener la posibilidad de acudir a la base de datos pública del registro mercantil, para conocer quiénes y cómo participan en la producción, transformación, compra y venta de bienes y servicios. Lo cual amerita el pago del costo que implica su mantenimiento.

De otro lado, es claro para esta Corporación que la sistematización de la que se ha hablado, que presenta el registro mercantil como una base de datos, debe ser sustentada con recursos para su mantenimiento. La actualización no es el único servicio que proporciona el registro en comento – se insiste -. Su conservación, la cual permite que esté a disposición de quien lo necesite, incluyendo entidades del Estado que lo utilizan para ejercer su función dentro de la administración pública, autoriza que el costo de la renovación pretenda apoyar su mantenimiento.

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>21</sup>

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,

---

<sup>21</sup> C- 063 de 1994.

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 las mencionadas 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.

37.- La Corte Constitucional encuentra pues, que el artículo 33 del Código de Comercio al establecer 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>22</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>23</sup>, en tanto se benefician de la existencia del registro y el valor al que están obligados a pagar es proporcional al capital de la empresa.<sup>24</sup>

38.- En este orden de ideas, para la Sala 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. Esto en tanto existe un mandato constitucional que obliga a las autoridades a presumir que las actuaciones de los particulares se llevan a cabo de buena fe. Y, como el registro mercantil es un archivo de información, las Cámaras de Comercio deberían presumir que si los comerciantes no renuevan la matrícula es porque la información que allí reposa no se ha modificado.

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

---

<sup>22</sup> Artículo 338 de la Constitución Nacional.

<sup>23</sup> Artículo 95-9 de la Constitución Nacional.

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

servicio efectivo a la organización de las actividades mercantiles. Luego entonces, dicho requisito no puede ser interpretado, como encaminado a perseguir a los comerciantes para determinar la veracidad de la información aportada cada año. Por el contrario la verificación de ello implica certeza y seguridad de que la información tiene 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 superiores, tal como se expuso.

39.- Por otro lado, tal como lo explica el Procurador *“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 haya sufrido aquella consignada al momento de matricularse o simplemente señalando que la misma conserva su vigencia.”* Tal obligación resulta razonable si se tiene en cuenta que la información consignada permite que la matrícula *“pueda cumplir con su objetivo principal que no es otro que ofrecer publicidad.”* Con fundamento en lo anterior, *“no es de recibo el argumento según el cual, el principio de la buena fe libera a los particulares del cumplimiento de obligaciones impuestas por el legislador”*.

En conclusión, la determinación de unos fines constitucionalmente legítimos perseguidos por la obligación de renovar la matrícula mercantil (arts 333 y 334 C.N), descartan de plano que el sentido de dicho requisito tenga como sustento presumir la mala fe de los comerciantes, por lo cual deben ratificar anualmente la información de sus empresas. Por lo anterior, considera la Corte que no se vulnera el artículo 83 de la Constitución.

Ahora bien, antes de analizar el segundo cargo, resulta relevante para la Corte hacer referencia a un argumento recurrente en las intervenciones como en la propia demanda. Éste es el referido a la eficiencia de la norma desde el punto de vista económico, y a las consecuencias económicas que por dicha eficiencia se derivarían de la inexistencia solicitada.

#### **1.4.- Argumento económico: consecuencias de las decisiones de la Corte y ámbito del estudio de constitucionalidad de las normas.**

40.- Según la mayoría de los intervinientes, la norma acusada se ajusta a la Constitución porque es económicamente beneficiosa. En efecto, la demanda versa sobre el alcance económico de la obligación de renovar anualmente la matrícula mercantil, en relación con supuestos beneficios irrelevantes o inexistentes que se derivan de pagar por ello. A su turno en defensa de la norma se arguye no sólo que los beneficios no son irrelevantes, sino además prestan sostenimiento económico a las Cámaras de Comercio. Lo que en su opinión, le da un matiz económico a la decisión de la Corte. En este orden se considera

importante determinar el alcance de estos argumentos en punto de desarrollar un estudio de constitucionalidad.

Así, en muchas decisiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la conformidad constitucional de disposiciones tributarias o las del Plan de Desarrollo, por ejemplo, las cuales contienen una regulación con una clara incidencia económica. No obstante, el análisis de constitucionalidad procura tener en cuenta todos los criterios que la Constitución establece como norma suprema, dentro de los cuales se encuentran juicios de eficiencia y sostenibilidad económica, distribución equitativa, planeación estratégica, modelo económico y de desarrollo, entre otros.

41.- Con todo, el juez constitucional tiene el deber de fallar en derecho<sup>25</sup> y las consecuencias económicas de sus fallos son igualmente tenidas en cuenta, pues así lo dispone la Constitución en el articulado pertinente.<sup>26</sup> Estas consecuencias sin embargo, se derivan del análisis de la incidencia positiva o negativa, de lo prescrito por las normas, en los derechos y deberes garantizados en la Constitución. Luego es esta afectación de dichos deberes y derechos la que determina el sentido del fallo y no su incidencia económica, salvo que la misma Constitución ordene que el criterio principal que debe inspirar una norma legal sea su proyección económica.<sup>27</sup> Por ello de manera general, escapan al objeto de estudio constitucionalidad de la Corte los análisis de conveniencia y eficacia económica de las normas.

Ahora bien, la Corte ha detectado consecuencias económicas que pueden resultar peores que la misma afectación de los derechos constitucionales, frente a lo que ha optado por la figura de la inconstitucionalidad diferida. En la cual la norma

---

<sup>25</sup> Sobre el sentido de las implicaciones de la decisión en derecho desde el punto de vista del proceso que siguen los jueces para ello, esta Sala sostuvo que éste es un deber que se satisface mediante un proceso cognitivo que demanda del juez sujeción al orden constitucional y fundamentación de su decisión centrada en dicho orden. Cr. Auto de Sala Plena número 188A de 2005: *“El significado de la decisión en derecho o en justicia implica la capacidad de los magistrados de ubicarse en un punto intermedio entre las restricciones ineludibles representadas por el deber de fallar dentro de un sistema jurídico determinado, y la visión particular que le obliga a buscar la justicia de estos fallos a pesar del sistema mismo.”* Esto fue fundamentado por la Corte en lo siguiente: *“Al buscar el juez el sentido de justicia en sus decisiones, descartando deliberadamente cualquier injusticia desprendida de ellas; acude en primera instancia al acumulado personal que define su experiencia, de la cual forma parte también su experiencia jurídica. A su vez, en el caso del juez constitucional, no sólo tiene el deber de dictar una sentencia que satisfaga el orden constitucional, sino también de elaborar el mejor argumento jurídico que pueda estructurar para fundamentar la decisión que se adopte. Para esto acude a las normas jurídicas vigentes, y no a otros criterios, puesto que el resultado al que llegue debe obrar como la interpretación más fiel al mencionado orden jurídico vigente. Si no encuentra dicho argumento, en el que se concilie su experiencia personal con el sentido de justicia que buscaba para su decisión, quedará inevitablemente constreñido a buscar la justicia de la sentencia, por fuera de los criterios que su propia vivencia le ha brindado, pero, igualmente al interior de los materiales jurídicos disponibles.”*

<sup>26</sup> Constitución Política, Título XII, Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública

<sup>27</sup> Es el caso del artículo 339 de la Constitución que establece los criterios con los que se debe regular el Plan de Desarrollo. Así como también, el de la reforma al artículo 48 constitucional (Reforma Pensional - Acto Legislativo # 01 de 2005), en donde el constituyente derivado elevó a rango constitucional la “sostenibilidad económica” del sistema pensional.

que la Corte encontró inexecutable se deja en el ordenamiento temporalmente en tanto el legislador adecua la regulación económica a la cesación de sus efectos.<sup>28</sup>

42.- Así como las consecuencias económicas no son las que *prima facie* determinan el sentido de las decisiones del juez constitucional, existen argumentos que no defienden adecuadamente la constitucionalidad de una norma. Por ejemplo, esgrimir que una norma debe ser declarada executable porque lo contrario implicaría resultados económicos significativos en algún sentido, sería presumir que la Corte Constitucional decide con base en las consecuencias económicas proyectadas de una decisión y no con base en el mantenimiento de las garantías de las que la Constitución la proclamó guardiana. Esta suerte de “consecuencialismo” derivaría en que cualquier intervención en los derechos y garantías constitucionales, podría autorizarse so pretexto de sus benéficas consecuencias económicas. Y, en igual sentido la búsqueda de ciertas consecuencias económicas estaría autorizada independientemente de la afectación que prodigue a los derechos y garantías constitucionales. Lo cual es inaceptable en el ordenamiento constitucional colombiano.

Para el caso, la razón que sustentó que el cargo analizado no prosperara fue la conformidad constitucional del registro de matrícula mercantil, en atención a los fines constitucionales que cumple en general y respecto también de las funciones de la Cámara de Comercio, lo que no implica sacrificio alguno del principio de la buena fe que guarda nuestra Constitución, según se mostró. Pero en ninguna medida el que el cobro de la renovación de la matrícula signifique la propia existencia y viabilidad económica de las Cámaras de Comercio. La Corte no es insensible al hecho que el cobro que se acusa de inconstitucionalidad soporta financieramente en buena parte la labor de la Cámara de Comercio, pero ello no autorizaría por ejemplo a que este costo fuera desproporcionadamente elevado e igual para las empresas con gran patrimonio que para las que no lo tienen. Lo cual como se explicó no es así.

43.- De ahí, que sea pertinente afirmar que no son aceptables los argumentos de constitucionalidad o inconstitucionalidad, que ponen por encima a las consecuencias económicas sobre el sostenimiento mismo del orden constitucional. Por ello preocupa a la Corte que esta haya sido la orientación de la defensa de la norma por parte de los órganos de Gobierno. *“En este sentido son relevantes las palabras del Tribunal Europeo de Justicia, en la sentencia del 15 de diciembre de 1995, cuando rechazó la solicitud de una las partes en el proceso, la cual había pedido que no se tomara una determinada decisión por los graves efectos económicos que éste tendría. Dijo entonces esa corporación judicial que <las consecuencias prácticas de cualquier jurisdiccional deben sopesarse cuidadosamente> pero que <no puede llegarse hasta el punto de distorsionar la objetividad del Derecho y poner en riesgo su aplicación futura por causa de las repercusiones que puede tener una resolución judicial. Como*

---

<sup>28</sup> Cr. Las sentencias C-221 de 1997 y C-700 de 1999, entre otras.

*máximo, tales repercusiones podrían ser tenidas en cuenta para decidir, en su caso, si procede, con carácter excepcional, limitar los efectos de una sentencia en el tiempo>”<sup>29</sup>*

## **2.- Segundo cargo. Impertinencia del cargo respecto de la supuesta vulneración de la reserva para imponer tasas y contribuciones (art 338 C.N).**

44.- El demandante plantea igualmente que, el artículo 338 de la Constitución establece solamente en cabeza del Congreso, las Asambleas y los Concejos la facultad de imponer contribuciones. A su turno, el artículo 33 acusado determina un “*hecho generador*” de una contribución, por cuanto en él se dispone la obligación de la renovación de la matrícula mercantil, y ésta es la que configura el pago. Y, el mencionado artículo 33 está contenido en el Código de Comercio, el cual fue expedido por el Presidente de la República mediante un decreto con fuerza de ley. Por ello concluye que el Presidente fue quien decretó la contribución constituida por el costo que implica la renovación en comento, vulnerándose la reserva del artículo 338 superior para imponer contribuciones. La Corte encuentra este cargo impertinente por las siguientes razones.

44.- En primer lugar, pese a que el demandante plantea un supuesta vulneración a la reserva para imponer tasa y contribuciones, no hace referencia al rango legal que tiene el decreto mediante el que se expidió el Código de Comercio, pues éste es un decreto con fuerza de ley. Tampoco se refiere al hecho que el mencionado decreto fue expedido con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, y en ese sentido con anterioridad al artículo 338 superior que estima vulnerado. En segundo, de la redacción del artículo 33 acusado no se desprende la imposición de tasa o contribución alguna a cargo de los comerciantes. Por demás, la alusión a que la disposición demandada lo que contiene es un hecho generador de una contribución, lleva implícita la afirmación según la cual las tasas y contribuciones pueden ser fijados por las normas, en ausencia de la fijación explícita de los sujetos pasivos y activos y las tarifas, así como el sistema y método para definir costos y beneficios cuando se trate de cobros como recuperación, tal como la norma acusada, la cual carece de dicha determinación. Interpretación esta, abiertamente contraria al artículo 338 de la Constitución, cuando establece que las normas que establecen cargas impositivas deben determinar lo descrito como contenido mínimo. Esto se echa de menos en la exposición de las razones que fundamentan el cargo. Para esta Corporación es claro que si el demandante, hace una interpretación de la norma legal, contraria a lo que las disposiciones constitucionales contemplan, como es el caso, debe dar cuenta de ello.

---

<sup>29</sup> Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes. Número 12 de junio de 2001. Justicia Constitucional y Política Económica. Pág. 161.

No basta con describir la interpretación por la que se ha optado para afirmar su inconstitucionalidad. Hace falta explicar por qué dicha interpretación es la única posible o por qué existiendo otras, resultan poco plausibles y hacen de aquella, presuntamente contraria a la Constitución, la más plausible. Sin razones que sustenten lo anterior, la Corte Constitucional no cuenta con elementos suficientes para analizar una verdadera controversia entre la ley y la Constitución. Aceptar lo contrario implicaría que las demandas en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, podrían estar basadas únicamente en interpretaciones que los demandantes tengan sobre las normas legales, incluso si dichas interpretaciones son improbables o descartables por completo. Lo que no se compadece con el sentido del control de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional.

45.- Lo anterior, resulta especialmente claro en el presente caso por cuanto – como lo hacen ver algunos de los intervinientes – la norma legal que fija los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas, del pago a favor de las Cámaras de Comercio por el concepto de renovación de la matrícula mercantil es el artículo 124 de la Ley 6° de 1992<sup>30</sup>. Lo que pone de presente que el demandante no ha brindado a la Corte elementos suficientes para analizar la imposición de la tasa derivada de la renovación de la matrícula mercantil, a la luz de reserva normativa que establece el artículo 338 constitucional. Es más, se puede afirmar que el contenido normativo que describe la demanda en el segundo cargo no corresponde al de la norma demandada sino al de otra de otra ley, que no fue demandada.

46.- Respecto de lo último podría pensarse también, que la Corte podría integrar la unidad normativa entre el artículo 33 demandado y el artículo 124 de la Ley 6° de 1992. Sin embargo esto no resulta aceptable ya que se ha sostenido de manera reiterada en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, que el sentido de la unidad normativa “...prevista por el artículo 6° del decreto 2067 de 1991, procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo”<sup>31</sup>. Esto es, que el estudio de un contenido normativo y su declaratoria de exequibilidad o inexecuibilidad afecta directamente disposiciones distintas a la demandada. Y como se ha explicado, en el presente caso ni siquiera procede el estudio de fondo.

---

<sup>30</sup> Ley 6° de 1992: “ARTÍCULO 124. TARIFAS A FAVOR DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO. El Gobierno Nacional fijará el monto de las tarifas que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de las matrículas, sus renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones.

Para el señalamiento de los derechos relacionados con la obligación de la matrícula mercantil y su renovación, el Gobierno Nacional establecerá tarifas 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. Las cuotas anuales que el reglamento de las Cámaras de Comercio señale para los comerciantes afiliados son de naturaleza voluntaria.”

<sup>31</sup> C-1175 de 2004 y C-320 de 1997, entre otras.

Por lo explicado arriba, no procede estudio de constitucionalidad del artículo 33 del Código de Comercio por vulneración del inciso primero del artículo 338 de la Constitución, referido a la reserva para imponer tasa y contribuciones.

## **VII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado en relación con el principio de buena fe, las expresiones “*La matrícula se renovará anualmente, dentro de los tres primeros meses de cada año*” contenidas en el artículo 33 del Código de Comercio.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA  
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA  
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA  
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ  
Secretaria General