

Sentencia C-208/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS TRANSITORIAS EN MATERIA DE TURISMO Y REGISTROS SANITARIOS PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS-Exequibilidad

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

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

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Competencia de la Corte Constitucional

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

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

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

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

En virtud de una de las modalidades de estado de excepción (art. 215 C.P.), cuando quiera que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros está facultado para declarar el estado de emergencia.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Características

(...) los decretos legislativos dictados en el marco de un estado de emergencia deben: (i) ser motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia; (v) llevarse a cabo por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario; y, (vi) de forma transitoria pueden establecer nuevos tributos o modificar los existentes, pero tales medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

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

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

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

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

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

(...) ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

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

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

organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

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

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

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

(...) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y, (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 48 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 de la Constitución.

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

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

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

(...) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse de: (i) la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que

se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y, (ii) la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

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

(...) exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, como en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

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

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

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS TRANSITORIAS EN MATERIA DE TURISMO Y REGISTROS SANITARIOS PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS-Contenido y alcance

IMPUESTO NACIONAL CON DESTINO AL TURISMO-Elementos

IMPUESTO NACIONAL CON DESTINO AL TURISMO-Carácter

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Tributos decretados no sujetos a prohibición de rentas de destinación específica

DERECHO DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS-Determinación en la Constitución de 1991/DERECHOS DEL CONSUMIDOR-Reconocimiento del plano de desigualdad en que concurren al mercado de bienes y servicios

PROTECCION CONSTITUCIONAL AL CONSUMIDOR-Jurisprudencia constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN DERECHOS DEL CONSUMIDOR-No es absoluta

(...) en el ámbito de la protección al consumidor “la deferencia de la Corte con el principio de libertad configurativa respecto de los regímenes de protección especial, se subordina al cumplimiento razonable del programa de defensa instituido por la propia Constitución y cuyo

desarrollo se confía al órgano democrático.” Si el respeto por ese mandato de defensa del consumidor consagrado en la Constitución es un imperativo para el legislador ordinario, a fortiori, le es exigible al legislador extraordinario, teniendo en cuenta que sus facultades en el marco del artículo 215 superior son excepcionales, regladas y limitadas.

REGISTRO SANITARIO-Contenido y alcance

TASA-Concepto/TASA POR REGISTRO SANITARIO-Elementos esenciales

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Vigencia de las medidas adoptadas

Expediente: RE-283

Control automático del Decreto legislativo 557 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., primero (1º) de julio de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por las y los magistrados Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. Remisión del decreto

Invocando las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 557 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

El Presidente de la República mediante oficio del 15 de abril de 2020, recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional en la misma fecha, remitió copia auténtica del Decreto Legislativo 557 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

En virtud del sorteo realizado por la Sala Plena, correspondió al magistrado Alberto Rojas Ríos

la sustanciación del presente proceso.

2. Trámite preliminar del decreto

Por Auto del 24 de abril del año en curso, el magistrado sustanciador dispuso (i) asumir el conocimiento de la revisión constitucional del decreto legislativo referido, (ii) ordenar la comunicación del inicio del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, (iii) fijar en lista el proceso, (iv) ordenar el traslado al Procurador General de la Nación, e (v) invitar a varias entidades públicas, organizaciones, asociaciones, agremiaciones y universidades a efectos de que se pronunciaran sobre su constitucionalidad.

II. TEXTO DEL DECRETO QUE SE REvisa

Dada la extensión del Decreto Legislativo 557 del 15 de abril de 2020, este hará parte del ANEXO 1 de esta providencia.

III. III. INTERVENCIONES

Dado el número de intervenciones presentadas, harán parte del ANEXO 2 de esta decisión. En consecuencia, se recogerán en el cuerpo de la ponencia solamente de manera esquemática, conforme al siguiente cuadro:

INTERVINIENTE

CONSIDERACIONES RELEVANTES

1) Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

El Decreto Legislativo 557 de 2020 cumplió a cabalidad los requisitos formales. Además, las disposiciones en materia de protección al turismo y a las micro y pequeñas empresas y demás formas asociativas y solidarias que se dedican a la cadena de abastecimiento de productos de primera necesidad, observan los requisitos de conexidad interna y externa, finalidad, proporcionalidad, no discriminación, no arbitrariedad e intangibilidad.

Exequibilidad

2) Fondo Nacional de Turismo –FONTUR–

El Decreto Legislativo 557 de 2020 cumple los requisitos formales establecidos para su expedición. Asimismo, la norma satisface todos los presupuestos sustanciales de validez en cuanto a los juicios de finalidad, conexidad, incompatibilidad, no contradicción específica, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Advierte, respecto de la unidad de materia del decreto, que no es determinante que el mismo se refiera a un mismo asunto, sino que guarde relación con las causas que dieron lugar a la crisis y las razones que motivan su declaratoria.

Exequibilidad

3) Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI–

El Decreto Legislativo 557 de 2020 da cumplimiento a los requisitos formales para su adopción. Igualmente, en relación con las condiciones de validez sustancial de las medidas previstas, el decreto tiene conexidad interna y externa, atiende a la finalidad perseguida, no contiene disposiciones arbitrarias, ni tampoco transgrede derechos fundamentales considerados intangibles. Además, las medidas incorporadas en el decreto no podían ser adoptadas a través de las facultades ordinarias del Gobierno.

Exequibilidad

4) Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio –CONFECÁMARAS–

El Decreto Legislativo 557 de 2020 atiende los requisitos formales y materiales de validez, y por lo tanto cada una de las medidas allí adoptadas se ajustan a la Constitución.

Exequibilidad

5) Asociación Colombiana de Agencias de Viaje –ANATO–

Los artículos del Decreto Legislativo 557 de 2020 no vulneran norma constitucional alguna, se ajustan a lo que prescribe el artículo 215 de la Carta Política, se corresponden con el principio de solidaridad, y preserva el derecho de los consumidores a la vez que apoya a los prestadores de servicios turísticos.

Exequibilidad

6) Cámara de Comercio de Bogotá

El Decreto Legislativo 557 de 2020 satisface los requisitos formales y materiales que exigen estos actos normativos. Las disposiciones del decreto acatan los requisitos de finalidad, intangibilidad, no arbitrariedad, no contradicción específica, necesidad, motivación y no discriminación.

Exequibilidad

7) Universidad Externado

El Decreto Legislativo 557 de 2020 observa cada una las exigencias formales de constitucionalidad. Asimismo, en general el decreto sobrepasa con los juicios de finalidad, conexidad, necesidad, no arbitrariedad, intangibilidad, motivación, incompatibilidad, no discriminación y proporcionalidad, salvo el artículo 5 que no debe incluir productos cosméticos dentro de los bienes de primera necesidad, pues estos no son adecuados ni pertinentes para combatir o prevenir enfermedades.

Exequibilidad condicionada del artículo 5

8) Michelle Rodríguez Carreño

El Decreto 557 de 2020 cumple los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad. En

cuanto a los requisitos de motivación e incompatibilidad, las razones proporcionadas en el decreto son genéricas y no dan cuenta del por qué se suspenden normas previstas en el ordenamiento jurídico ordinario. Respecto del juicio de necesidad, el Gobierno Nacional debió precisar en el artículo 2 del decreto legislativo el monto que sería otorgado a los guías turísticos que se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Turismo. Finalmente, si bien el artículo 1 de la norma de excepción beneficia a las empresas de transporte aéreo internacional al otorgar un plazo para presentar la declaración y el pago del impuesto nacional con destino al turismo, la medida no cubre las necesidades del sector turístico porque omite a otros actores relevantes, como, por ejemplo, los prestadores de transporte terrestre, que también han sido afectados por la pandemia.

Exequibilidad condicionada

9) Asociación Colombiana de Turismo Responsable –ACOTUR–

Las medidas contempladas en el Decreto Legislativo 557 de 2020 son afines a la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno. Sin embargo, la norma en referencia “se quedó corta”, al no favorecer a otros eslabones de la cadena productiva del turismo, como a los hoteles, los operadores de servicios turísticos, las agencias de viajes. Aunque algunas de las medidas son incompatibles con la regulación ordinaria, se encuentran justificadas en el declive económico del sector turístico y no suponen arbitrariedad o desconocimiento de prerrogativas constitucionales, y se ajustan a la finalidad buscada. A su vez, tales medidas son proporcionadas y no comportan discriminación alguna.

Exequibilidad

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El concepto del Ministerio Público hará parte del ANEXO 3 de esta sentencia, por lo que en el cuerpo de la ponencia solo se hará referencia al sentido de su postura. En efecto, solicita declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 557 de 2020 por encontrar satisfechos a cabalidad los requisitos formales y materiales para su expedición.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, en concordancia con los artículos 55 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y los artículos 36 al 38 del Decreto Ley 2067 de 1991, por tratarse de un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades propias del estado de emergencia declarado mediante Decreto 417 de 2020.

2. Materia objeto de control, problema jurídico y metodología de análisis

Mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Dicho decreto fue declarado exequible por esta Corte mediante la sentencia C-145 de 2020.

En desarrollo de la declaratoria referenciada, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo No. 557 del 15 de abril 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Esta norma es el objeto de control de constitucionalidad en la presente providencia.

El Procurador General de la Nación y los intervinientes que participaron en el presente trámite concurren en solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad del decreto objeto de examen, por considerar que formal y materialmente se ajusta a las exigencias previstas en el orden jurídico constitucional para la adopción de este tipo de normas.

Así las cosas, de acuerdo con la competencia prevista en los artículos 215 y 241.7 Superiores, en el presente asunto la Corte debe determinar si el Decreto Legislativo No. 557 del 15 de abril de 2020 cumple los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución y que han sido desarrollados por la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia de esta Corporación.

Para abordar el problema jurídico anunciado, la Sala Plena, brevemente: (i) reiterará el fundamento y alcance del control de constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ecológica, así como el contenido del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional” y de la sentencia C-145 de 2020, mediante la cual se declaró su exequibilidad; (ii) recapitulará los criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos expedidos en estados de excepción; y, (iii) a partir de ello, precisará el contenido general y específico del decreto legislativo sub examine con el fin de determinar si las medidas allí contenidas cumplen los requisitos formales y materiales, establecidos en la normatividad constitucional.

3. Fundamento y alcance del control de constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social o ecológica (Decreto Legislativo 417 de 2020 y la sentencia C-145 de 2020)

A propósito de varios decretos de desarrollo recientemente expedidos por el Gobierno Nacional, esta Corporación ha reiterado que los estados de excepción son respuestas fundadas en la juridicidad que la Constitución contempla para sobreponerse a circunstancias irregulares que no pueden ser conjuradas por el Estado a partir de sus atribuciones ordinarias (art. 189 C.P.). En el Estado constitucional y democrático de derecho se trata de una competencia cuya filosofía limitada exige cumplir una serie de presupuestos de orden constitucional que deben satisfacer tanto el decreto matriz que declara el estado de excepción, como aquellos que desarrollan las medidas extraordinarias para hacer frente a la situación de anormalidad. Tales presupuestos justifican la atribución de la Corte Constitucional para verificar la correspondencia entre los decretos y la Constitución.

En cumplimiento de esa función de control judicial la jurisprudencia constitucional ha reiterado que los presupuestos están previstos en tres fuentes normativas diversas, a saber: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción, principalmente, los artículos 212 a 215; (ii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que aun en situaciones excepcionales impiden suspender ciertas

garantías fundamentales (arts. 93.1 y 214 C.P.); y, (iii) las reglas previstas la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994.

En virtud de una de las modalidades de estado de excepción (art. 215 C.P.), cuando quiera que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros está facultado para declarar el estado de emergencia.

La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado reiteradamente sobre la naturaleza y alcance de la institución prevista en el artículo 215 de la Constitución Política, precisando que su carácter reglado, excepcional y limitado se garantiza mediante los dispositivos de control político y judicial.

En ese contexto constitucionalmente reglado, los decretos legislativos dictados en el marco de un estado de emergencia deben: (i) ser motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia; (v) llevarse a cabo por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario; y, (vi) de forma transitoria pueden establecer nuevos tributos o modificar los existentes, pero tales medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Como es sabido, en virtud del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional con ocasión de la calamidad pública ocasionada por la enfermedad denominada por la Organización Mundial de la Salud brote por coronavirus Covid-19.

La declaratoria de estado de excepción estuvo precedida de la advertencia del 7 de enero de 2020 de la Organización Mundial de la Salud –OMS– en el sentido de identificar el nuevo coronavirus Covid-19 como emergencia de salud pública de importancia internacional y de la solicitud del 9 de marzo subsiguiente de dicha organización internacional, orientada a solicitar a todos los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el brote de enfermedad por coronavirus Covid-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión. Lo anterior, habida cuenta de que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, a la vez que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a las diversas autoridades nacionales a adoptar medidas sanitarias urgentes.

Ante dicho panorama, preliminarmente por Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó como medida preventiva sanitaria el aislamiento y cuarentena de las personas que arribaran a Colombia desde la República

Popular China, Francia, Italia y España. Solo dos días después, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objetivo de prevenir y controlar la propagación del virus y mitigar sus efectos.

No obstante las medidas reglamentarias previamente referenciadas, ante el aumento vertiginoso de casos reportados a nivel mundial por la OMS y la confirmación de los primeros 75 casos de coronavirus Covid-19 detectados en Colombia, el Gobierno Nacional consideró necesario adoptar medidas extraordinarias orientadas a conjurar los efectos de la pandemia, en particular, mecanismos de apoyo al sector salud.

Debido a lo anterior, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, mediante el precitado Decreto Legislativo 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, ecológica y social, en aras de “fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19.”

En sustento de la medida, en la parte motiva del Decreto Legislativo 417 de 2020 el Gobierno advierte que, con el fin de reducir la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, se requiere decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica y, a la vez, señala que tales medidas se implementarán mediante decretos legislativos de desarrollo, entre los cuales se encuentra el Decreto Legislativo 557 de 2020 objeto de examen en esta oportunidad.

De ese modo, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, mediante el precitado Decreto Legislativo 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, ecológica y social, en aras de “fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19.” En sustento de la medida, en la parte motiva del Decreto Legislativo 417 de 2020 el Gobierno advierte que, con el fin de reducir la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, se requiere decretar el estado de emergencia económica, social o ecológica y que tales medidas se implementarían mediante decretos legislativos de desarrollo, entre los cuales, se encuentra el Decreto 557 de 2020 objeto de examen en esta oportunidad.

El Decreto Legislativo 417 de 2020 fue declarado exequible mediante sentencia C-145 de 2020. Como fundamento de tal declaratoria de exequibilidad, la Corte, en suma, consideró que (i) se cumplieron los requisitos formales; (ii) se expidió tras una situación catastrófica, imprevisible, grave, sobreviniente e intempestiva, que configuró una auténtica calamidad pública; (iii) se fundó en una hipótesis no generada por una guerra exterior o conmoción interior; (iv) se expidió porque las facultades ordinarias del Ejecutivo resultan insuficientes para responder a la crisis, y que, por lo tanto, (v) cumplía con los requisitos de identidad,

fácticos, valorativos, de necesidad de las medidas extraordinarias y de insuficiencia de las medidas ordinarias.

A juicio de esta Corporación, el Presidente de la República, junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución. En ese sentido, la Corte sostuvo que la dimensión de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativa la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas. Sobre este aspecto, consideró que la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del Covid-19, tiene grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado.

Asimismo, dentro de las consideraciones base de la precitada sentencia C-145 de 2020, la Corte resaltó que, si bien el control constitucional tanto del decreto declaratorio, como de los decretos legislativos de desarrollo que lo concretan es estricto, era necesario “flexibilizar algunos de los estándares, ponderando entre la necesidad de esa estrictez en el control, pero también en la visualización de las amplias potestades que posee el gobierno para la mitigación y contención de la crisis; todo ello dentro de un justo equilibrio.”

El precitado fundamento consignado en la sentencia C-145 de 2020 será, por consiguiente, aplicado como parámetro jurisprudencial a los juicios formal y material que en esta oportunidad le compete a la Corte, conforme se plantea en las consideraciones que se exponen a continuación.

4. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad (Reiteración de jurisprudencia)

La jurisprudencia de este Tribunal ha determinado que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

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

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este Tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el

rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

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

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

4.3. El juicio de motivación suficiente ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

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

4.5. El juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de

irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y, el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

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

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

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

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

4.10. El juicio de no discriminación, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

5. 5. Contenido del Decreto Legislativo 557 del 15 de abril de 2020

En desarrollo de la varias veces mencionada declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Legislativo 557 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Este decreto legislativo de desarrollo se insiste es el objeto de control constitucional en la presente providencia judicial.

En la motivación del decreto legislativo el Gobierno Nacional manifiesta que los “...efectos económicos negativos generados con la pandemia producida por el Coronavirus COVID-19 son de magnitudes impredecibles e incalculables para la industria turística y demandan la adopción de disposiciones extraordinarias para atender las crecientes necesidades y aliviar las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada.”

A partir de la consideración transcrita, el Gobierno Nacional explica que las medidas incorporadas en el decreto tienen por finalidad expresa:

(i) “...implementar medidas que mitiguen las afectaciones al flujo de caja y a la liquidez que estas empresas están sufriendo como consecuencia de la emergencia, y así agilizar procesos para la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.”; (ii) “...que los recursos del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social puedan destinarse transitoriamente para contribuir, con transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos, a la subsistencia de los guías de turismo”; (iii) “...establecer normas de carácter transitorio sobre las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el reembolso del valor que el consumidor hubiese pagado por los paquetes y servicios turísticos adquiridos”; y, (iv) “...otorgar un alivio económico a las micro, pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento, resulta pertinente modificar las tarifas de registro de ciertos productos ante el INVIMA.”

Para dichos propósitos, el decreto contiene regulación parcial atinente a cuatro materias diversas, a saber: (i) el impuesto nacional de turismo, cuyo recaudo está a cargo de las aerolíneas, (ii) la destinación del impuesto nacional de turismo y los guías turísticos; (iii) reembolsos de servicios turísticos y (iv) las tarifas de registro sanitario a cargo del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, en adelante, INVIMA.

De manera específica, el decreto legislativo sub examine está conformado por seis artículos. Los cuatro primeros establecen medidas relacionadas con el turismo; seguidamente, el artículo 5 prevé medidas en materia de registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas; y, el artículo 6 incorpora la cláusula de vigencia.

El artículo 1, intitulado: “Presentación de la declaración y pago del valor del recaudo del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social”, amplía hasta el día 30 de octubre de 2020 el plazo para que las empresas que presten regularmente el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros presenten la declaración y paguen el impuesto nacional para el turismo respecto a los dos primeros trimestres del año 2020.

Se trata de una medida que transitoriamente extiende el plazo original que prevé el

ordenamiento jurídico común para declarar y pagar el impuesto en comentario. En efecto, y según el artículo 5 del Decreto Reglamentario 1782 de 2007, la consignación y/o transferencia de dicho impuesto debe hacerse “a más tardar el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre”.

El artículo 2 establece la destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional para el turismo, con el fin de contribuir a la subsistencia de los guías de turismo que reúnan dos requisitos: (i) tener inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo y (ii) que esa inscripción esté vigente. La transitoriedad de tal destinación está supeditada a la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Dicha medida, y solo durante la vigencia de la emergencia sanitaria, modifica sustancialmente la destinación de los recursos provenientes del impuesto al turismo que dispone la Ley 1101 de 2006. El artículo 6 de la referida ley indica que los “recursos provenientes del impuesto con destino al turismo se destinarán a su promoción y competitividad de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.”

El artículo 3 desarrolla medidas para materializar la destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo, es decir, contribuir a la subsistencia de los guías de turismo. Inicialmente faculta al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos en favor de los guías de turismo. Seguidamente, dispone que los beneficiarios de dichos incentivos son los guías de turismo con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, con un requisito adicional consistente en que no pertenezcan a programas con los cuales también se proporcionan ayudas económicas, a saber: (i) familias en Acción, (ii) protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor-, (iii) jóvenes en Acción, (iv) ingreso Solidario o (v) compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-. También determina el lapso en el cual se podrá llevar a cabo la mencionada transferencia monetaria o incentivo económico, al establecer que será durante la vigencia de la emergencia sanitaria, con la advertencia de que ese periodo no podrá ser superior a tres (3) meses contabilizados desde el momento en que inicien a transferirse los recursos. Finalmente, el párrafo confiere competencia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que, a través de acto administrativo, fije la lista de los beneficiarios, el monto, la periodicidad, y las condiciones para la entrega, disposición y destinación de los recursos.

El artículo 4 establece el derecho al retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso en materia de turismo, ante el supuesto de hecho en que los usuarios de servicios turísticos soliciten el retracto, desistimiento y otros aspectos relacionados con el reembolso ante los prestadores de servicios turísticos que tengan inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo; con la consecuencia jurídica consistente en que esos prestadores están facultados para efectuar los respectivos reembolsos a que haya lugar mediante servicios que ellos mismos presten, por un periodo determinado, esto es, durante la vigencia de la emergencia sanitaria y hasta por un año más.

El artículo 5 modifica transitoriamente las tarifas del registro sanitario que se solicita al INVIMA, de acuerdo con las medidas que se sintetizan a continuación: (i) los beneficiarios de

la tarifa diferenciada son las micro y pequeñas empresas y las entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro; (ii) los hechos generadores de la tarifa son la expedición, modificación y renovación de los registros sanitarios de los productos de primera necesidad, medicamentos, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, equipos biomédicos, fitoterapéuticos y reactivos de diagnóstico in vitro, que sean útiles para la prevención, diagnóstico y tratamiento del coronavirus Covid-19; (iii) los porcentajes de la tarifa son el 25% del valor vigente para las microempresas y el 50% del valor vigente para las pequeñas empresas; (iv) la aplicación de dicha tarifa será hasta el 31 de agosto de 2020; (v) los bienes sujetos a la tarifa diferenciada serán determinados por el INVIMA; (vi) las micro o pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro que estén subordinadas a una mediana o gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, no serán beneficiarias de las tarifas señaladas; y, (vii) las empresas que accedan a la mencionada tarifa no podrán ceder el registro, en el término de su vigencia.

Adicionalmente, el artículo 5 incluye dos párrafos. El párrafo 1 establece una excepción al pago de la tarifa en favor de las microempresas y las formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro de poblaciones pobres, vulnerables por ingresos y población víctima del desplazamiento forzado y población en proceso de reintegración y reincorporación. La verificación de su condición se efectuará por el Registro Único de Víctimas -RUV-, la Red Unidos, el SISBEN y por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas -CODA-. Del mismo modo, se establece la prohibición de ceder el registro por parte de las empresas, formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro beneficiarias de la tarifa diferenciada.

El párrafo 2 amplía hasta el 31 de diciembre de 2020 la vigencia de los registros de las micro y las pequeñas empresas y las formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro, siempre y cuando su fecha de expiración coincida con la vigencia de la emergencia sanitaria.

Finalmente, como se expuso al inicio, el artículo 6 dispone la cláusula de vigencia del Decreto Legislativo 557 de 2020, esto es, a partir del 15 de abril del mismo año, fecha en que se llevó a cabo su publicación.

6. Examen de los requisitos formales del Decreto Legislativo 557 de 2020

Conforme a lo expuesto, la Corte Constitucional ha determinado que el control de los decretos legislativos tiene por objeto evaluar si tales instrumentos normativos cumplen con los requisitos, formales y materiales previstos en la Constitución, en la Ley Estaturia 137 de 1994 y en la jurisprudencia constitucional.

En virtud de lo anterior, se procederá, en primer lugar, con el estudio de los requisitos formales del decreto legislativo sub examine.

El examen formal consiste en verificar que el decreto legislativo cumpla con los siguientes requisitos: (i) que esté motivado, (ii) que esté suscrito por el Presidente y todos los Ministros, (iii) que sea expedido durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción y, finalmente, (iv) que determine el ámbito territorial para su aplicación.

En el caso específico, el Decreto Legislativo 557 de 2020 cumple con todos y cada uno de tales requisitos. En efecto, dicho decreto:

6.1. Está debidamente motivado

En sus considerandos, el decreto legislativo objeto de examen expresamente señala los hechos y razones que motivan su expedición, los propósitos que persigue, así como los fundamentos específicos de las medidas adoptadas, su importancia, su necesidad y, finalmente, su relación con la calamidad pública que dio lugar a la expedición del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto matriz 417 de 2020.

6.2. Fue expedido y suscrito por el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros

La Corte constata que suscriben el decreto las y los ministros en el siguiente orden: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud y Protección Social, del Trabajo, de Minas y Energía, de Comercio, Industria y Turismo, de Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda Ciudad y Territorio, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Transporte, de Cultura, de Ciencia, Tecnología e Innovación, y del Deporte. En consecuencia, la Sala Plena encuentra satisfecho el requisito atinente a la suscripción.

6.3. Fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Estado de Emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020

En efecto, el Decreto Legislativo sub examine fue expedido y publicado en el Diario Oficial el día 15 de abril de 2020. En este orden de ideas, este Decreto se expidió dentro de los treinta (30) días siguientes a la declaratoria del estado de emergencia efectuada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

6.4. Determinó su ámbito territorial de aplicación

Tal como se señala en su motivación, las medidas adoptadas en el decreto legislativo sub examine se aplican en todo el territorio nacional, toda vez que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el país en razón de la propagación del brote por el coronavirus Covid-19, cuyo crecimiento exponencial es imprevisible.

Con base en lo anterior, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 557 de 2020 efectivamente cumple con los requisitos formales de constitucionalidad.

7. Control de constitucionalidad material del Decreto Legislativo 557 de 2020)

Siguiendo las consideraciones generales de esta providencia, las facultades de excepción, por su naturaleza jurídica reglada, transitoria y limitada, están sometidas a tres fuentes normativas, a saber: la Carta Política, el derecho internacional de los derechos humanos y la ley estatutaria de los estados de excepción. En razón de esa naturaleza verdaderamente excepcional, la Corte en cumplimiento de su función guardiana de la supremacía constitucional examina los límites que esa normatividad superior sistemáticamente impone

durante los estados de emergencia.

El decreto legislativo en esta oportunidad sometido a control automático, en términos generales, tiene por objeto contrarrestar efectos económicos perjudiciales ocasionados por la pandemia a dos sectores económicos muy relevantes en términos sociales, como lo son el turístico y el de las micro y pequeñas empresas.

Para tal cometido, a través de medidas que están inmersas en materias de diversa índole, los seis artículos que conforman el decreto ley están orientados a (i) postergar el calendario de la declaración y pago del impuesto nacional con destino al turismo (art. 1); (ii) modificar la destinación del impuesto nacional de turismo y otorgar incentivos económicos a los guías de turismo (arts. 2 y 3); (iii) flexibilizar los reembolsos por parte de los prestadores de servicios turísticos (art. 4), y (iv) facilitar a las micro y pequeñas empresas, entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro el pago del registro sanitario que está a cargo del INVIMA. Todas estas medidas serán examinadas a través de los juicios materiales previamente anunciados (ut Supra 12-16).

Sobre este último aspecto, teniendo en cuenta que en el decreto sub examine el legislador excepcional establece medidas de diversa índole normativa, es importante precisar la siguiente metodología: (i) cuando sea procedente, el correspondiente juicio material se realizará de manera conjunta respecto a la integralidad de las previsiones que lo conforman; (ii) cuando sea inviable realizar los juicios materiales de manera conjunta respecto a la integralidad de las medidas, a partir del contenido normativo específico diferenciado de cada uno de los seis artículos se aplicarán separadamente los correspondientes juicios; y, (iii) cuando quiera que se advierta que una de las medidas examinadas no supera alguno o varios de los presupuestos materiales, será innecesario entrar a valorar las condiciones restantes.

De ese modo, según lo planteado, en lo concerniente a los requisitos materiales, la jurisprudencia de esta Corporación ha diseñado una estructura de control material que se fundamenta en la observancia de los juicios (i) de finalidad; (ii) de conexidad; (iii) de motivación suficiente; (iv) de ausencia de arbitrariedad; (v) de intangibilidad; (vi) de no contradicción específica; (vii) de incompatibilidad; (viii) de necesidad; (ix) de proporcionalidad; y, (x) de ausencia de arbitrariedad, todos los cuales serán examinados siguiendo la metodología descrita en el párrafo precedente.

7.1. Juicio de finalidad del Decreto Legislativo 557 de 2020

El juicio de finalidad, previsto en el artículo 10 de la LEEE, está orientado a que toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”. A juicio de la Sala Plena, el decreto legislativo bajo estudio cumple con la condición material de finalidad, en tanto que su contenido general y específico está orientado a la adopción de acciones afirmativas que buscan proteger sectores económica y socialmente afectados por la pandemia del coronavirus Covid-19, como lo son el turismo y las mipymes. Estos actores del mercado económico y laboral, debido a las medidas de aislamiento obligatorio preventivo, se han visto limitados para continuar realizando las actividades que normalmente desarrollan, y

es previsible que su reactivación, una vez se levanten las medidas de confinamiento, sea progresivo y gradual.

En el estudio realizado por la Universidad Externado de Colombia, se advierte que de no reactivarse el sector turístico después del 30 de mayo de 2020, podría llegarse a una caída hasta del 80% de la cifra de turistas que visitaban al país. En esta medida, se afectaría la compra de bienes y servicios a las empresas de alojamiento, bares, restaurantes, el transporte aéreo, marítimo y terrestre. Además, el alquiler de carros, la compra de planes en agencias turísticas con uso de guías o agentes turísticos. Esto representa una pérdida de 5,3 billones de dólares, en relación con lo que produjo el turismo en el año 2019, cifra que representa el 1,5% del PIB de Colombia del año 2020. Más aún, según el precitado estudio, el sector turismo representa el 8% del empleo a nivel nacional.

Por su parte, la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo –ANATO– el 27 de abril de 2020 publicó los resultados de una encuesta realizada sobre el impacto del Covid-19 para este sector. Los resultados obtenidos evidencian una reducción del 70% en ventas brutas como consecuencia de la pandemia, lo que se traduce en que los ingresos dejados de percibir a raíz del Covid-19 ascienden a 50 mil millones de pesos entre todos los tipos de empresa. En el caso de las micro y pequeñas empresas se reportan pérdidas que ascienden a 15 mil millones de pesos.

Según Fenalco, el Sector Turístico y Hotelero entre el periodo del 7 al 15 de marzo ha reportado pérdidas por 140.000 millones de pesos, la ocupación hotelera en Colombia fue de 48,9%, lo que implica una caída de 8 puntos porcentuales con respecto al año 2019. Asimismo, los ingresos de los establecimientos hoteleros disminuyeron en 11.4%.

Asimismo, la Encuesta Nacional sobre el Impacto Económico desarrollada por la Cámara de Comercio de Bogotá arrojó datos que evidencian las consecuencias negativas en la economía por causa de la pandemia. Los resultados obtenidos permiten concluir que las micro y pequeñas empresas de los sectores de servicios, comercio e industria son los más perjudicados. De las 631 empresas encuestadas, el 37% cesaron sus actividades, el 15% se han visto obligadas a asumir créditos bancarios, y un 12% cambió su modelo de negocio.

Ante el panorama descrito, el decreto en examen tiene por finalidad contrarrestar la extensión de efectos negativos derivados de la pandemia, en tanto que una de las circunstancias adversas comprobadas como consecuencia del confinamiento social es el decaimiento de la demanda de los servicios que presta el sector turístico, así como la afectación generalizada de la actividad económica de las micro y pequeñas empresas.

Sobre la base de estos datos económicos, la Corte concluye que las medidas adoptadas en el decreto legislativo objeto de revisión cumplen con el presupuesto material de finalidad, toda vez que están orientadas a conjurar las causas de la emergencia, particularmente en el propósito de contribuir a mitigar el impacto económico y social negativo que la progresión de la pandemia y las medidas de aislamiento y distanciamiento social han tenido sobre el sector del turismo y las micro y pequeñas empresas dedicadas a la cadena de abastecimiento de productos de primera necesidad.

7.2. Juicio de conexidad del Decreto Legislativo 557 de 2020

Respecto de la conexidad interna, la Corte encuentra que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 557 de 2020 tienen relación específica con las consideraciones que motivaron su expedición, de manera concreta porque buscan proteger económicamente a uno de los sectores más afectados por la pandemia, en tanto que debido a la suspensión de vuelos, el cierre de actividades comerciales, el confinamiento y aislamiento obligatorio preventivo, las actividades que normalmente desarrolla el sector turístico, así como las de los micro y pequeños empresarios no se han podido llevar a cabo en condiciones de normalidad.

Puesto que se trata de sectores especialmente sensibles a que la situación de anormalidad los afecte en términos de productividad para el sustento y el mínimo vital, las medidas contempladas en el decreto bajo revisión están dirigidas a que los prestadores de servicios de esos sectores cuenten con mecanismos de alivio, ya sea a través de la ampliación de plazos tributarios, destinación específica de impuestos, flexibilización de reembolsos o reducción de tarifas del registro sanitario, tal como se indica en las consideraciones del mismo. Veamos:

“Que la adopción de medidas de rango legislativo autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país. Que los efectos económicos negativos generados con la pandemia producida por el Coronavirus COVID-19 son de magnitudes impredecibles e incalculables para la industria turística y demandan la adopción de disposiciones extraordinarias para atender las crecientes necesidades y aliviar las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada”.

A partir del objeto de regulación transcrito, la Sala Plena concluye que la relación interna del decreto en revisión se comprueba en el otorgamiento de alivios a diversos afectados por la crisis económica causada por la pandemia del coronavirus Covid-19.

Desde el punto de vista de la conexidad externa, la Corte encuentra que el decreto legislativo sub examine está relacionado directa y específicamente con las circunstancias que dieron lugar a la expedición del Decreto Legislativo 417 de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, toda vez que (i) fue expresamente expedido con ocasión y en desarrollo de dicho estado de emergencia económica, social y ecológica, (ii) está relacionado directamente con las motivaciones que el Gobierno Nacional expuso para tal declaratoria, y (iii) su propósito es adoptar medidas para conjurar los efectos de la calamidad pública que afecta al país por causa del coronavirus Covid-19, específicamente, introduciendo al ordenamiento medidas de protección económica a sectores notoriamente afectados.

En efecto, el Decreto Legislativo 557 de 2020 expresamente señala que se expide en función de la declaratoria del estado de emergencia, y con sustento en las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución, en particular, en los considerandos que por su pertinencia frente a esta parte del juicio se transcriben a continuación:

“Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte

considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

Que la adopción de medidas de rango legislativo autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Que los efectos económicos negativos generados con la pandemia producida por el Coronavirus COVID-19 son de magnitudes impredecibles e incalculables para la industria turística y demandan la adopción de disposiciones extraordinarias para atender las crecientes necesidades y aliviar las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada.”

De este modo, la Corte corrobora que el decreto legislativo sub examine contiene medidas que guardan relación concreta e inmediata con el asunto por el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica, en tanto dispone de mecanismos de alivio económico para diversos sectores frente a la crisis, ya sea a través de la ampliación de plazos tributarios, la redestinación de impuestos, la flexibilización de reembolsos o la reducción de tarifas del registro sanitario.

7.3. Juicio de motivación suficiente del Decreto Legislativo 557 de 2020

El artículo 8 de la LEEE dispone que los decretos legislativos deben “señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)”. En virtud de dicho presupuesto, entonces, la Corte corrobora si el legislador de excepción expuso con suficiencia las razones que justifiquen establecer en el decreto medidas contentivas de limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales. Sobre este aspecto, cabe señalar que la jurisprudencia constitucional ha determinado que en caso de que el decreto no limite derecho alguno, este presupuesto es menos exigente, cuestión que sólo es determinable a partir del estudio de cada uno de los contenidos normativos.

En el decreto bajo estudio se establecen medidas de diverso orden consistentes en (i) aplazar el calendario tributario del impuesto nacional de turismo, cuyo recaudo está a cargo de las aerolíneas (art.1); (ii) redestinar recursos y otorgar incentivos económicos para guías turísticos (arts. 2 y 3); (iii) flexibilizar los reembolsos por parte de los prestadores de servicios turísticos; y, (iv) reducir provisionalmente las tarifas de registro sanitario ante el INVIMA (art. 5). Todas estas medidas están motivadas.

En efecto, las medidas descritas están expresamente motivadas en la necesidad de “ (i) “...implementar medidas que mitiguen las afectaciones al flujo de caja y a la liquidez que estas empresas están sufriendo como consecuencia de la emergencia, y así agilizar procesos para la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.”; (ii) “...que los recursos del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social puedan destinarse transitoriamente para contribuir, con transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos, a la subsistencia de los guías de turismo”; (iii) “...establecer normas de carácter transitorio sobre las solicitudes de retracto, desistimiento y

otras circunstancias relacionadas con el reembolso del valor que el consumidor hubiese pagado por los paquetes y servicios turísticos adquiridos”; y, (iv) “...otorgar un alivio económico a las micro, pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento, resulta pertinente modificar las tarifas de registro de ciertos productos ante el INVIMA.”

En lo concerniente a la primera medida, esto es, el aplazamiento de la declaración y pago del impuesto nacional con destino al turismo, el Gobierno Nacional adujo “Que las empresas dedicadas al transporte aéreo internacional de pasajeros que operan en Colombia hacen parte de uno de los sectores más afectados por la caída de la demanda del transporte de pasajeros y las restricciones que están imponiendo los países alrededor del mundo. Es así como muchas de estas han tenido que interrumpir la operación.

Que por esta razón es preciso implementar medidas que mitiguen las afectaciones al flujo de caja y a la liquidez que estas empresas están sufriendo como consecuencia de la emergencia, y así agilizar procesos para la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.”

La segunda medida atinente a la destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo y los incentivos económicos para guías de turismo se justifica, en los siguientes términos:

“Que mediante memorando Radicado DCVDT-2020-000022 del 6 de abril de 2020, la Directora de Calidad y Desarrollo Sostenible del Viceministerio de Turismo, quien cumple además funciones de Presidenta del Consejo Profesional de Guías de Turismo, informó que “Hasta la fecha hemos recibido ante el Viceministerio de turismo más de 20 solicitudes que aproximadamente representan 800 personas que desarrollan guianza turística y requieren de ayuda humanitaria para su subsistencia, las cuales se presentaron por medio de asociaciones y de manera individual, igualmente la Confederación de Guías de Turismo de Colombia solicitó subsidios o apoyo económico para el 100% de los guías, dada la precaria situación, generada por la emergencia, situación que llevó al gobierno nacional a declarar la emergencia sanitaria en todo el país, lo cual de manera general no les permite trabajar y obtener ingresos, por tanto no pueden generar recursos para garantizar su mínimo vital y el de sus familias, esto dado que, como trabajadores independientes algunos viven del día a día y les resulta imposible poder garantizar el sustento diario para sobrevivir.”

Que la operación de los guías de turismo se encuentra totalmente paralizada y, en consecuencia, no cuentan con la única fuente para su sustento y el de sus familias.

Que en este orden de ideas se requiere que los recursos del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social puedan destinarse transitoriamente para contribuir, con transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos, a la subsistencia de los guías de turismo que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.”

En lo concerniente a la tercera medida, consistente en la flexibilización de los reembolsos a los usuarios por parte de los prestadores de servicios turísticos, el Gobierno Nacional sostuvo

que “para poder garantizar los derechos de los usuarios del sector turístico y disminuir la presión de caja de los operadores, es imperioso establecer normas de carácter transitorio sobre las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el reembolso del valor que el consumidor hubiese pagado por los paquetes y servicios turísticos adquiridos” y que “teniendo en cuenta que la emergencia generada por la pandemia ha llevado a la suspensión temporal de la operación de los prestadores de servicios turísticos, ocasionando la cancelación de servicios ya vendidos, se estima necesario adoptar acciones que permitan a los prestadores de servicios turísticos responder a las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso, con servicios que ellos mismos presten”.

Por su parte, la cuarta medida contenida en el decreto objeto de examen, esto es, las tarifas diferenciadas del registro ante el INVIMA de medicamentos y alimentos se encuentra expresamente motivada de la siguiente manera:

“Que ante en el contexto de la crisis sanitaria económica y social generada por el Coronavirus COVID-19, existen una gran cantidad de micro, pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento y que se verán especialmente afectadas por la ausencia de demanda directa.

Que según las normas vigentes, todo alimento y bebida que se expendan directamente al consumidor deberá obtener, de acuerdo con el riesgo en salud pública, la correspondiente autorización de comercialización (Notificación Sanitaria - NSA, Permiso Sanitario - PSA o Registro Sanitario - RSA), expedida por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA-. Que con el fin de otorgar un alivio económico a las micro, pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento, resulta pertinente modificar las tarifas de registro de ciertos productos ante el INVIMA. Así, el presente Decreto Legislativo establece una tarifa diferenciada para la expedición, modificación y renovación de los registros de que trata el literal a) del artículo 4 de la Ley 399 de 1997.”

La Corte constata que en cada una de las consideraciones transcritas el Gobierno Nacional proporciona razones y suministra datos estadísticos relacionados con los efectos económicos adversos que están padeciendo sectores económicos como la industria del turismo de los cuales depende el sustento de miles de personas, ya sea en condición de micro o pequeños empresarios o de trabajadores al servicio de estos, por lo que sobre el juicio de motivación suficiente se concluye que el Decreto Legislativo 557 de 2020 está debidamente motivado en sus considerandos.

7.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad del Decreto Legislativo 557 de 2020

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se consagren medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Para tal efecto, la Corte debe constatar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no suspendan o vulneren derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Dado el impacto económico adverso derivado del aislamiento preventivo y obligatorio para evitar la propagación del coronavirus Covid-19, el objetivo principal del decreto legislativo en revisión consiste en mitigar tales efectos, mediante la adopción de medidas de contenido económico y tributario, específicamente relacionadas con el aplazamiento del calendario del impuesto nacional de turismo, el otorgamiento de incentivos económicos para los guías de turismo, la flexibilización de reembolsos en materia de servicios turísticos y la disminución de la tarifa del registro sanitario ante el INVIMA de las mipymes, cuestiones estas que la Corte observa que en ningún modo suspenden o vulneran los derechos fundamentales, implican una desmejora de los derechos sociales de los trabajadores, alteran el normal funcionamiento de las ramas del poder público o implican una modificación o suspensión de las funciones jurisdiccionales de acusación y juzgamiento a cargo del Estado.

Así, de manera general, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 557 de 2020 supera el juicio de ausencia de arbitrariedad.

7.5. Juicio de intangibilidad del Decreto Legislativo 557 de 2020

El juicio de intangibilidad parte del reconocimiento constitucional (arts. 93 y 215 C.P.) acerca de la inalterabilidad de algunos derechos humanos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado como derechos intangibles los siguientes: “[el] derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.”

Conforme ha sido señalado en varias consideraciones de esta providencia, el Decreto Legislativo 557 de 2020 está inserto en un ámbito material de naturaleza primordialmente económica y tributaria, por lo que ninguna de las previsiones contenidas en el mismo afecta los derechos fundamentales que la jurisprudencia constitucional categoriza como intangibles.

En virtud de lo anterior, el decreto legislativo bajo estudio supera el escrutinio de intangibilidad.

7.6. Juicio de no contradicción específica del Decreto Legislativo 557 de 2020

A través del juicio de no contradicción específica la Corte verifica que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no contengan “una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales” y que no desconozcan “el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE”.

Frente a esta parte del escrutinio, la Corte no advierte contradicción específica entre el contenido general del decreto sub examine y el ordenamiento constitucional, pues en principio, ninguna norma de rango constitucional prohíbe materialmente (i) el aplazamiento del calendario tributario del impuesto nacional con destino al turismo; (ii) la redestinación de recursos del referido impuesto y el otorgamiento de incentivos económicos a los guías de turismo; (iii) la flexibilización de reembolsos en materia de prestación de servicios turísticos; y, (iv) la aplicación de tarifas de registro sanitario diferenciadas. Para sustentar tal conclusión es pertinente analizar cada una de estas medidas.

7.6.1. Presentación de la declaración y pago del recaudo del impuesto nacional con destino al turismo (art. 1)

El artículo 1 del decreto legislativo bajo estudio concede plazo hasta el día 30 de octubre de 2020 para que las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros presenten la declaración y paguen el valor del recaudo del impuesto nacional con destino al turismo correspondiente al primero y segundo trimestre del año 2020.

Esta medida está orientada, según el texto del decreto, a contrarrestar los efectos económicos negativos generados por la pandemia, cuyas magnitudes son impredecibles e incalculables para la industria del turismo, y en particular para las empresas de transporte aéreo que han debido interrumpir operaciones en razón a la suspensión de vuelos y demás restricciones.

Dadas estas circunstancias, el decreto legislativo señala que “es preciso implementar medidas que mitiguen las afectaciones al flujo de caja y a la liquidez que estas empresas están sufriendo como consecuencia de la emergencia, y así agilizar procesos para la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras”, situación frente a la cual la concesión de un plazo adicional para presentar la declaración y pagar el recaudo del impuesto nacional con destino al turismo se considera por el Gobierno Nacional como una medida que “permitirá aliviar durante los próximos meses la presión de pago del valor del impuesto en la caja de las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros.”

La Ley 1101 de 2006, en su artículo 4, modificado por el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019, creó el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas. De conformidad con los principios de legalidad y certeza tributaria contemplados en el artículo 338 de la Constitución, el Congreso de la República estableció en dicha norma los elementos estructurales del tributo en los siguientes términos:

El sujeto activo del impuesto con destino al turismo será la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Son sujetos pasivos del impuesto con destino al turismo, todos los pasajeros cuyo tiquete de viaje incluya a Colombia, en medios de transporte aéreo de tráfico internacional. No serán sujetos pasivos del impuesto los pasajeros que vengán al territorio colombiano en tránsito o en conexión internacional.

El impuesto con destino al turismo tendrá un valor de USD15 y deberá ser incluido por las

empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros, en el valor de los tiquetes o pasajes aéreos.”

En relación con el recaudo del valor del impuesto en mención, la misma disposición señala que “lo tendrán a su cargo las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros y deberá ser declarado y pagado trimestralmente por estas en la cuenta que para estos efectos establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y será apropiado en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes. La generación del impuesto será la compra del tiquete.”

De acuerdo con el artículo 19 de la citada Ley 1101 de 2006, en el Decreto 1782 de 2007 el Gobierno Nacional reglamentó el impuesto con destino al turismo. Allí se precisa (i) que los sujetos pasivos del mismo son los extranjeros que ingresen al territorio colombiano por vía aérea en vuelos regulares con determinadas exenciones; (ii) que el tributo se causa con la compra de tiquetes aéreos de tráfico internacional cuyo viaje incluya el territorio nacional y que los tiquetes aéreos deberán incluir el valor del impuesto; (iii) que las responsables del recaudo y del pago son las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros que realicen vuelos regulares hacia Colombia; (iv) cuál es la información y los datos que deben consignarse por estas empresas en el reporte de recaudo y liquidación del impuesto –que incluye el número de pasajeros extranjeros ingresados al territorio nacional en la línea aérea durante el período liquidado–; y, (v), finalmente, cuáles son los plazos y formas para realizar la consignación y transferencia de los recursos recaudados, prescribiendo sobre el particular que “se hará a más tardar el último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre, en pesos colombianos y a la tasa promedio de cambio representativa del mercado que calculará trimestralmente el Ministerio de Comercio, industria y Turismo con base en la TRM certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Los trimestres serán 1º: Enero, febrero y marzo; 2º: Abril, mayo y junio; 3º: Julio, agosto y septiembre; y 4º: Octubre, noviembre y diciembre.”

A partir de la anterior normatividad se observa, entonces, que el impuesto con destino al turismo es una obligación (i) que recae sobre las personas extranjeras, (ii) que surge con el hecho de adquirir un pasaje aéreo para ingresar al país por medios de transporte aéreo, y (iii) respecto de la cual las empresas de transporte cumplen la función de recaudar los recursos y transferirlos al tesoro nacional.

Así que, en términos simples, por virtud de la ley son los extranjeros que adquieren un tiquete aéreo para ingresar al territorio colombiano quienes solventan con sus recursos este impuesto, pues –se insiste– son ellos los sujetos pasivos de la referida obligación, cuyo acreedor es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Entretanto, las empresas de transporte aéreo de pasajeros cumplen solamente la tarea de recaudar el dinero pagado por los extranjeros y girarlo a su auténtico destinatario: la Nación.

Debido al brote del coronavirus Covid-19, mediante la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 y el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional adoptó medidas de restricción al ingreso al territorio colombiano de pasajeros provenientes del exterior por medio de transporte aéreo. La medida adoptada por los Ministerios de Salud y de Transporte

en el mencionado acto administrativo consistió en la suspensión hasta el 30 de mayo de 2020 del ingreso por vía aérea de pasajeros extranjeros al país, al paso que en el decreto legislativo citado el Presidente de la República dispuso suspender, por el término de treinta días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

Es claro que con ocasión de tales medidas se suspendió la entrada al país de pasajeros extranjeros por medio de aeronaves, y que ello implicó que, al menos desde el 15 de marzo de 2020, las empresas de transporte aéreo de pasajeros evidenciaran una afectación en cuanto a recaudación, incluido el recaudo del impuesto con destino al turismo que están obligados a sufragar los extranjeros que, en condiciones de normalidad, ingresan al territorio nacional.

No obstante, sin desconocer que la interrupción de operaciones ha generado para las aerolíneas un fuerte impacto a nivel económico, es pertinente relieves que esos recursos del impuesto con destino al turismo ingresan de manera transitoria a las cuentas de las aerolíneas pero no pasan a conformar parte del patrimonio de dichas empresas, quienes sólo fungen como recaudadoras cuando se verifica el hecho generador y luego transfieren los dineros al erario.

Para la Corte es notorio que la medida se vincula con el tema general del decreto –medidas a favor del sector del turismo– y se plantea como objetivo mitigar el impacto de la emergencia causada por el Covid-19 en las cajas de las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros sin llegar a comprometer o contradecir derechos y principios superiores.

Cabe señalar que mientras persistan las restricciones al tráfico aéreo no se materializará el hecho generador en tanto que no es posible adquirir pasajes aéreos para ingresar a Colombia y, por tanto, no se causará la obligación tributaria, siendo el Estado, como legítimo acreedor del impuesto, el que estará dejando de percibir en última instancia los ingresos provenientes de la entrada de extranjeros a Colombia en lo que a este impuesto atañe.

Inicialmente, a través del Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, Ministerio de Transporte adoptó medidas frente a la circulación de pasajeros en el territorio nacional. En este sentido, en el artículo 1 suspendió el desembarque de pasajeros provenientes del exterior por vía aérea, sea por conexión o por ingreso a Colombia. Esta medida tuvo vigencia de 30 días contados a partir de las 00:00 horas del 23 de marzo de 2020.

Posteriormente, el Ministerio de Transporte expidió el Decreto 569 de 2020. En el artículo 5 estableció la suspensión de ingreso de pasajeros al territorio colombiano, medida que rigió desde la publicación del Decreto, es decir, desde el 15 de abril de 2020 y con una duración igual a la de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Al respecto, por medio de la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección social determinó que la Emergencia Sanitaria se extendería hasta el 31 de agosto de 2020, es decir que la restricción del transporte aéreo internacional estará sujeta a esta vigencia referida, rige también hasta el 31 de agosto del año en curso.

De este modo, la causación del tributo se daría eventualmente por la adquisición de pasajes aéreos a Colombia por extranjeros entre el 1º de septiembre y el 30 de octubre de 2020, dependiendo, por supuesto, de que la restricción no se extienda.

Ahora bien: tratándose del otro trimestre de 2020 cubierto por el plazo adicional a que se refiere la norma de excepción bajo estudio, esto es, el comprendido entre enero y marzo, es pertinente realizar unas consideraciones adicionales.

En cuanto al primer trimestre de 2020 el recaudo del tributo según el artículo 5 del Decreto reglamentario 1782 de 2007 debía pagarse al tesoro nacional por parte de las aerolíneas a más tardar el 30 de abril de 2020, que corresponde al último día hábil del mes siguiente al respectivo trimestre. Esto es, 15 días después de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 557 de 2020.

Ciertamente, entre enero y mediados de marzo de 2020 las empresas de transporte aéreo de pasajeros estuvieron operando hasta antes de que se adoptaron las medidas de restricción al desembarque de personas procedentes del exterior a que se ha hecho alusión. Durante ese lapso en que ingresaron extranjeros al país se materializó el hecho generador del impuesto con destino al turismo y se causó la obligación tributaria, por lo que las aerolíneas tuvieron el deber legal de recaudar los valores correspondientes (\$15USD por pasajero) con el fin de, vencido el trimestre, reportarlos y transferirlos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como ya ha quedado establecido, el impuesto nacional con destino al turismo lo solventan los pasajeros extranjeros que compran pasajes para ingresar al país en aeronaves, por lo cual la transferencia de esos recursos a la Nación no constituye una erogación a cargo de las aerolíneas, que –se insiste– sólo cumplen una función de recaudo.

De modo, entonces, que el plazo adicional del artículo 1 del decreto legislativo bajo estudio contribuye materialmente a disminuir la presión de caja y a la recuperación económica de las aerolíneas.

La medida debe ser evaluada en tres espacios de tiempo diversos, a saber: (i) del 1º de enero de 2020 al 20 de marzo de 2020, periodo en que se causó el impuesto; (ii) del 20 de marzo de 2020 al 31 de agosto de 2020, periodo en el que se restringieron las operaciones aéreas en Colombia; y, (iii) eventualmente, del 1º de septiembre al 30 de octubre de 2020, fecha en la que hasta el momento se ha anunciado que se levantarán las restricciones aéreas.

A la luz de lo expuesto, la Sala Plena concluye que la medida que otorga un plazo adicional a las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros para el reporte y transferencia de los recursos recaudados por concepto de impuesto con destino al turismo en modo alguno riñe con los postulados constitucionales y, consiguiente, supera el juicio de no contradicción específica.

7.6.2. Destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo e incentivos económicos para guías de turismo (arts. 2 y 3)

En lo atinente al artículo 2 del Decreto Legislativo 557 de 2020 que establece la destinación

transitoria de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo para contribuir a la subsistencia de los guías de turismo, teniendo en cuenta que modifica la destinación de los recursos provenientes del impuesto al turismo que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1101 de 2006 "...se destinarán a su promoción y competitividad de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.", la Corte estima pertinente realizar un análisis relacionado con la prohibición del artículo 359 de la Constitución, según el cual "No habrá rentas nacionales de destinación específica".

Al respecto, la Corte observa que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, modificado por el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019, el impuesto nacional con destino al turismo es de inversión social, por lo que tal destinación encuadra dentro de la segunda excepción contemplada precisamente en el precitado artículo 359 de la Constitución, y la nueva destinación también tiene el carácter de inversión social, solo que para garantizar la subsistencia de los guías de turismo.

"La norma del artículo 359 de la Constitución no puede obstaculizar la aplicación plena del artículo 215 Ibídem. Los dos preceptos están relacionados y puesto que no es permitido al intérprete y menos al juez constitucional realizar y hacer efectivos los términos de uno de ellos eliminando o haciendo nugatorios los alcances del otro, ya que ambos hacen parte, con la misma fuerza y vigor, de la Constitución Política, resulta necesario interpretarlos armónicamente, entrelazando sus dictados para hacerlos producir efectos acordes con el marco conceptual y axiológico que arriba se destaca y con el telos de todo el ordenamiento constitucional. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política es perentoria y vinculante para el Congreso en épocas de normalidad, pero que en los eventos extraordinarios del Estado de Emergencia en sus distintas modalidades no resulta aplicable como límite a las atribuciones extraordinarias del Ejecutivo, ya que el artículo 215 de la Constitución contempla de manera explícita, inclusive como exigencia al Presidente de la República, la destinación específica de los recursos que sea preciso captar por la vía del establecimiento temporal de nuevos tributos o a través de la modificación de los existentes. Y ello por la imperativa e indispensable relación que debe existir entre el objetivo básico de remover las causas de la emergencia y el contenido de los decretos que se dicten"

De acuerdo con lo anterior, la medida contemplada en el artículo 2 no riñe con el juicio de no contradicción específica. Además, en los términos del propio artículo 2 del Decreto Legislativo 557 de 2020, la destinación específica del tributo es una medida transitoria para conjurar la crisis y en cuanto tal se extenderá sólo mientras se prolongue la emergencia sanitaria.

Ahora bien, en este acápite del control material también cabe señalar que el artículo 3 desarrolla mecanismos específicos para materializar la destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo. Para tal efecto, faculta al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos en favor de los guías de turismo con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, con sujeción a que estos no pertenezcan a programas con los cuales también se proporcionan ayudas económicas, tales como (i) Familias en Acción, (ii) Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor-, (iii) Jóvenes en Acción, (iv) Ingreso

Solidario, o (v) compensación del impuesto sobre las ventas -IVA-.

La concesión de un beneficio en favor de una sola categoría de prestadores de servicios turísticos, como lo son los guías, de acuerdo con algunas intervenciones allegadas al trámite, conlleva una contradicción específica con el mandato de igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta Política, en tanto consideran que tal medida debería proteger a otros prestadores del mismo sector económico, quienes también se encuentran afectados por las medidas de aislamiento para conjurar la pandemia.

Al respecto, el artículo 1 de la Ley 300 de 1996, “Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”, establece que el turismo es una industria esencial que cumple una función social. En desarrollo de esa normatividad, el artículo 62 del Decreto 2106 de 2019 enuncia los prestadores de servicios turísticos, en los términos transcritos a continuación:

“ARTÍCULO 62. PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS. <Artículo modificado por el artículo 145 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Son prestadores de servicios turísticos:

1. Los hoteles, centros vacacionales, campamentos, viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente, excluidos los establecimientos que prestan el servicio de alojamiento por horas.
2. Las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras.
3. Las oficinas de representaciones turísticas.
4. Los guías de turismo.
5. Los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones.
6. Los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional.
7. Los usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas.
8. Las empresas promotoras y comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.
9. Los establecimientos de gastronomía y bares turísticos.
10. Las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados.
11. Los concesionarios de servicios turísticos en parque.
12. Las empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y de otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico.
13. Los demás que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determine.”

Se trata de un listado abierto en el que se puede apreciar que convergen diversos tipos de prestadores, quienes dadas sus características diferenciales, a todas luces, no son susceptibles de comparación “*tertium comparationis*”.

Nótese que la pluralidad de actores que se agrupan en la categoría de prestadores de servicios turísticos es reconocida en las consideraciones del decreto bajo examen, pues el propio Gobierno Nacional se refiere a otros sujetos de la industria turística afectados, “Que los efectos económicos negativos generados con la pandemia producida por el Coronavirus COVID-19 son de magnitudes impredecibles e incalculables para la industria turística y demandan la adopción de disposiciones extraordinarias para atender las crecientes necesidades y aliviar las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada.

Que el cierre de los hoteles, la suspensión de vuelos, el cese de las líneas de cruceros está generando un efecto adverso en todos los niveles de la industria turística, como los operadores turísticos, agentes de viajes, guías de turismo, comerciantes y otros prestadores de servicios turísticos, afectando su mínimo vital.”

Sin embargo, como se advierte, los incentivos económicos contemplados en la norma de excepción cobijan en particular a los guías de turismo. De tal suerte que la medida prevista en los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 557 de 2020 comporta una acción afirmativa en favor de los guías turísticos, quienes en el marco de ese sector, sin lugar a duda, son uno de los sujetos de mayor vulnerabilidad en relación con los demás prestadores de servicios turísticos. Tal medida afirmativa en modo alguno desconoce el juicio de no contradicción específica ni mucho menos excluye que en otros ámbitos normativos se adopten mecanismos de apoyo a los diversos prestadores del sector turístico.

7.6.3. Flexibilización de reembolsos (art. 4)

El artículo 4 del decreto legislativo sometido a control faculta a los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo que reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso, a que realicen reembolsos a los usuarios con servicios que ellos mismos presten, durante la vigencia de la emergencia sanitaria por el Covid-19 declarada por el Ministerio de Salud y hasta por un año más.

Según afirma el Gobierno Nacional en el texto del decreto, es “imperioso” adoptar medidas transitorias en materia de reembolso para poder garantizar los derechos de los usuarios del sector turístico y disminuir la presión de caja a los operadores, “teniendo en cuenta que la emergencia generada por la pandemia ha llevado a la suspensión temporal de la operación de los prestadores de servicios turísticos, ocasionando la cancelación de servicios ya vendidos”.

En términos simples, esta norma de excepción autoriza a que el reembolso del valor que el consumidor hubiese pagado por paquetes y servicios turísticos se efectúe, no con dinero, sino con otros servicios ofrecidos por parte de los operadores de servicios turísticos.

Es claro que con la medida se pretende sortear la crisis ocasionada por el nuevo coronavirus a nivel de las finanzas de los operadores turísticos y, por ello, no resulta ajena al objeto

principal del decreto legislativo, el cual busca contrarrestar los efectos negativos de la emergencia frente al sector del turismo. Asimismo, se observa que en la consecución de ese propósito la medida planteada, no contraviene aquellos derechos humanos y garantías inderogables en estados de excepción, no infringe mandatos constitucionales expresos, ni erosiona las instituciones democráticas. En especial, es acorde al régimen legal ordinario contenido en el Estatuto del Consumidor Ley 1480 de 2011, mediante la cual el Congreso de la República, en desarrollo del artículo 78 superior, adoptó un conjunto de disposiciones con el objetivo de “proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos”.

En efecto, es dicha normativa la que contempla las reglas para atender las solicitudes de retracto o desistimiento que formulen los usuarios a las empresas que prestan servicios turísticos.

Partiendo, entonces, de que la mencionada Ley 1480 de 2011 es el marco legal aplicable a las relaciones entre prestadores de servicios turísticos y consumidores, se observa que las disposiciones específicas relativas a la compensación con otros servicios de las “solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso”, no contravienen la Carta Política.

Así, es evidente que la medida introducida por el Ejecutivo en la disposición bajo examen no interfiere con las normas sobre la misma materia previstas en el Estatuto del Consumidor, habida cuenta de que, mientras la regulación ordinaria reconoce los derechos de los consumidores de escoger los servicios que toman, de ser tratados de forma equitativa y la garantía de que ante el incumplimiento, retracto o desistimiento del negocio celebrado se efectúe la devolución del dinero pagado, el decreto legislativo en modo alguno inhibe tales garantías al autorizar a los operadores turísticos a que, en lugar de reembolsar las sumas pagadas por los consumidores, canjeen los servicios no prestados con otros servicios ofrecidos por esas mismas empresas durante la vigencia de la emergencia y hasta por un año más.

En la parte motiva del decreto legislativo, el Gobierno Nacional explica que “para poder garantizar los derechos de los usuarios del sector turístico y disminuir la presión de caja de los operadores, es imperioso establecer normas de carácter transitorio sobre las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el reembolso del valor que el consumidor hubiese pagado por los paquetes y servicios turísticos adquiridos” y que “teniendo en cuenta que la emergencia generada por la pandemia ha llevado a la suspensión temporal de la operación de los prestadores de servicios turísticos, ocasionando la cancelación de servicios ya vendidos, se estima necesario adoptar acciones que permitan a los prestadores de servicios turísticos responder a las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso, con servicios que ellos mismos presten”.

A propósito del primer elemento en tensión, la Sala Plena ratifica que los derechos de los consumidores tienen rango constitucional y carácter poliédrico de acuerdo con el artículo 78 de la Carta, tal como se ha reconocido de forma reiterada en la jurisprudencia de esta Corte. La elevación de estos derechos dentro del sistema normativo a partir de la Constitución de

1991 revela un cambio de paradigma respecto de la forma de comprender la relación de consumo y “evidencia la decisión adoptada por los constituyentes de proteger los derechos de los consumidores dentro de un marco jurídico diferente al de la responsabilidad civil tradicional.”

Este Tribunal, en criterio compartido por los máximos órganos de justicia nacional, ha subrayado que la consagración en el pacto político de los derechos de los consumidores y usuarios se fundamenta en la constatación de las hondas asimetrías que, por razón de las dinámicas del mercado, existen entre los sujetos protagonistas de la relación de consumo, donde los productores y comercializadores de bienes y los prestadores de servicios ostentan de facto una posición dominante frente a la persona del consumidor inerme, situación ante la cual la autoridad no puede simplemente permanecer indolente, toda vez que “[d]esdibujada la autonomía en los contratos entre sujetos pretendidamente iguales, pero, que en realidad no lo son, es labor de los poderes públicos trascender esa mera igualdad formal entre poder económico y usuario o consumidor, para restaurar, en lo posible, la igualdad entre los sujetos.”

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha relevado que “[d]ada la capacidad de las organizaciones económicas, el consumidor se hace no solo presa, sino víctima de frecuentes abusos en el mercado. La idea de autonomía, propia del liberalismo e incrustada en el derecho privado, resulta insuficiente para prestar protección a este nuevo titular de derechos. La referida circulación masiva de bienes y servicios hizo exigibles nuevas formas de contratación que superaban el viejo molde del contrato tradicional. La presencia de cláusulas predispuestas por el contratante más fuerte se tornó en necesidad y, frente a una situación de sumisión por parte del adquirente de bienes y servicios, se hizo imperativa la intervención del Estado.”

Es así que la Constitución de 1991, con la fórmula de Estado social de Derecho fundado en la dignidad humana, reacciona ante el escenario de desigualdad material que caracteriza a la relación de consumo que generalmente gobierna las relaciones contractuales entre particulares y propicia el restablecimiento del equilibrio entre las partes, apuntando a la protección sustancial de los ciudadanos a través de medidas encauzadas a “compensar la posición de inferioridad con que consumidores y usuarios, por lo general dispersos y dotados de escasos conocimientos y potencialidades, enfrentan a las fuerzas de la producción y comercialización de bienes y servicios, necesarios en orden a la satisfacción de sus necesidades materiales.”

En armonía con este enfoque garantista y claramente orientado a la reivindicación del principio de igualdad material al interior de las relaciones de consumo, esta Corporación ha enfatizado en la libertad de elección como uno de los componentes esenciales de los derechos constitucionales de los consumidores, libertad que, si bien no es absoluta, “presenta una mayor relevancia constitucional, y por ende, el margen de configuración del legislador resulta ser menor, cuando en medio de tal decisión se encuentra el disfrute de algún derecho fundamental.”

Así las cosas, a la luz de los principios y valores que en el Estado social de Derecho se irradian a todo el ordenamiento jurídico y teniendo en cuenta la expresa cláusula de

protección que la Constitución contiene en favor de los consumidores, la relación de consumo –como lo ha expuesto la doctrina– ha de concebirse “como una actividad que procura saciar un interés concreto del individuo (salud, educación, esparcimiento) antes que la necesidad de lucro de la empresa. En definitiva, la norma favorece la demanda de consumo basada en necesidad del sujeto, sobre la oferta motorizada por la finalidad lucrativa de la empresa.”

Ahora bien: en el lado opuesto de la tensión se encuentra la situación ampliamente descrita en la parte motiva del Decreto Legislativo 557 de 2020 y analizada en precedencia, relativa al fuerte impacto que el brote del nuevo coronavirus Covid-19 ha acarreado para la economía en general y especialmente para la industria del turismo, debido al aislamiento social y las restricciones a la locomoción que se han impuesto con miras a contrarrestar el contagio. Es claro que, como se ha venido sosteniendo a lo largo de esta sentencia, ante las circunstancias excepcionalísimas de la presente emergencia económica, social y ecológica, es precisa e inaplazable la adopción de medidas en orden a mitigar la crisis e impulsar la recuperación de este importante sector de la economía, por lo cual no cabe duda de que la finalidad perseguida es legítima de cara a la gravedad de los hechos.

En ese plano, la medida prevista en el artículo 4 del Decreto Legislativo 557 de 2020, consistente en autorizar a los prestadores de servicios turísticos a que atiendan las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el reembolso mediante la compensación con otros servicios que ellos mismos presten en lugar de devolver las sumas pagadas por los consumidores, es una alternativa idónea para viabilizar un alivio a la situación de crisis financiera que afrontan aquellas empresas, dado el descenso precipitado de sus ingresos a causa la interrupción de sus operaciones durante la emergencia económica. En esa medida, la facultad otorgada por virtud de la norma de excepción tiene la virtualidad de frenar una potencial fuente adicional de descapitalización de los prestadores de servicios turísticos.

En este análisis la Corte observa que el verbo rector “podrán” incluido en el artículo 4 del decreto legislativo para autorizar reembolsos a los consumidores con otros servicios turísticos, garantiza el derecho de elección, que es una auténtica prerrogativa de los consumidores.

No podría ser de otra forma, pues siendo la relación de consumo una relación bilateral, al surgir estos intereses contrapuestos, la prerrogativa de elección en cabeza de una de las partes no elimina de facto la posibilidad de elección de la otra. En el caso concreto, ello se traduce en que la disposición examinada otorga al operador turístico la facultad de elegir cómo efectuar el reembolso, pero sin suprimir el derecho de elección que el orden jurídico le reconoce expresamente al consumidor.

Llegado este punto, cabe anotar que, a propósito del margen de configuración con que cuenta el legislador para regular los derechos del consumidor, este Tribunal ha precisado que no es absoluta y que por tanto debe “producir normas que armonicen con el ánimo del Constituyente de contrarrestar la desigualdad que las relaciones del mercado suponen (...) tener en cuenta la protección especial de esos derechos reconocida por la Carta y estar orientadas hacia su completa efectividad.” De tal suerte, en el ámbito de la protección al consumidor “la deferencia de la Corte con el principio de libertad configurativa respecto de

los regímenes de protección especial, se subordina al cumplimiento razonable del programa de defensa instituido por la propia Constitución y cuyo desarrollo se confía al órgano democrático.” Si el respeto por ese mandato de defensa del consumidor consagrado en la Constitución es un imperativo para el legislador ordinario, a fortiori, le es exigible al legislador extraordinario, teniendo en cuenta que sus facultades en el marco del artículo 215 superior son excepcionales, regladas y limitadas.

En virtud de lo expuesto, la Corte estima que la medida consistente en facultar a los prestadores de servicios turísticos para atender las solicitudes de reembolso que presenten los consumidores mediante el canje por otros servicios que ellos mismos presten supera el juicio de no contradicción específica.

7.6.4. Tarifas del registro sanitario ante el INVIMA

Conforme lo puso de presente esta Corporación en la sentencia C-145 de 2020, las consecuencias perjudiciales de la pandemia no solo se ven reflejadas en la salud de las personas y en los retos que debe enfrentar el sistema de salud, sino que también tienen un efecto directo en la economía, particularmente en los ingresos de las micro y pequeñas empresas.

Bajo esta perspectiva, para la Corte es evidente que se han afectado un gran número de micro y pequeñas empresas, y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro que se dedican a la cadena de abastecimiento de productos de primera necesidad, por lo que, con el fin de alivianar las cargas a dichas empresas y asociaciones, el decreto legislativo en estudio establece tarifas diferenciadas relativas al trámite, expedición, modificación y renovación de los registros de que trata el literal a) del artículo 4 de la Ley 399 de 1997.

El registro sanitario que expide el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA– autoriza a las personas naturales o jurídicas a la comercialización, fabricación, venta, importación de un producto para el uso y consumo y consiste en una erogación económica, que tiene naturaleza tributaria de tasa, el cual de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 399 de 1997, tiene por objeto la recuperación de los costos por los servicios prestados por la citada entidad.

En ese contexto, cabe señalar que la jurisprudencia constitucional ha precisado que las tasas son “[a]quellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella, a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado, para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público. Por su propia naturaleza esta erogación económica se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina de su solicitud”.

En función de esta conceptualización, los elementos esenciales de la tasa por registro sanitario ante el INVIMA son los siguientes:

El sujeto activo de la obligación tributaria es el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA–, por ser el órgano creado por ley para administrar y

percibir el tributo.

El sujeto pasivo son las personas naturales o jurídicas que deben cancelar la erogación económica para obtener el registro sanitario, para de esta forma poder fabricar, comercializar, vender e importar sus productos.

El hecho generador del tributo es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo, y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. En relación con este elemento del tributo, el artículo 4 de la Ley 399 de 1997 establece los hechos generadores del registro sanitario.

A su vez, los artículos 6 y 7 de la Ley 399 de 1997 establecen el método y el sistema para determinar la tarifa del producto, la cual se define como la cuantificación de la obligación tributaria, y es actualizada anualmente por el INVIMA de acuerdo al valor de los insumos y del recurso humano utilizado.

El registro sanitario es un requisito para que las empresas puedan fabricar, importar o comercializar los productos que son competencia del INVIMA, autoridad que cuenta con la facultad legal para aplicar medidas sanitarias de seguridad, como el congelamiento, decomiso de producto, suspensión total o parcial de actividades o clausura de establecimiento, en aras de proteger la salud de la población.

Pues bien, el artículo 5 del Decreto Legislativo 557 de 2020, a modo de alivio económico, contempla una tarifa diferenciada para la expedición, modificación y renovación de los registros sanitarios, frente a dos categorías diversas de bienes, a saber: de una parte, los productos a los que hace referencia el Decreto 507 del 1º de abril de 2020, esto es, bienes de primera necesidad y que serían determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y de otra, medicamentos, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, equipos biomédicos, fisioterapéuticos y reactivos de diagnóstico invitro que contribuyan a la prevención, el diagnóstico y el tratamiento del coronavirus Covid-19, cuestión que en modo alguna es contrario a los preceptos de la Carta Política.

Ahora bien, la Universidad Externado advierte que el artículo 5 del Decreto Legislativo 557 de 2020 no debe incluir productos cosméticos, pues estos no son adecuados ni pertinentes para combatir o prevenir enfermedades, de tal manea que no encajan en ninguno de los dos grupos de productos sobre los que recae la tarifa diferenciada.

Al respecto, la Corte encuentra que los productos cobijados por la tarifa diferenciada se caracterizan por contribuir a evitar, diagnosticar y tratar el Covid-19, y los cosméticos sí son conducentes para tales fines.

A partir de la definición de la autoridad especializada en la materia, es perceptible que estos productos sí contribuyen a mejorar la salud en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19, pues se trata de una categoría que incluye elementos de aseo. En efecto, dentro de esta clase de productos hay varios que son esenciales para la prevención del coronavirus Covid-19, como lo son las soluciones o geles desinfectantes a base de alcohol y los jabones de uso corporal, entre otros.

De este modo, la Corte encuentra que esta categoría de productos en modo alguno desconoce parámetros superiores, a la vez que sí guarda relación de conexidad con el asunto por el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica y, en particular, con la regulación incorporada mediante el Decreto 557 de 2020.

A modo de conclusión de este juicio, la Sala Plena observa que el Decreto Legislativo 557 de 2020 no desconoce los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. El primero de tales límites comporta que los decretos legislativos expedidos tengan por única finalidad conjurar la crisis, impedir la extensión de sus efectos y que guarden relación directa y específica con dicho estado. Por su parte, en relación con los otros dos elementos, para la Corte resulta claro que las medidas incorporadas en el decreto legislativo sub examine no contienen disposiciones que despierten siquiera mínima sospecha por afectar la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro decreto legislativo, o que desmejore los derechos sociales de los trabajadores.

Tales materias no son objeto de regulación en este decreto y, por el contrario, las acciones afirmativas contenidas en el mismo, son desarrollo del principio de solidaridad constitucional (arts. 1 y 95 de la C.P.) y, por consiguiente, la Corte concluye que también se supera el juicio de no contradicción específica.

7.7. Juicio de no discriminación del Decreto Legislativo 557 de 2020

De conformidad con el artículo 14 de la LEEE, el juicio de no discriminación supone que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden establecer discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. La Corte Constitucional al interpretar el alcance de dicha norma, ha precisado que con este juicio también se verifica que el decreto legislativo no prevea tratos diferenciados injustificados con base en otros criterios sospechosos, tales como, el sexo o la orientación sexual.

En ese contexto normativo y jurisprudencial, la Corte encuentra que las diversas medidas de orden económico y tributario contenidas en el Decreto Legislativo 557 de 2017 cumplen a cabalidad este presupuesto de validez material, ya que en ningún aspecto imponen tratos discriminatorios o están fundadas en criterios sospechosos de discriminación, entre los diversos tipos de personas o empresas beneficiadas con los mecanismos de alivio.

En suma, se trata de medidas instrumentales de carácter (i) transitorio y excepcional, (ii) que constituyen una concreción del deber de solidaridad en un Estado social de Derecho en protección de sectores sensiblemente afectados por la calamidad pública que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia, y (iii) que son razonables, en tanto la mayoría de estas pretenden contribuir a salvaguardar derechos de subsistencia.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte concluye que las medidas previstas en el Decreto Legislativo 557 de 2020 en su conjunto superan el juicio de no discriminación.

7.8. Juicio de necesidad del Decreto Legislativo 557 de 2020

El parámetro de necesidad previsto en el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, permite corroborar si el decreto de desarrollo, a la vez que está relacionado con los motivos que originaron la emergencia, resulta necesario para conjurarlos o impedir la extensión de sus efectos. Al interpretar el alcance de dicha disposición, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el juicio de necesidad persigue constatar dos elementos centrales, a saber: (i) uno de naturaleza fáctica, consistente en determinar si el Presidente de la República incurrió en error manifiesto frente a la apreciación de la necesidad de la medida, por carecer la misma de toda utilidad para superar la crisis, y (ii) el otro de índole normativa, a través del cual se constata si el ordenamiento jurídico ordinario prevé mecanismos relacionados con los objetivos de la medida de excepción, evento en el cual esa disposición sería inexecutable al desconocer el criterio de subsidiariedad que deben cumplir los decretos de desarrollo.

En palabras simples, el juicio de necesidad exige verificar que la medida adoptada por el Presidente resulte indispensable, tanto desde el punto de vista fáctico –lo cual va atado a su idoneidad–, como desde el punto de vista jurídico –que indaga sobre la existencia de previsiones adecuadas y suficientes en el orden jurídico ordinario para alcanzar los propósitos de la disposición de excepción–.

De los cuatro tipos de medidas contenidas en el Decreto sub examine y descritas en los folios 17 y 18 de esta providencia, esto es, (i) el aplazamiento del calendario tributario del impuesto nacional de turismo, cuyo recaudo está a cargo de las aerolíneas (art.1); (ii) la redestinación de recursos del Impuesto Nacional de Turismo y los incentivos económicos para guías turísticos (arts. 2 y 3); (iii) la flexibilización de los reembolsos por parte de los prestadores de servicios turísticos (art. 4); y, (iv) la reducción provisional de las tarifas de registro sanitario ante el INVIMA (art. 5), la Corte encuentra que la adopción de tales medidas es necesaria, ya que como consecuencia del cierre de hoteles, bares, restaurantes, la suspensión de vuelos, del transporte intermunicipal, el cese de funcionamiento las líneas de cruceros, entre otros factores, se ha generando un efecto adverso en todos los niveles de la industria turística, afectando el mínimo vital de quienes laboran en estos importantes sectores de la economía, a la vez que existen una gran cantidad de mipymes, formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento que se han perjudicado por la ausencia de demanda de estos servicios.

Pues bien: la necesidad fáctica o idoneidad de la medida a que se alude está demostrada, por cuanto: (i) la concesión de un plazo adicional para declarar y pagar el valor del recaudo del impuesto al turismo correspondiente al primero y segundo trimestre del año 2020 podría tener una incidencia favorable real en el flujo de caja y eventual recuperación de las empresas de transporte internacional de pasajeros; (ii) se apacigua la situación económica de los guías turísticos quienes en todo el periodo de confinamiento no han podido ejercer sus labores habituales; (iii) se contribuye a reducir la presión económica a los prestadores de servicios turísticos al flexibilizar los reembolsos; y, (iv) se aligera la carga tributaria de las micro y pequeñas empresas.

Y es que no puede olvidarse la magnitud en que la mayoría de la población ha sido damnificada por el brote de Covid-19, pues en el Decreto Legislativo 417 de 2020, al declarar la emergencia económica, social y ecológica, el propio Presidente de la República advirtió “[q]ue el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son

asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentinamente y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.”

Al efectuar el control sobre la norma que declaró el estado de excepción, en la sentencia C-145 de 2020 esta Corte reconoció la crítica situación de la población por causa de la pandemia en diferentes niveles, y particularmente en las condiciones de subsistencia: “Los riesgos para el mantenimiento de la propia vida son evidentes, imponiéndose restricciones de variado orden como el distanciamiento social, el confinamiento de la población y la cuarentena, entre otros, que comportan la interrupción de las dinámicas económicas y sociales cotidianas, y con ello la paralización de buena parte de la economía, afectando la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, quienes ven reducidos o suprimidos sus ingresos, pero asimismo, impactándose el crecimiento económico del país. No se duda que los efectos del COVID-19 en la economía y la sociedad comportan un carácter de imprevistos y extraordinarios.”

En cuanto a la necesidad normativa, este criterio se manifiesta en que es evidente que el ordenamiento jurídico no dispone de medios ordinarios para que, ante circunstancias de anormalidad como las causadas por una pandemia, se compensara a estos sectores económicos deprimidos mediante alivios económicos y tributarios conducentes a garantizar sus subsistencia.

Desde esta perspectiva, en lo atinente a este presupuesto, la Sala Plena concluye que las medidas de que trata el articulado del Decreto 557 de 2020 son necesarias.

7.9. Juicio de incompatibilidad del Decreto Legislativo 557 de 2020

De acuerdo con el artículo 12 de la LEEE el juicio de incompatibilidad, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción. Conforme a la citada ley, es claro que para abordar el análisis de tal requisito es indispensable corroborar si el decreto examinado efectivamente suspende alguna disposición legal. En caso afirmativo, se pasa a verificar si la parte considerativa de ese mismo decreto da cuenta de las razones por las cuales la ley suspendida no resultaba compatible con el estado de excepción declarado. Lo anterior implica que, si el decreto objeto de control realmente no suspende ley o disposición alguna, se supera el mencionado juicio. Es decir, como ya lo ha decantado la jurisprudencia de este Tribunal y ahora se reitera, el requisito de incompatibilidad exige que al suspenderse normas ordinarias durante un estado de excepción, y especialmente si se trata de normas que reconocen derechos, el Ejecutivo asuma una carga estricta de argumentación sobre la indispensabilidad de tal medida, carga que no puede obviar pues es lo que sustenta que la determinación adoptada sea legítima:

“La Constitución y la ley estatutaria sobre los estados de excepción, exigen una motivación estricta acerca de la incompatibilidad de las normas que forzosamente han de suspenderse, la cual bien puede ser escueta y concisa, pero no inexistente o implícita. Obsérvese que este requisito o carga de motivación es adicional a la que se contempla en el artículo 11 de la

citada ley. Lo anterior corrobora que la acentuación del deber de motivación, tratándose de los decretos legislativos, se explica por el mayor grado de restricción que éstos proyectan sobre los derechos fundamentales. La eficaz protección de los derechos fundamentales sustenta este requisito, a la par que la necesidad de permitir un adecuado control jurisdiccional enderezado a erradicar la arbitrariedad, sin el cual difícilmente la actuación del Gobierno podría aspirar a gozar de legitimidad. De otro lado, la falta de motivación específica -máxime sobre este punto expresamente requerido por la ley estatutaria-, acusa por sí misma la desproporcionalidad de la medida como quiera que el Gobierno ha dejado de hacer el juicio sobre las alternativas entre las cuales debía decidir, efectuando la debida ponderación, lo que ya es un claro indicio de exceso. No debe olvidarse que la proporcionalidad de las medidas, corresponde a una exigencia constitucional insoslayable (C.P. art. 214-2).”

Examinada la totalidad del articulado contenido en el Decreto Legislativo 557 de 2020, la Sala Plena encuentra que las medidas previstas en el decreto bajo examen no suspenden o están encaminadas a suspender, ya sea explícita o implícitamente, ninguna ley o disposición legal ordinaria, de tal manera que superan el juicio de incompatibilidad.

7.10. Juicio de proporcionalidad del Decreto Legislativo 557 de 2020

Finalmente, el artículo 13 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción establece la exigencia de proporcionalidad al disponer que “Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.” La jurisprudencia constitucional, al interpretar el alcance de dicha exigencia, ha enfocado su estudio en dos aspectos, a saber: la medida debe ser proporcional a los hechos que busca limitar y/o conjurar sus efectos, es decir, debe comprobarse si la afectación de intereses constitucionales no excede los beneficios que se obtienen con la medida de excepción; y, debe verificarse si la medida limita o restringe derechos y garantías constitucionales en el grado necesario para superar la crisis e impedir que sus efectos se extiendan. En otros términos, se debe constatar si existe algún mecanismo menos lesivo de esos derechos y garantías, evento en el que la medida será contraria a la Constitución.

Esta exigencia implica, al tenor del artículo 13 de la Ley 137 de 1994, que las medidas expedidas durante los estados de excepción deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar, y que toda limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Bajo esa perspectiva, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción”.

7.9. Artículo 6 (Vigencia)

Por último, resta a la Corte pronunciarse en torno a la vigencia del decreto, el cual rige a partir de su publicación, cuestión que tuvo ocurrencia el día 15 de abril de 2020 y cuya

duración depende de la emergencia sanitaria.

Como es sabido, el Gobierno Nacional ha decretado dos tipos de emergencias concurrentes con un mismo y complementario ámbito material de regulación, a saber: (i) la sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley del Plan de Desarrollo 1753 de 2015, inicialmente hasta el 30 de mayo de 2020; y, (ii) la económica, ecológica y social declarada por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por un término de 30 días calendario y que fue objeto de control mediante la sentencia C-145 de 2020.

No obstante, debido a la velocidad de propagación de los casos de coronavirus Covid-19 en distintas zonas del país, la inexistencia de una vacuna para prevenir o una cura para dicho virus, el Ministerio de Salud y Protección Social amplió la emergencia sanitaria a través de la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, con efectos hasta el 31 de agosto de 2020.

De otra parte, en virtud del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró nuevamente por el término de 30 días calendario el estado de emergencia económica, social y ecológica, en todo el territorio nacional. En sustento del nuevo estado de emergencia el Gobierno Nacional sostuvo que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.”

Pues bien: precisadas la naturaleza de las medidas adoptadas por el Gobierno para conjurar la calamidad causada por la pandemia del coronavirus Covid-19, en relación con la vigencia del decreto objeto de revisión, como líneas atrás se dijo, el artículo 6 establece que el mismo rige a partir de su publicación. Sin embargo, la duración de las medidas varía, al estar supeditadas a varias disposiciones, a saber: (i) el artículo 1 establece un plazo para aquellas empresas que prestan servicio de transporte aéreo internacional de manera regular, y puedan declarar y pagar el impuesto nacional con destino al turismo del primer y segundo trimestre del año 2020 hasta el 30 de octubre del mismo año; (ii) en cuanto a la destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo para contribuir a la subsistencia de los guías turísticos, el artículo 2 contempla que su duración está sujeta a la vigencia de la declaratoria del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, es decir, hasta el 31 de agosto de 2020; (iii) el derecho de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso contenidas en el artículo 4 del Decreto 557 de 2020, también están supeditadas a la vigencia del estado de emergencia sanitaria y hasta por un año más; (iv) en lo concerniente a las tarifas diferenciadas del registro ante el INVIMA para las micro y pequeñas empresas, y las entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro, el artículo 5 dispone que se aplicarán hasta el 31 de agosto de 2020; y, (v) el párrafo 2 del artículo 5 determina la vigencia de los registros de las micro y pequeñas empresas, y las entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro hasta el 31 de diciembre de 2020.

Como se puede evidenciar, entonces, el decreto en estudio indica de manera precisa que rige

a partir de su publicación, pero esto no ocurre en relación con la duración de las medidas contenidas en el mismo, las cuales tienen una vigencia diferenciada en función de su específico contenido normativo.

De esta manera, la Corte encuentra razonable que la duración de las medidas adoptadas a través del decreto en estudio no necesariamente coincida o esté supeditada al estado de emergencia económica, ecológica y social como tal, sino que dependan de la duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, y otras, incluso se extiendan más allá de dicho término.

A esta conclusión se llega toda vez que lo que buscan las medidas es precisamente ajustarse a la situación de incertidumbre generalizada que ha generado la propagación de la pandemia y que, sin duda, ha afectado de manera significativa a diversos agentes del sector turístico, así como al de las micro y pequeñas empresas, entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro. En ese sentido, lo que lo determina la necesidad de continuar con las medidas contenidas en el decreto bajo examen son las circunstancias fácticas de la crisis producto de la pandemia del Covid-19. Lo anterior, por supuesto no implica que haya una permanencia indefinida de las medidas, ya que la fecha hasta la cual rigen es determinable, bien sea por la finalización de la emergencia sanitaria o porque la misma norma establece un día cierto hasta el cual tienen vigor.

En consideración a lo anterior, la Corte no encuentra reparo alguno frente a la vigencia consagrada en el decreto objeto de revisión y, por consiguiente, esta también cumple con los presupuestos de validez material.

8. Síntesis

8.1. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, la Corte Constitucional efectuó el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 557 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

8.2. Para dicho cometido, la Sala Plena (i) reiteró el fundamento y alcance del control de constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica y reseñó el contenido del Decreto matriz 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, así como de la sentencia C-145 de 2020, mediante la cual se declaró su exequibilidad; (ii) recapituló los criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos expedidos en estados de excepción; y, (ii) a partir de ello, precisó el contenido general y específico del Decreto Legislativo 557 de 2020 con el fin de determinar si las medidas allí contenidas cumplen los requisitos formales y materiales, establecidos en la normatividad constitucional.

8.3. La Sala Plena constató que el decreto legislativo efectivamente (i) está motivado, (ii) fue suscrito por el Presidente y todos los ministros, (iii) fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y (iv) determinó el ámbito territorial para su aplicación, razón por la cual cumple cabalmente con los requisitos formales de

constitucionalidad.

8.4. Al abordar el examen material, la Corte determinó que las medidas consistentes en: (i) postergar el calendario de la declaración y pago del impuesto nacional con destino al turismo (art. 1); (ii) redestinar recursos y otorgar incentivos económicos a los guías de turismo (arts. 2 y 3); (iii) flexibilizar los reembolsos por parte de los prestadores de servicios turísticos (art. 4); y, (iv) facilitar a las micro y pequeñas empresas, entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro el pago del registro sanitario que está a cargo del INVIMA, acatan los presupuestos materiales de validez sistematizados por la jurisprudencia constitucional, al estar orientadas, en el marco de un Estado social de Derecho, a contrarrestar el impacto económico negativo que la progresión de la pandemia y el aislamiento y distanciamiento social han tenido sobre el sector del turismo y las micro y pequeñas empresas dedicadas a la cadena de abastecimiento de productos de primera necesidad. En ese contexto, la Corte reconoció la afectación económica del sector turístico y de las mipymes como consecuencia del cierre de hoteles, bares y restaurantes, la suspensión de vuelos y del transporte intermunicipal, el cese de funcionamiento las líneas de cruceros, así como la disminución en general de la demanda de bienes y servicios.

Debido a lo anterior, la Corte consideró que la redestinación de recursos, los incentivos económicos para los guías de turismo y la reducción de la tarifa del registro ante el INVIMA, comportan acciones afirmativas de carácter (i) transitorio y excepcional, (ii) que constituyen una concreción del deber de solidaridad en un Estado social de Derecho en protección de sectores sensiblemente afectados por la calamidad pública que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia, y (iii) que son razonables, en tanto la mayoría de estas pretenden contribuir a salvaguardar derechos de subsistencia. En cuanto a la medida que otorga un plazo adicional a las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros para el reporte y transferencia de los recursos recaudados por concepto de impuesto con destino al turismo (art. 1) y la flexibilización de los reembolsos por parte de los prestadores de servicios turísticos (art. 4), a juicio de la Sala Plena, las citadas disposiciones también superan los presupuestos de validez material que deben satisfacer este tipo de normas.

En suma, se trata de medidas instrumentales de carácter (i) transitorio y excepcional, (ii) que constituyen una concreción del deber de solidaridad en un Estado social de Derecho en protección de sectores sensiblemente afectados por la calamidad pública que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia, y (iii) que son razonables, en tanto la mayoría de estas pretenden contribuir a salvaguardar derechos de subsistencia.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RIOS

Presidente

Con aclaración parcial de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO 1- DECRETO BAJO REVISIÓN

DECRETO NÚMERO 557 DEL 15 DE ABRIL DE 2020

“DECRETO 557 DE 2020

Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

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

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

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del Coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que el artículo 47 de la Ley estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que, en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril y ciento doce (112) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 13 de abril de 2020 112 muertes y 2.852 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.205), Cundinamarca (115), Antioquia (272), Valle del Cauca (498), Bolívar (134), Atlántico (92), Magdalena (66), (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (36), Risaralda (61), Quindío (49), Huila (55), Tolima (25), Meta (24), Casanare (7), San Andrés y Providencia (5), Nariño (38), (31), Córdoba (13), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1)

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET1 señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, y (iv) y en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1,353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET

señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1,812,734 casos, 113.675 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», afirma que «[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...].»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso “más favorable”) y 24,7 millones de personas (caso “más desfavorable”), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia “media”, podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.»

Que la Organización Internacional del Trabajo -OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del

Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021.»

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

Que la adopción de medidas de rango legislativo autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Que los efectos económicos negativos generados con la pandemia producida por el Coronavirus COVID-19 son de magnitudes impredecibles e incalculables para la industria turística y demandan la adopción de disposiciones extraordinarias para atender las crecientes necesidades y aliviar las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada.

Que el cierre de los hoteles, la suspensión de vuelos, el cese de las líneas de cruceros está generando un efecto adverso en todos los niveles de la industria turística, como los operadores turísticos, agentes de viajes, guías de turismo, comerciantes y otros prestadores de servicios turísticos, afectando su mínimo vital.

Que la Organización Mundial del Turismo en documento del 24 de marzo de 2020, titulado “Impact assessment of the COVID-19 outbreak of international tourism,” prevé que la pandemia causaría un declive en los ingresos del turismo internacional de entre 300.000 y 450.000 millones de dólares estadounidenses.

Que en el mismo estudio, las pérdidas sectoriales se calculan en un tercio de los 1.5 trillones de dólares que se generan mundialmente por concepto de ingresos del turismo internacional.

Que conforme a los datos suministrados por la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo (ANATO), de acuerdo con la encuesta que realizaron a sus afiliados con corte al 20 de marzo de 2020 y que fue contestada por 95 agencias de viajes, las ventas brutas de las agencias de viajes habían caído en un 71%, 59.416 viajeros habían cancelado su viaje, y el costo de cancelaciones ascendía a \$107.000 millones.

Que el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006 creó el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social.

Que el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019 estableció los sujetos obligados al pago del impuesto, la base gravable sobre la cual se liquida y dispuso que los responsables del valor

del recaudo son las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros, quienes deberán efectuar la declaración y pago de manera trimestral.

Que las empresas dedicadas al transporte aéreo internacional de pasajeros que operan en Colombia hacen parte de uno de los sectores más afectados por la caída de la demanda del transporte de pasajeros y las restricciones que están imponiendo los países alrededor del mundo. Es así como muchas de estas han tenido que interrumpir la operación.

Que por esta razón es preciso implementar medidas que mitiguen las afectaciones al flujo de caja y a la liquidez que estas empresas están sufriendo como consecuencia de la emergencia, y así agilizar procesos para la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

Que en este contexto se consideró necesario establecer plazos especiales a los responsables de la presentación de la declaración y pago del valor de los recursos recaudados del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social en lo correspondiente al primero y segundo trimestre del año 2020.

Que la medida económica adoptada permitirá aliviar durante los próximos meses la presión de pago del valor del impuesto en la caja de las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros.

Que mediante memorando Radicado DCVDT-2020-000022 del 6 de abril de 2020, la Directora de Calidad y Desarrollo Sostenible del Viceministerio de Turismo, quien cumple además funciones de Presidenta del Consejo Profesional de Guías de Turismo, informó que “Hasta la fecha hemos recibido ante el Viceministerio de turismo más de 20 solicitudes que aproximadamente representan 800 personas que desarrollan guianza turística y requieren de ayuda humanitaria para su subsistencia, las cuales se presentaron por medio de asociaciones y de manera individual, igualmente la Confederación de Guías de Turismo de Colombia solicitó subsidios o apoyo económico para el 100% de los guías, dada la precaria situación, generada por la emergencia, situación que llevó al gobierno nacional a declarar la emergencia sanitaria en todo el país, lo cual de manera general no les permite trabajar y obtener ingresos, por tanto no pueden generar recursos para garantizar su mínimo vital y el de sus familias, esto dado que, como trabajadores independientes algunos viven del día a día y les resulta imposible poder garantizar el sustento diario para sobrevivir.”

Que la operación de los guías de turismo se encuentra totalmente paralizada y, en consecuencia, no cuentan con la única fuente para su sustento y el de sus familias.

Que en este orden de ideas se requiere que los recursos del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social puedan destinarse transitoriamente para contribuir, con transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos, a la subsistencia de los guías de turismo que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.

Que teniendo en cuenta que la emergencia generada por la pandemia ha llevado a la suspensión temporal de la operación de los prestadores de servicios turísticos, ocasionando

la cancelación de servicios ya vendidos, se estima necesario adoptar acciones que permitan a los prestadores de servicios turísticos responder a las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso, con servicios que ellos mismos presten. Por consiguiente, el presente Decreto Legislativo introduce una nueva norma en este sentido.

Que ante en el contexto de la crisis sanitaria económica y social generada por el Coronavirus COVID-19, existen una gran cantidad de micro, pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento y que se verán especialmente afectadas por la ausencia de demanda directa.

Que según las normas vigentes, todo alimento y bebida que se expendan directamente al consumidor deberá obtener, de acuerdo con el riesgo en salud pública, la correspondiente autorización de comercialización (Notificación Sanitaria - NSA, Permiso Sanitario - PSA o Registro Sanitario - RSA), expedida por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA-. Que con el fin de otorgar un alivio económico a las micro, pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento, resulta pertinente modificar las tarifas de registro de ciertos productos ante el INVIMA Así, el presente Decreto Legislativo establece una tarifa diferenciada para la expedición, modificación y renovación de los registros de que trata el literal a) del artículo 4 de la Ley 399 de 1997.

Que de acuerdo con lo anterior, por medio del presente Decreto Legislativo se crean medidas de carácter temporal, ajustando algunas normas del ordenamiento jurídico y creando otras, para mitigar los efectos económicos derivados de la propagación del Coronavirus COVID-19 en materia de turismo registros para mipymes.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. Presentación de la declaración y pago del valor del recaudo del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros tendrán plazo para presentar la declaración y pagar el valor del impuesto nacional con destino al turismo correspondiente al primero y segundo trimestre del año 2020, hasta el día 30 de octubre de 2020.

ARTÍCULO 2. Destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, los recursos del impuesto nacional con destino al turismo de que trata el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, podrán destinarse para contribuir a la subsistencia de los guías de turismo que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.

ARTÍCULO 3. Incentivos económicos para guías de turismo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Fondo Nacional de Turismo, podrá ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a los guías de turismo con cargo a los recursos de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

Los beneficiarios serán los guías de turismo con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo que no hagan parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA.

Esta transferencia no condicionada podrá efectuarse únicamente durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y, en todo caso, por un periodo no superior a tres (3) meses contados a partir del momento en que empiecen a transferirse los recursos.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante resolución, fijará el listado de los beneficiarios, el monto, la periodicidad, y las condiciones para la entrega, disposición y destinación de los recursos.

ARTÍCULO 4. Derecho de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso. En los eventos en que los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso, podrán realizar, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y hasta por un año más, reembolsos a los usuarios en servicios que ellos mismos presten.

ARTÍCULO 5. Tarifas diferenciadas del registro ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA. Hasta el 31 de agosto de 2020, a las micro y pequeñas empresas y las entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro, se aplicará una tarifa diferenciada para la expedición, modificación y renovación de los registros sanitarios de los productos a que hace referencia el artículo 1 del Decreto Legislativo 507 del 1 de abril de 2020, así como de medicamentos, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, equipos biomédicos, fitoterapéuticos y reactivos de diagnóstico invitro, que sean de utilidad para la prevención, el diagnóstico y el tratamiento del Coronavirus Covid-19, así:

1. 25% del valor vigente para las microempresas y
2. 50% del valor vigente para las pequeñas empresas

El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA- determinará cuáles son los bienes sujetos a la tarifa diferenciada a los que hace referencia el presente artículo.

No podrán acceder a las tarifas diferenciadas aquellas micro o pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro que se encuentren en una situación de subordinación respecto de una mediana o gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio.

Las empresas beneficiarias de la tarifa diferenciada no podrán hacer cesión del registro, dentro del término de su vigencia.

PARÁGRAFO 1. Las microempresas y las formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro de poblaciones pobres, vulnerables por ingresos y población víctima del desplazamiento forzado

y población en proceso de reintegración y reincorporación, quedarán exceptuados del pago de tarifa. La verificación de su condición se realizará mediante el Registro Único de Víctimas - RUV-, la Red Unidos y el SISBEN y para el caso de la población reincorporada y en proceso de reintegración a través de la acreditación por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas CODA. Las empresas formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro beneficiarias de esta tarifa diferenciada, no podrán hacer cesión del registro.

PARÁGRAFO 2. Los registros de las micro y las pequeñas empresas y las formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro cuya fecha de expiración coincida con la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020.

ANEXO 2-INTERVENCIONES

1. 1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicita a la Corte declarar exequible el Decreto Legislativo 557 de 2020. Luego de explicar el contexto en que se generó este decreto a causa del Covid-19, sostuvo que una de las consecuencias de la pandemia es la afectación del sector turístico, por lo que el Gobierno Nacional ha adoptado medidas tanto para contrarrestar las adversidades para ese sector, como para recuperar la economía.

Posteriormente, la interviniente realizó una descripción del contenido normativo del Decreto 557 de 2020, y expuso los requisitos formales y materiales establecidos en el ordenamiento constitucional. En este sentido, sostuvo que el decreto bajo revisión cumplió a cabalidad los requisitos formales. Indicó que fue expedido en desarrollo del Decreto 417 de 2020, que declaró el Estado de emergencia económica, social o ecológica. Además, cuenta con la firma del Presidente y todos sus ministros. Sostiene que contiene los motivos y razones que justifican su expedición, prevé una medida aplicable a todo el territorio nacional y, por el hecho de tratar asuntos tributarios, tuvo en cuenta las respectivas medidas temporales.

Al analizar el cumplimiento de los requisitos materiales, refiere que las medidas adoptadas en el Decreto 557 de 2020 guardan relación, por un lado, con la parte motiva de la norma bajo revisión y, a su vez, con el Decreto 417 de 2020, lo que acredita el requisito de conexidad interna y externa. En cuanto a la conexidad interna, precisa que las motivaciones del decreto aluden a tres asuntos, a saber: (i) el objetivo de las medidas adoptadas; (ii) la situación que impide a las empresas del sector turismo cumplir con normalidad sus obligaciones tributarias; y, (iii) los lineamientos de disposición en flujo de caja y liquidez. Añade que existen razones fácticas y jurídicas que guardan estrecha relación entre las mismas y que soportan la expedición del decreto que se revisa. Sobre la conexidad externa, manifiesta que a través del Decreto 557 de 2020 se adoptan medidas que ayudan a conjurar la crisis derivada de la pandemia y que las disposiciones contenidas en el mismo atienden a la situación que padecen las micro y pequeñas empresas, los comerciantes y demás personas vinculadas al sector turismo.

Respecto de la finalidad, sostiene que todas las disposiciones del decreto apuntan a conjurar la crisis y a mitigar la afectación económica, no solo por la propagación del virus, sino por el

impacto que se deriva del aislamiento obligatorio y el distanciamiento social. En relación con la necesidad, explica que la afectación en los ingresos económicos de las personas y de las empresas, implica que sea ineludible hacer frente a las pérdidas y a las consecuencias negativas que recaen sobre el flujo de caja o liquidez, sobre los usuarios del sector turismo, sobre sus trabajadores, empresarios, comerciantes e, incluso, sobre pequeñas y microempresas, o formas asociativas y solidarias que se dedican a la cadena de abastecimiento de productos de primera necesidad. Por consiguiente, estima que las medidas contempladas en el Decreto 557 de 2020 son indispensables, pues no existen dentro del ordenamiento jurídico provisiones o disposiciones normativas que resulten suficientes ante la crisis causada por la pandemia.

En lo concerniente a la proporcionalidad, aduce que las medidas incorporadas en el decreto son adecuadas y conducentes para la consecución del fin propuesto. En este sentido, afirma que no existe otro medio para alcanzar tal fin, de manera idónea y eficaz. Lo anterior se concreta en tanto que las medidas adoptadas pretenden proteger los derechos de los trabajadores y usuarios del sector turismo, y también los de las micro y pequeñas empresas.

Adicionalmente, refiere que a través del decreto bajo revisión se modifican los términos de pago y plazo respecto a obligaciones tributarias y se redestinan recursos derivados del mismo impuesto con destino al turismo -de manera transitoria-, siendo necesario acudir a estas medidas para atender la crisis, y en atención a la insuficiencia del régimen legal ordinario.

El Decreto 557 de 2020, según la interviniente, no establece un trato diferencial o discriminatorio -criterio de no discriminación-, sino que contribuye a la garantía de derechos fundamentales. Tampoco limita, afecta o suspende derecho fundamental alguno, ni altera el funcionamiento de las ramas del poder o la suspensión de funciones jurisdiccionales -criterio de ausencia de arbitrariedad-. Finalmente, señala que el decreto no contiene medidas que afecten o puedan afectar derechos fundamentales, ni limita el ejercicio de la tutela o de otros mecanismos de protección -criterio de intangibilidad-.

Con base en lo anterior, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicita que se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 557 del 15 de abril de 2020.

2. Fondo Nacional de Turismo -FONTUR-

El Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- solicitó a la Corte que declare exequible el Decreto Legislativo 557 de 2020, tras considerar que las medidas dirigidas al sector turismo y al registro sanitario de micro y pequeñas empresas cumplen los presupuestos formales y materiales exigidos para la adopción de este tipo de normas.

Frente a la conexidad, refiere que el decreto contempla una motivación relacionada directamente con las causas de la declaratoria del estado de emergencia. Lo anterior, en aras de conjurar la crisis desencadenada por el Covid-19. Indica que para estudiar la conexidad interna y externa del Decreto Legislativo 557 de 2020 no es determinante que el mismo se refiera a un mismo asunto, sino que guarde relación con las causas que dieron lugar a la crisis y las razones que motivan su declaratoria. Lo anterior atiende al principio de unidad de materia de los decretos legislativos.

Con respecto a la finalidad, aduce que el decreto bajo revisión adopta medidas para mitigar los efectos económicos derivados de la propagación del Coronavirus Covid-19, por lo que cumple con un objetivo claro y relacionado con la emergencia, y que no suspende otras medidas de rango legislativo (juicio de incompatibilidad). Sostiene que el gobierno actuó conforme a las disposiciones legales y constitucionales para la expedición de este tipo de decretos, con el fin de dar apoyo fiscal a las personas y a las empresas vulnerables y de satisfacer derechos económicos, sociales y culturales (juicio de no contradicción específica).

Sobre la necesidad, puntualiza que las medidas contempladas son temporales e indispensables para mitigar efectos económicos generados por la pandemia.

En cuanto a la proporcionalidad, manifiesta que las medidas contenidas en el decreto se adecúan a las circunstancias que dieron origen al estado de emergencia, cuestión que se plasma de diversas formas, a saber: (i) al fijar un plazo considerable para declarar y efectuar el pago de impuesto nacional con destino al turismo; (ii) al destinar transitoriamente los recursos de los impuestos con el fin de garantizar la subsistencia de guías turísticos; (iii) al otorgar plazo a los prestadores de servicios turísticos para reembolsar a usuarios que han reclamado derecho al retracto o desistimiento; (iv) al otorgar tarifas razonables a las micro y pequeñas empresas y las entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro, con respecto a la expedición, modificación y renovación de los registros sanitarios en productos determinados.

Sobre el juicio de no discriminación, explica que el plazo para presentar declaración y pago de impuesto nacional es una medida dirigida únicamente a favor de empresas que regularmente prestan el servicio de transporte aéreo de pasajeros. Al respecto, refiere que “Son estas aerolíneas y no otras, quienes tienen la información y responsabilidad de recaudo, por ser las contrapartes directas en los contratos de transporte de los que se extrae el tributo.”

Finalmente, en lo concerniente a la destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo, sostiene que se trata de una medida dirigida a aliviar económicamente a los guías turísticos que cuenten con inscripción vigente en el Registro Nacional de Turismo, excluyendo a los que no. Esta distinción se encuentra justificada bajo dos supuestos: el primero, evita que las personas que no tengan tal calidad saquen provecho del beneficio; el segundo, y teniendo en cuenta que el decreto excluye a guías turísticos que son parte de programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en acción e Ingreso solidario, se evita que una misma persona sea beneficiaria de dos alivios estatales.

3. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-

La Asociación Nacional de Empresarios -ANDI- solicita a la Corte declarar exequible el Decreto Legislativo 557 de 2020 con fundamento en el cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales para su adopción. En sustento de esta postura, afirma que el decreto guarda relación de conexidad interna y externa, puesto que las medidas adoptadas son congruentes con la motivación del mismo, a la vez que son acordes a las causas que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia que hicieron necesario regular tres materias específicas para conjurar la crisis consistentes en: (i) facilitar el cumplimiento de la

declaración y pago de impuesto al turismo; (ii) otorgar incentivos económicos a los guías turísticos; y, (iii) facilitar el pago de registro ante el INVIMA de micro y pequeñas empresas, entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro.

En complemento de lo anterior, señala que la finalidad del decreto objeto de control está asociada a la superación de efectos económicos negativos derivados de la pandemia, y que afectan particularmente al sector turismo y pequeños empresarios, al paso que no contiene disposiciones arbitrarias ni transgrede derechos fundamentales considerados intangibles. Finaliza la intervención indicando que las medidas incorporadas en la norma en revisión no podían ser adoptadas a través de las facultades ordinarias del gobierno.

4. Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio -CONFECÁMARAS-

La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio -CONFECÁMARAS- solicita a la Corte que se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 557 de 2020.

Considera que el artículo 1 del Decreto Legislativo 557 de 2020 debe declararse exequible, puesto que su objetivo es otorgar un plazo especial que alivie la carga tributaria de las aerolíneas internacionales.

Asimismo, sostiene que debe declararse exequible el artículo 2 del decreto legislativo en mención, debido a que la operación de los guías de turismo se encuentra totalmente paralizada, por lo que es necesario destinar transitoriamente los recursos del impuesto nacional con destino al turismo para garantizarles la subsistencia a aquellos que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.

En cuanto al artículo 4 del decreto en estudio, se ajusta a la Constitución en tanto que ofrece alternativas a los prestadores de servicios turísticos para atender las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso de los servicios que presten.

Finalmente, considera pertinente modificar las tarifas de registro de ciertos productos ante el INVIMA, con el fin de otorgar un alivio económico a las pequeñas empresas, formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro, dedicadas a la cadena de abastecimiento.

5. Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo -ANATO-

La Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo -ANATO- solicita a la Corte que declare la exequibilidad del Decreto 557 de 2020.

En cuanto al artículo 1 del decreto, indica que el aplazamiento de las fechas para efectuar la presentación y pago del impuesto nacional con destino al turismo tiene relación con la situación por la que atraviesan las aerolíneas debido a las medidas adoptadas para prevenir y mitigar los efectos del Covid-19, por lo tanto, no vulnera norma constitucional alguna, pues se trata simplemente de la modificación del calendario de pago.

En lo que respecta al artículo 2 del decreto, que establece la destinación de los recursos del impuesto nacional de que trata el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006 para contribuir a la subsistencia de los guías de turismo que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, señala que debe declararse exequible, toda vez que el artículo

215 de la Carta Política permite modificar en forma transitoria los tributos existentes en razón del estado de emergencia.

Conforme al principio de solidaridad, solicita se declare la exequibilidad del artículo 3 del Decreto Legislativo 557 de 2020, habida cuenta que los incentivos económicos, ordenados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Fondo Nacional del Turismo, a los guías de turismo con cargo a los recursos del impuesto nacional con destino al turismo corresponden a inversión social, cuyo objetivo es mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de los actores del sector turístico.

Finalmente, indica que el artículo 4 del decreto contribuye a preservar el derecho de los consumidores y apoya a los prestadores de servicios turísticos, al darles una alternativa para atender las solicitudes de reembolso de los consumidores que no pueden utilizar los servicios turísticos previamente adquiridos debido a las restricciones de movilización impuestas.

6. Cámara de Comercio de Bogotá

La Cámara de Comercio de Bogotá solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 557 de 2020, por considerar que cumple con los requisitos formales y materiales para su adopción.

Tras detallar cada una de las condiciones formales, explica que el decreto está exclusivamente destinado a conjurar la crisis, al otorgar un alivio económico a las pequeñas empresas, formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento, mediante la modificación de las tarifas de registro de ciertos productos ante el INVIMA, al tiempo que garantiza los derechos de los usuarios del sector turístico al disminuir la presión de caja de los operadores con ocasión de la suspensión temporal de los servicios turísticos y la cancelación de servicios ya vendidos.

Estima que la norma supera el juicio de intangibilidad y no arbitrariedad, puesto que el propósito principal del decreto en revisión es mitigar los efectos económicos derivados del estado de emergencia en materia aeronáutica, turística y MiPymes y, para ello, se establecen medidas como el plazo para presentar la declaración y el pago del valor del impuesto nacional con destino al turismo, así como la implementación de incentivos económicos para guías de turismo. De tal suerte que las medidas dispuestas no limitan, afectan o suspenden derechos humanos o libertades fundamentales. Asimismo, sobrepasa el juicio de no contradicción, puesto que el Decreto Legislativo 557 de 2020 no viola las disposiciones de la Carta Política, por el contrario, busca la protección de prerrogativas constitucionales como el derecho al trabajo y a la libertad de empresa.

Resalta que en las consideraciones del decreto bajo revisión se establecen las razones por las cuales las medidas adoptadas son necesarias para alcanzar los fines o evitar la extensión de los efectos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, por lo que se cumple con los requisitos de necesidad y motivación.

Concluye la intervención manifestando que el decreto legislativo objeto de análisis no establece tratos discriminatorios dentro del sector turístico, aeronáutico y MiPymes.

7. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 557 de 2020, salvo en lo atinente al artículo 5 del mismo, sobre el cual solicita una interpretación condicionada.

En sustento de esa postura jurídica, en primer término, detalla el cumplimiento de cada una de las exigencias formales de constitucionalidad.

Seguidamente, frente al análisis material, considera que se cumple con los juicios de finalidad, conexidad y necesidad por cuanto las medidas establecidas por el Gobierno Nacional son acordes a la emergencia económica, social y ecológica, ya que tienen por objetivo mitigar el impacto económico que padece el sector turístico a través de la ampliación de plazos de declaratoria del impuesto nacional de turismo y desembolso, reducción de tarifas de registro ante el INVIMA, entre otras medidas.

Frente al juicio de no arbitrariedad e intangibilidad, advierte que el decreto legislativo no contempla disposiciones que violen el bloque de constitucionalidad, o los derechos y libertades fundamentales. Asimismo, considera que no hay preceptos que prohíban al Gobierno Nacional modificar tributos en tiempos extraordinarios, por el contrario, afirma que la Carta Política consagra esa facultad en el artículo 215.

Explica que si bien las medidas previstas en el decreto suspenden leyes ordinarias, en la motivación se exponen las razones por las cuales de manera provisoria no se aplica el ordenamiento ordinario, las cuales están orientadas a garantizar el mínimo vital de los afectados y estabilizar la economía del sector turístico, de tal manera que se cumple el juicio de incompatibilidad.

Señala que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 557 de 2020 no imponen tratos discriminatorios, por lo que las medidas adoptadas superan el juicio de no discriminación y proporcionalidad, salvo en lo atinente al artículo 5 que no debe incluir productos cosméticos dentro de los bienes de primera necesidad, ya que estos no son adecuados ni pertinentes para combatir o prevenir enfermedades, por lo que solicita su condicionamiento sin explicar en qué sentido sería tal declaratoria.

8. Michelle Rodríguez Carreño

La ciudadana Michelle Rodríguez Carreño interviene en el proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad condicionada del Decreto Legislativo 557 de 2020. Se refiere a cada uno de los requisitos formales y materiales previstos en el ordenamiento constitucional para su expedición, en los siguientes términos:

En cuanto a los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, señala que el decreto legislativo establece medidas acordes con la situación financiera del sector turístico y que no implican restricción alguna frente al núcleo de derechos y libertades fundamentales.

Sobre los juicios de motivación e incompatibilidad, sostiene que, si bien todas las medidas previstas en el decreto están motivadas en la parte considerativa, las razones proporcionadas son genéricas y no dan cuenta del por qué se suspenden normas previstas en

el ordenamiento jurídico ordinario.

En relación con el juicio de necesidad considera que el Gobierno Nacional debió precisar en el artículo 2 del Decreto Legislativo el monto que sería otorgado a los guías turísticos que se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Turismo.

Concluye la intervención señalando que, si bien el artículo 1 del Decreto 557 de 2020 beneficia a las empresas de transporte aéreo internacional al otorgar un plazo para presentar la declaración y el pago del impuesto nacional con destino al turismo, la medida no cubre las necesidades del sector turístico porque omite a otros actores relevantes, como, por ejemplo, los prestadores de transporte terrestre, quienes también se han visto afectados por la pandemia, razón por la cual dicha norma debe ser condicionada en el sentido de incluir a dichas empresas.

9. Asociación Colombiana de Turismo Responsable -ACOTUR-

La Asociación Colombiana de Turismo Responsable -ACOTUR- solicita a la Corte declarar la exequibilidad del decreto legislativo bajo examen, por considerar que las medidas contempladas en el mismo son afines a la emergencia económica, social y ecológica decretada. Sin embargo, afirma que la norma “se quedó corta, al no favorecer a otros eslabones de la cadena productiva del turismo, como a los hoteles, los operadores de servicios turísticos, las agencias de viajes, y a otros prestadores de servicios turísticos, como los restaurantes, bares, discotecas, parques de diversiones, promotores culturales y otros servicios turísticos, para quienes una ayuda económica más clara y directa habrá de ser recomendable, pues aún no se conoce a ciencia cierta cuándo se obtendrá nuevamente recursos provenientes de sus actividades comerciales, lo cual indefectiblemente podrá llevar a la quiebra de estas empresas, lo que generará un gran volumen de despidos que puede llevar a un aumento en el desempleo superior al 20% para el final de este año 2020.”

Señala que aunque las medidas consistentes en retrasar el pago de impuestos y establecer tarifas diferenciadas de registros ante el INVIMA son incompatibles con la regulación ordinaria, se encuentran justificadas en el declive económico del sector turístico y no suponen arbitrariedad o desconocimiento de prerrogativas constitucionales, pues su finalidad está encaminada a conjurar al menos de manera parcial los efectos económicos y sociales adversos.

Asimismo, considera que las medidas son proporcionadas y no comportan discriminación alguna, puesto que buscan beneficiar a los trabajadores y empresarios del sector turístico, así como a las micro y pequeñas empresas.

ANEXO 3-CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito remitido el 20 de mayo del año en curso, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto solicitando a la Corte Constitucional declarar exequibles los artículos del Decreto 557 de 2020, a excepción del artículo 4, el cual solicitó declarar exequible en el entendido que la autorización allí prevista se debe interpretar de manera armónica con la protección de los derechos de los consumidores.

En primer lugar, el jefe del Ministerio Público afirmó que el decreto legislativo en mención cumple todos los requisitos formales exigidos en el artículo 215 de la Constitución y en la Ley 137 de 1994, comoquiera que (i) está firmado por el

Presidente de la República y todos sus ministros –con el Ministro de Relaciones Exteriores ad-hoc debidamente designado– (requisito de suscripción); (ii) explica las razones que justifican la adopción de medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, y cómo a través de ellas se pretende mitigar el impacto de la pandemia Covid-19 (requisito de motivación); y, (iii) se expidió el 15 de abril de 2020, encontrándose vigente el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado con el Decreto Legislativo 417 de 2020 publicado el 17 de marzo de 2020, cuyo término de vigencia es de treinta (30) días calendario contados a partir de su publicación (requisito de temporalidad). Asimismo, está acreditado que el Gobierno Nacional, mediante oficio del 16 de abril de 2020, remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del referido Decreto Legislativo 557 del 15 de abril de 2020, y que el ámbito geográfico de aplicación de la declaratoria del estado de emergencia es “todo el territorio nacional”, de acuerdo con lo prescrito en el Decreto Legislativo 417 de 2020.

En cuanto a las condiciones generales, como primera medida indicó que las disposiciones del decreto legislativo en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas cumplen con el requisito de conexidad, habida cuenta de que tienen relación directa con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Así, respecto de la conexidad interna, se advierte que las medidas se fundan en los motivos expuestos en el mismo, al paso que, frente a la conexidad externa, se evidencia el vínculo existente entre los motivos expuestos en el Decreto Legislativo 417 de 2020 para declarar el estado de emergencia y las previsiones del decreto bajo estudio.

Igualmente, consideró que las medidas económicas previstas en el decreto superan los juicios de prohibición de arbitrariedad e intangibilidad, pues no afectan el núcleo esencial de los derechos fundamentales ni restringen aquellos intangibles, y observan el requisito de no contradicción específica, dado que no afectan el grupo de prohibiciones particulares para los estados de emergencia ni contienen regulaciones que impliquen desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

Frente a las condiciones específicas, sostuvo que las medidas de que trata el Decreto 557 de 2020 cumplen con el requisito de finalidad, en cuanto están relacionadas con la superación de la crisis que dio lugar a la emergencia económica, social y ecológica, e impiden que potencialmente se extiendan sus efectos negativos.

En lo atinente a la condición de motivación suficiente, anotó que, puesto que las medidas no limitan derechos fundamentales, el análisis debe enfocarse en la justificación de las medidas de orden económico, las cuales en este caso están fundamentadas en buscar mitigar las afectaciones al flujo de caja que han sufrido las empresas de transporte aéreo, garantizar la subsistencia de las personas que desarrollan guianza turística, y ofrecer un alivio económico a las micro, pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento a partir de la modificación de las tarifas de registro sanitario de productos relacionados con la prevención del Covid-19.

Sobre el juicio de necesidad fáctica, manifestó que las medidas adoptadas en el decreto legislativo son necesarias para superar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, teniendo en cuenta que la OIT y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han advertido el gran impacto de la paralización de la economía causada por la pandemia en las empresas y, consecuentemente, en los derechos de los trabajadores, lo cual se ve aún más marcado sobre todo en el sector turístico que ha debido suspender su operación.

Asimismo, respecto de la necesidad jurídica y la incompatibilidad, señaló que el Gobierno Nacional indicó en el decreto legislativo por qué las medidas ordinarias preexistentes resultan insuficientes para conjurar la crisis derivada de la pandemia y sus efectos, así como por qué se precisa tanto la adopción de las medidas que crea el legislador de excepción como la suspensión de ciertas previsiones. En ese sentido, el decreto legislativo (i) cita las Leyes 1101 de 2006 y 2010 de 2019 y explica la importancia de establecer plazos especiales para la presentación de la declaración y pago del valor de los recursos recaudados del impuesto nacional con destino al turismo; (ii) alude a la parálisis de la operación de los guías de turismo y a las consecuencias que ello trae para su sostenimiento, lo que justifica ordenar una destinación transitoria de los recursos del referido impuesto y de ciertos incentivos; (iii) justifica viabilizar una fórmula que, atendiendo la presión de caja de los prestadores de servicios turísticos, permita dar respuesta a los usuarios que soliciten el reembolso del valor que hubiesen pagado por los paquetes y servicios turísticos adquiridos; y, (iv) otorgar un alivio económico a ciertas empresas dedicadas a la cadena de abastecimiento mediante el establecimiento de una tarifa diferenciada aplicable a los registros sanitarios regulados en la Ley 399 de 1997.

En lo concerniente al requisito de proporcionalidad, el jefe del Ministerio Público afirmó que, en general, las disposiciones incluidas en el acto expedido son razonables y no implican limitaciones a los derechos fundamentales, puesto que responden a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción. Además, cada una de ellas tiene una apropiada duración que guarda coherencia con la vigencia fijada en el artículo 6 del decreto legislativo. No obstante, en relación con el artículo 4 del Decreto 557 de 2020, que establece una forma de reembolso a los usuarios que hagan uso del derecho de retracto o desistimiento frente a los prestadores de servicios turísticos, estimó que la concesión de un término para ello “no puede conllevar a (sic) que se transgredan injustificadamente los derechos de los consumidores que deben ser protegidos.” En tal sentido, expresó que “la posibilidad que se concede se debe interpretar armónicamente con los derechos de los consumidores, más aún si se tiene en cuenta el periodo de aplicación de la medida (durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada y hasta por un año más) y que no se soporta ampliamente la duración fijada.” En consecuencia, solicitó condicionar la exequibilidad de dicha norma en el entendido que la autorización allí prevista se debe interpretar de manera armónica con la protección de los derechos de los consumidores.

Finalmente, sobre el requisito de no discriminación expuso que los textos normativos examinados no contienen criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.