

Sentencia C-701/15

EXENCION TRANSITORIA DEL IVA PARA LAS VENTAS DE CIERTOS PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD EN LOS MUNICIPIOS COBIJADOS POR EL ESTADO DE EMERGENCIA-Se ajusta a la constitución y a la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción

MEDIDAS TRIBUTARIAS TRANSITORIAS PARA ESTIMULAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CONJURAR LA CRISIS ECONOMICA, HUMANITARIA Y SOCIAL EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Exención transitoria del IVA a ciertos productos

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Instituciones diferenciables/ESTADOS DE EXCEPCION Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Criterios formales y materiales

ESTADOS DE EXCEPCION-Potestad reglada/ESTADOS DE EXCEPCION-Cumplimiento de presupuestos mínimos de procedibilidad y aplicación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DECLARATORIO Y DE DESARROLLO-Carácter integral, automático y oficioso

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-Sujetos a requisitos y limitaciones formales y materiales

DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA-Rasgos distintivos

MEDIDAS ADOPTADAS EN ESTADO DE EMERGENCIA-Requerimientos de orden sustancial o material

MEDIDAS ADOPTADAS EN ESTADO DE EMERGENCIA-Limitaciones y libertades

MEDIDAS TRIBUTARIAS TRANSITORIAS PARA ESTIMULAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CONJURAR LA CRISIS ECONOMICA, HUMANITARIA Y SOCIAL EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Requisitos formales

MEDIDAS TRIBUTARIAS TRANSITORIAS PARA ESTIMULAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CONJURAR LA CRISIS ECONOMICA, HUMANITARIA Y SOCIAL EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Requisitos materiales

MEDIDAS TRIBUTARIAS TRANSITORIAS PARA ESTIMULAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CONJURAR LA CRISIS ECONOMICA, HUMANITARIA Y SOCIAL EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Relación de conexidad

MEDIDAS TRIBUTARIAS TRANSITORIAS PARA ESTIMULAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CONJURAR LA CRISIS ECONOMICA, HUMANITARIA Y SOCIAL EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Finalidad/EXENCION TRANSITORIA DEL IVA PARA LAS VENTAS DE CIERTOS PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD EN LOS MUNICIPIOS COBIJADOS POR EL ESTADO DE EMERGENCIA-Aplicación tanto al régimen común como simplificado

MEDIDAS TRIBUTARIAS TRANSITORIAS PARA ESTIMULAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CONJURAR LA CRISIS ECONOMICA, HUMANITARIA Y SOCIAL EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Razones de necesidad

EXENCION DEL IVA COMO MEDIDA TRANSITORIA PARA ESTIMULAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CONJURAR LA CRISIS ECONOMICA, HUMANITARIA Y SOCIAL EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Propósitos

EXENCION DEL IVA COMO MEDIDA TRANSITORIA PARA ESTIMULAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CONJURAR LA CRISIS ECONOMICA, HUMANITARIA Y SOCIAL EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Proporcionalidad

MEDIDAS TRIBUTARIAS TRANSITORIAS PARA ESTIMULAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CONJURAR LA CRISIS ECONOMICA, HUMANITARIA Y SOCIAL EN ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA-Alcance temporal y transitorio

Referencia: expediente RE-216

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015, "Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica y conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015".

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en especial la prevista en el artículo 241 numeral 7º de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 15 de septiembre de 2015, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 1818, expedido el 15 de septiembre de 2015, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica y conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015”.

Mediante Auto del 22 de septiembre de 2015, el Despacho del Magistrado Sustanciador resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista, comunicó la iniciación del proceso al Señor Presidente de la República, y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó, además, comunicar el proceso al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Javeriana, Andes, Rosario, Libre, Nacional y Atlántico, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación se transcribe el texto del decreto legislativo sometido a revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 49.636 de 15 de septiembre de 2015:

“DECRETO NÚMERO 1818 DE 2015

15 SEP 2015

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica y conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 20015

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 1770 de 2015, 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, 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 mediante Decreto 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la situación descrita en ese decreto que se viene presentando en la frontera colombo - venezolana, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en dicho decreto se señaló expresamente que la migración masiva originada con ocasión del estado de emergencia declarado por el gobierno venezolano afecta los derechos fundamentales de niños, adolescentes, adultos mayores, personas enfermas y familias de escasos recursos, poniendo en peligro su subsistencia digna.

Que en el decreto citado se dijo también que “según el OANE cerca del 40% de las importaciones desde Venezuela representan el 10% de la canasta básica de consumo para hogares, por lo cual no se descartan impactos directos sobre la inflación”.

Que en dicho decreto se indicó además que resulta necesario tomar medidas tributarias que permitan aliviar el impacto negativo sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera.

Que en atención a las precarias condiciones económicas en que se encuentran las familias que fueron deportadas, expulsadas o retornadas, y el riesgo de una desaceleración generalizada de la actividad económica, es necesario adoptar medidas de carácter legal.

Que en atención a lo anterior es necesario establecer un tratamiento tributario especial para algunos bienes producidos o comercializados en las zonas de frontera que limitan con la República Bolivariana de Venezuela, con el propósito de estimular la demanda interna, contrarrestar los posibles impactos directos sobre la inflación e incrementar el consumo local de los bienes que se producen o comercializan en la zona de frontera.

Que en virtud de la situación particular de las personas deportadas, expulsadas y repatriadas, se hace necesario un tratamiento tributario especial sobre algunos bienes, con el fin de disminuir los precios para el consumidor final y aliviar la carga económica resultante del proceso de migración masiva.

DECRETA:

Artículo 1°. Exención transitoria de IVA. Hasta el 31 de diciembre de 2015, estarán exentos de IVA sin derecho a la devolución y/o compensación, los siguientes bienes, cuya venta se realice en los municipios señalados en el artículo 1° del Decreto 1770 de 2015:

a) Alimentos

b) Calzado

c) Prendas de vestir

d) Materiales de construcción

e) Electrodomésticos y gasodomésticos, incluidos los cilindros para gas necesarios para el funcionamiento de estos últimos.

Parágrafo 1°. Los saldos a favor generados en las respectivas declaraciones tributarias podrán ser imputados en las declaraciones de los períodos siguientes, pero en ningún caso podrán ser objeto de devolución y/o compensación.

Parágrafo 2°. Los bienes que a la fecha de expedición de este decreto tengan la condición de exentos o excluidos del impuesto sobre las ventas continuarán con el tratamiento correspondiente a dicha calificación prevista en el Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. El tratamiento previsto en este artículo se aplicará a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables del régimen común del impuesto sobre las ventas, inscritos en el Registro Único Tributario – RUT que se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en los municipios señalados en el artículo 10 del Decreto 1770 de 2015. Así mismo, a las ventas realizadas en los municipios señalados en el artículo 10 del Decreto 1770 de 2015 por responsables del régimen común del impuesto sobre las ventas inscritos en el Registro Único Tributario (RUT), que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, se entenderá por:

- a) Alimentos: son todos los productos sólidos o líquidos que comen o beben los seres vivos de la especie humana y los animales con el propósito de nutrir su cuerpo, es decir, que en su acción y efecto de nutrir, conllevan a la reparación de la pérdida de energía del organismo del hombre y de los animales, dentro de los cuales se encuentran los alimentos naturales, alimentos procesados, entre otros. Se entienden incluidos en esta categoría los insumos agropecuarios.
- b) Calzado: todo género de zapato, que sirve para cubrir o resguardar el pie.
- c) Prendas de vestir: cualquier prenda que utilice el hombre para cubrir su cuerpo, sin importar su material de elaboración.
- d) Materiales de construcción: son todos los productos naturales y manufacturados que se requieren para levantar o arreglar una construcción, tales como: arena, arcilla, cemento, teja, ladrillos, pisos, aluminio, alambres, cables eléctricos, pinturas, tubería, hierro, cobre, acero.
- e) Electrodomésticos y gasodomésticos: todos los aparatos eléctricos o cuya fuente de energía es el gas, que normalmente se utilizan en el hogar y en consecuencia su vocación es la de permanencia en el mismo, es decir, que su función está orientada al uso en el hogar, tales como: televisores, neveras, lavadoras, secadoras, estufas, hornos, y otros enseres menores como: licuadoras, ventiladores, planchas, tostadoras.

Artículo 3°. Condiciones de aplicación. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 1º del presente Decreto deberá seguirse el siguiente tratamiento:

1. Al momento de facturar la operación de venta, el responsable deberá indicar en la factura a través de cualquier medio electrónico, sello o anotación mediante una leyenda que indique: "Bienes Exentos –Decreto 1818 de 2015".
2. Para efectos de las ventas realizadas dentro de cualquiera de los municipios enunciados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015, los bienes a comercializar deberán encontrarse físicamente dentro del territorio de estos municipios.
3. Tanto la venta como la entrega de los bienes deberá realizarse dentro del plazo de establecido en el artículo 1º del presente Decreto.

4. El responsable deberá rendir un informe fiscal de ventas con corte al último día de cada mes, el cual será remitido dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas, que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas, que efectúa la venta exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detalle:

a) Relación de facturas o documentos equivalentes, registrando el número, fecha, cantidad, especificación del bien y valor de la operación.

b) Asociar a las facturas o documento equivalente de que trata el literal anterior, los documentos de remisión, recepción y certificado de revisor fiscal o contador público, para el caso de las ventas de que trata el literal b) de artículo 4 de este decreto.

Artículo 4°. Tratamiento a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional. Para efectos de las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a cualquiera de los municipios consagrados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015, los proveedores deberán cumplir los siguientes requisitos:

a. Acreditar que la venta se efectuó a un responsable del régimen común del impuesto sobre las ventas, inscrito en el Registro Único Tributario -RUT, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se encuentre domiciliado o tenga establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios enunciados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015, para lo cual deberá exigirle la entrega de una copia del mismo.

b. Comprobar que las mercancías vendidas se trasladaron físicamente a cualquiera de los municipios enunciados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015, mediante guía de transporte, factura del servicio de transporte de carga y documento de recepción de la mercancía.

Artículo 5°. Incumplimiento. El incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en el presente decreto dará lugar a la pérdida del beneficio al que se refiere el artículo 1º. Por consiguiente, habrá lugar al pago del impuesto sobre las ventas a la tarifa aplicable a los respectivos bienes enajenados y a la imposición de la sanción por inexactitud contemplada en el Estatuto Tributario, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 6°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación

Publíquese y Cúmplase.

Dado en Bogotá, D.C., a los 15 de septiembre de 2015.

(FIRMA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA))

MINISTRO DEL INTERIOR,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUELLAR

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

YESID REYES ALVARADO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

EL VICEMINISTRO DE RELACIONES LABORALES E INSPECCIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO,
ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DEL TRABAJO,

ENRIQUE BORDA VILLEGAS

MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA

TOMAS GONZÁLEZ ESTRADA

LA MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

CECILIA ÁLVAREZ - CORREA GLEN

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,

GINA MARÍA PARODY D'ECHEONA

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

GABRIEL VALLEJO LÓPEZ

EL MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO,

LUIS FELIPE HENAO CARDONA

EL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,

DAVID LUNA SANCHEZ

LA MINISTRA DE TRANSPORTE

NATALIA ABELLO VIVES

LA MINISTRO DE CULTURA

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA".

III. INTERVENCIONES

1. Presidencia de la República

1.1. Mediante escrito allegado a esta Corporación, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de

la República solicita la declaratoria de exequibilidad del Decreto-Legislativo 1818 de 2015, en razón a que el mismo cumple con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la ley.

1.2. Con respecto a los requisitos de forma que se derivan de la lectura del artículo 215 de la Constitución, la interviniente indica que el Decreto 1818 de 2015 les dio estricto cumplimiento en el sentido de que: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y por todos sus ministros, a excepción del Ministro de Trabajo, quien, para ese momento, se encontraba en periodo de vacaciones; sin embargo, aclara que en su lugar fue firmado por el Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, quien, estaba encargado de las funciones de despacho, y, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-1065 de 2002) que así lo ha reconocido, en estos casos los viceministros tienen la facultad para suscribir decretos de estados de excepción; (ii) además, afirma que el Decreto 1818 de 2015 se encuentra debidamente motivado, pues contiene las consideraciones que justifican las medidas adoptadas, así como la insuficiencia de los mecanismos ordinarios al alcance de las autoridades públicas para atender el Estado de Emergencia; del mismo modo, señala que (iii) el decreto objeto de examen determina concretamente la extensión geográfica de las medidas adoptadas; (iv) fue expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y, finalmente; (v) no limita el ejercicio de ningún derecho, por lo que, en consecuencia, no resulta exigible darle cumplimiento al artículo 16 de la Ley 137 de 1994, según la cual los decretos legislativos que limiten derechos deben ser puestos en conocimiento del Secretario General de la Organización Internacional de las Naciones Unidas.

1.3. Asimismo, la Presidencia de la República considera que el Decreto 1818 de 2015 satisface los requisitos materiales de legitimidad exigidos por la Constitución y la jurisprudencia constitucional, que se han denominado de conexidad, finalidad y necesidad, y, dentro de este último, el referido a la necesidad propiamente dicha y el de proporcionalidad.

1.4. En relación con el requisito de conexidad, arguye que las medidas adoptadas en el Decreto 1818 de 2015 efectivamente se relacionan con los hechos que motivaron el Estado de Emergencia declarado en el Decreto 1770 de 2015, según el cual la imprevista llegada de personas colombianas a los municipios fronterizos con Venezuela causó graves

afectaciones tanto a quienes se movilizaron, como a los habitantes de los lugares a donde llegaron, y al mercado laboral y comercial de estos sitios. En este sentido, afirma la interviniente, el Decreto 1818 de 2015 incorpora, entre sus medidas, la de eximir del impuesto de IVA a algunos productos de la canasta familiar hasta el 31 de diciembre de la misma anualidad, con lo cual se permite “contrarrestar el aumento del costo de insumos y la sustitución de bienes finales. Se trata, claramente, una medida de alivio para los habitantes de frontera”[1]. En definitiva, indica la interviniente, la exención del IVA, pretende atender el aumento en los precios del mercado (inflación) causada por el cierre comercial de la frontera y la consecuente carencia de algunos productos que anteriormente provenían del país vecino a un menor precio.

1.5. Respecto del requisito de finalidad, la interviniente señala que se encuentra satisfecho, pues la medida de exención al cobro del impuesto de IVA en los artículos y por el tiempo definido en el decreto bajo revisión, busca paliar los efectos de la crisis surgida en los municipios fronterizos con la República Bolivariana de Venezuela. En concreto precisa:

“a. Compensa el incremento de precios producido por el aumento de costos de producción.

b. Combate el fenómeno inflacionario producido por la desaparición de productos venezolanos y por el incremento en los precios de los productos nacionales.

c. Protege las fuentes de empleo amenazadas por el aumento en los costos de producción.

d. Protege el poder adquisitivo de las familias de escasos recursos frente a la tendencia alcista de los precios de los productos nacionales.

e. Protege el consumo de bienes esenciales, afectado por la misma tendencia”[2].

1.6. Por último, la interviniente se refiere a los dos componentes del requisito de necesidad y que, a su juicio, se encuentran también satisfechos. (i) Sobre la necesidad en estricto sentido, advierte que las facultades del Gobierno serían insuficientes para atender la actual situación de crisis en la frontera, toda vez que, en condiciones de normalidad, una medida como la exención del impuesto de IVA sólo puede llevarse a cabo a través de norma de

rango legal, mediante el procedimiento ordinario, lo que, en cambio, se puede hacer por decreto y sin mayores demoras por la vía del Estado de Emergencia declarado. Además que “la medida era necesaria en virtud del carácter expedito de la decisión así como de los efectos económicos inmediatos en la zona afectada por la crisis. No existe una medida de mayor efectividad y rapidez para dinamizar la economía que la de desactivar el impuesto del IVA”[3]. Mientras que, (ii) en relación con el componente de proporcionalidad o de necesidad material, afirma que las medidas adoptadas en el Decreto 1818 de 2015 no resultan excesivas, pues la exención del IVA solamente se aplica sobre productos de primera necesidad, lo que permite inferir que “la intensidad de la medida fue pensada para contrarrestar el impacto más elemental de la crisis. No es, en efecto, una decisión indeterminada, ofrecida para bienes accesibles a sectores socio económicos privilegiados o para dinamizar el pago de servicios o compra de bienes suntuarios. El fin de la medida es garantizar que la canasta básica de los habitantes de la zona afectadas no se vea afectada por las causas que originaron la Emergencia”[4]. Además, agrega a lo anterior, la proporcionalidad del decreto examinado se evidencia en la limitación territorial y temporal de la medida de exención tributaria.

1.7. Por último, la Presidencia de la República sostiene que sobre este tipo de medidas ya existe un precedente jurisprudencial en el que la Corte Constitucional, en Sentencia C-884 de 2010, declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 2694 de 2010, por medio del cual también se adoptó la exención del IVA sobre artículos de primera necesidad, como medida para atender el Estado de Emergencia Social declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 2396 de 2010, en los municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, por la misma causa que ahora se invoca, como fue el cierre de la frontera colombo-venezolana.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.1. En escrito presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ante esta Corporación, se solicita la declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo 1818 de 2015, tras considerar que el mismo cumple con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la ley para ese tipo de normas. En apoyo de tal solicitud, la entidad realiza el examen de los requisitos de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad, tal como los mismos han sido desarrollados por la jurisprudencia Constitucional, y que en

este caso considera superados.

2.2. Con respecto al juicio de conexidad, afirma que el Decreto 1818 de 2015 se sujeta a las causales que dieron origen a la declaratoria del Estado de Emergencia y que fueron detalladas en el Decreto 1770 de 2015, en el cual, además, se advirtió sobre la necesidad de adoptar medidas tributarias que permitieran contrarrestar el impacto de la crisis sobre el mercado laboral y aliviar el impacto negativo para los sectores productivos y los consumidores. En este sentido, señala el interviniente, el Decreto 1818 de 2015, al establecer una exención del IVA sobre ciertos bienes en los municipios afectados con la crisis, persigue el objetivo “(...) de estabilizar los precios —que aumentaron debido al cierre de frontera y la consecuente disminución de importaciones—, evitar la desaceleración de la industria e impedir el incremento de las tasas de desempleo que pueden generarse por el decaimiento en la demanda de mano de obra debido a la cesación del ritmo de producción de bienes”[5].

2.3. Para abordar el juicio de finalidad, en el sentido de demostrar que el Decreto 1818 de 2015 adoptó medidas directas y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos, el Ministerio parte de afirmar que en la declaratoria del Estado de Emergencia —Decreto 1770 de 2015—, se habían indicado las causas que lo motivaron y las posibles medidas para afrontar las repercusiones económicas, entre ellas las de carácter tributario. Al respecto, advierte el interviniente, con la exención del IVA, en los términos del Decreto 1818 de 2015, se persigue mantener el poder adquisitivo de los habitantes de los municipios de la frontera, permitir el acceso a bienes esenciales (los exentos del impuesto), atender la inflación de los bienes que no ingresarán al país desde Venezuela, proteger al consumidor final que es quien asume, en últimas, la mayor parte de la carga impositiva, atender los perjuicios que en el sector de la construcción se generaron a causa de la escasez de materias primas, y, por último, enfrentar el aumento en la tasa de desempleo en razón a la reducción de la actividad económica y el aumento de la población que ha llegado a los municipios fronterizos por la migración desde Venezuela.

2.4. En relación con el juicio de necesidad, el interviniente destaca que, así como la crisis en la frontera es una situación extraordinaria, exige, a su vez, ser atendida a través de mecanismos alternativos, diferentes a los contemplados en la legislación ordinaria, los cuales, en este caso, resultaban ineficaces e insuficientes para entender la emergencia.

Sobre esa base, el Ministerio aduce que el Decreto 1818 de 2015 resultaba necesario, en tanto la exención del IVA es un mecanismo idóneo, rápido y fácil para hacer frente a esta situación, en concreto, “i) constituye una herramienta para mantener estables los precios —ya que con la exención se compensan los mayores precios de los bienes colombianos frente a los importados venezolanos que debías (sic) soportar carga tributaria plena ii) al mantener los precios estables, la medida protege el poder adquisitivo de la población, iii) consecuentemente, se mantiene la demanda constante por parte de los consumidores de productos de los sectores industrial, comercial y de la construcción, evitando así una desaceleración que genere mayor desempleo”[6]. Esto, ratificado por la afirmación en el sentido que la exención implementada permite “(...) salvaguardar la economía de la región que además no genera costos de transacción adicionales ni para el Estado colombiano ni para los productores y/o consumidores finales”[7] (Resaltado del texto original).

2.5. Finalmente, al referirse al juicio de proporcionalidad, el Ministerio indica que las medidas adoptadas en el Decreto 1818 de 2015 guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar, toda vez que introduce mecanismos orientados a controlar los precios de ciertos bienes en los territorios afectados; sin que con ello se afecten derechos fundamentales.

3. Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Academia Colombiana de Jurisprudencia

3.1. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Academia Colombiana de Jurisprudencia, intervinieron en el presente proceso a través de escritos independientes suscritos por la Doctora Lucy Cruz de Quiñones, quien para el efecto presentó argumentos similares, los cuales se exponen a continuación.

3.2. En dichas intervenciones, se hacen, de manera preliminar, algunas consideraciones en relación con los requisitos que, de manera general, ha identificado la jurisprudencia sobre el control de constitucionalidad de los decretos que declaran un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y de los que, posteriormente, adopten las medidas para enfrentarlo.

3.3. En cuanto hace a estos requisitos, la interviniente examina si en el caso del Decreto 1818 de 2015 se satisfacen los denominados (i) elemento causal, (ii) elemento objetivo,

conexidad o propósito, y el (iii) elemento de proporcionalidad.

3.4. Respecto al elemento causal, indica que, desde los motivos que fueron explicados en el Decreto 1770 de 2015, quedó demostrado que los hechos que dieron lugar al Estado de Emergencia, son de tal intensidad e importancia que afectan el orden en los municipios de la frontera, provocando una gran calamidad pública, y que, para atenderla, los mecanismos ordinarios resultan insuficientes.

3.5. En relación con el elemento objetivo, o de conexidad, esto es, que el Decreto 1818 de 2015 cumpla con el propósito o finalidad de atender el Estado de Emergencia, sostiene que, dentro de las afectaciones indicadas en el Decreto 1770 de 2015, se señalaron, entre otras, aquellas relacionadas con el comercio, la industria, el impacto económico negativo en los sectores productivos en los consumidores del área fronteriza y el desempleo. En consecuencia, considera que la adopción de medidas de exención tributaria están destinadas a atender estas situaciones, y, además, que el uso de exenciones o de estímulos en situaciones de emergencia ha sido ya avalado en otras situaciones por esta Corporación, como sucedió en las Sentencias C-136 de 1999 y C-172 de 2009.

3.6. La interviniente también encuentra satisfecho el requisito de proporcionalidad, pues la medida adoptada por el Gobierno, que consiste en exonerar del IVA sin derecho a devolución hasta el 31 de diciembre, a algunos productos, “busca la recuperación del orden económico y social en la zona de frontera a la vez que preserva la regla general de representatividad, porque no se subroga indefinidamente la voluntad popular sino que toma medidas estrictamente temporales (...)”[8]. Este análisis, señala, coincide con el que la Corte Constitucional realizara en la Sentencia C-912 de 2010, en relación con unas medidas muy similares a las adoptadas en esta oportunidad, cuando se contempló la exención del IVA para atender la situación de emergencia en la frontera, con motivo del rompimiento de las relaciones comerciales con Venezuela.

3.7. Sin embargo, la interviniente pone de manifiesto dos situaciones que, a diferencia de la norma que estudió la Corte en el caso anteriormente mencionado, se incluyen en el Decreto 1818 de 2015, y que podrían generar algún reparo en relación con el requisito de proporcionalidad.

3.8. En primer lugar, cuestiona la inclusión que se hace en el parágrafo 1º del artículo 1º del

Decreto 1818 de 2015, en el sentido que establece, sobre los saldos a favor generados en las respectivas declaraciones, que cabe su imputación en las declaraciones de los periodos siguientes, más no pueden ser objeto de devolución y/o compensación. Al respecto, advierte que, es preciso tener en cuenta que, por regla general, los bienes exentos suelen tener derecho a la devolución de saldos generados por los IVAs pagados en el proceso de producción. Por tanto, al extenderse la exención a los comerciantes, si bien es cierto que no hay lugar a la devolución de saldo para ellos, “(...) sí a imputación o arrastre de los saldos a favor contra los saldos a pagar en las declaraciones subsiguientes, con lo cual los IVAs pagados en la cadena de todas formas se recuperan, pero con sacrificio de la caja de responsables titulares del crédito aplazado, a quienes se impone un sacrificio que no es estrictamente necesario para resolver la crisis o para aliviar a los afectados”[9].

3.9. En segundo lugar, aduce que el párrafo 3º del artículo 1º, extiende la exención del IVA a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables del régimen común, inscritos en el Registro Único Tributario que se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en los municipios afectados. Lo cual, en su sentir, configura una vulneración del derecho a la igualdad de los comerciantes que pertenezcan al régimen simplificado, quienes son “(...) un nicho importante en la comercialización de alimentos y calzado en las zonas de frontera, lo llenan los pequeños comerciantes que van a comprar esos productos con IVA a sus proveedores simplemente por no pertenecer al régimen común, con detrimento del fin perseguido que no es otro que estimular el consumo y aliviar a las personas que sufrieron las deportaciones”[10]. En estos términos, aclara que, si bien los comerciantes del régimen simplificado no cobran IVA directamente, la fijación de sus precios se lleva a cabo con base en la rentabilidad y costos en los que sí incluyen el IVA que van a seguir cobrando los productores y comerciantes del régimen común cuando les vendan los artículos a los que se refiere el Decreto 1818 de 2015, por lo que, al vender tales productos, los precios estarán incrementados en un 16%, en relación con los demás comerciantes.

3.10. En los términos referidos, la interviniente, en nombre del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Academia Colombiana de Jurisprudencia, formula tres conclusiones:

“(I) Existía objetivamente una hipótesis habilitante para que el ejecutivo introdujera

modificaciones a los tributos con el fin de atender las necesidades urgentes de la crisis como en efecto lo hizo mediante decreto”.

(II) La proporcionalidad de los instrumentos y su adecuación a las necesidades debe ser objeto de prueba.

(III) En tanto que la exención solo cobija a los responsables inscritos en el régimen común, se presentaría una violación del derecho fundamental a la igualdad respecto a los pequeños comerciantes inscritos en el régimen simplificado. De otra parte, teniendo en cuenta que la mayoría de los comerciantes estarían inscritos en el último régimen la medida que busca disminuir los precios de estos productos para las personas obligadas a migrara masivamente del país vecino no produciría el efecto querido por el legislador de emergencia”[11].

4. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

4.1. La Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, a través de uno de sus docentes, presentó escrito de intervención en el cual lleva a cabo el examen sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1818 de 2015, a partir del análisis de los requisitos formales y materiales que deben cumplir tales normas.

4.2. En relación con el primer aspecto, considera cumplidos los requisitos formales, toda vez que el Decreto Legislativo 1818 de 2015: (i) fue debidamente motivado, con base en las razones que en el Decreto 1770 de 2015 apoyaron la declaratoria del Estado de Emergencia, en especial por las necesidades de tipo económico que justificaban la adopción de medidas de carácter tributario; (ii) aparece suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho; y (iii) el mismo se enmarca dentro de los ámbitos temporales y espaciales dispuestos en el Decreto declaratorio del Estado de Emergencia.

4.3. A continuación, el interviniente lleva a cabo el examen de fondo sobre el articulado del Decreto Legislativo 1818 de 2015, iniciando por solicitar la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 1º, pues considera que la declaratoria del Estado de Emergencia, según el Decreto 1770 de 2015, estaba destinada a atender los casos más graves relacionados con los niños, adolescentes, adultos mayores, personas enfermas y familias de escasos recursos. Sin embargo, el referido artículo 1º del Decreto bajo examen, es genérico

y no específica que la exención del IVA para los productos mencionados, deben referirse única y exclusivamente a estos sujetos de especial protección. En este sentido, indica la institución universitaria, “el decreto permite que sobrevengan exenciones del IVA sobre productos suntuarios de lujo, suntuarios y similares, violando de esta manera el artículo 215 de la Constitución que limita las medidas a las ‘exclusivamente’ necesarias. No se entiende entonces cómo perfumes, alimentos ‘gourmet’, cierto tipo de vestuario y otros productos similares o de análoga condición puedan ser exentos del IVA dentro de esos territorios bajo la excusa de la Emergencia Económica y Social”[12].

4.5. Mientras que, respecto al resto del articulado, el interviniente considera que no cabe reproche constitucional alguno, pues en ellos se incluyen regulaciones dentro de los límites determinados por la jurisprudencia en relación con la función legislativa en materia tributaria.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

4.1. Mediante Concepto No. 5982 del 14 de octubre de 2015, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto en el proceso de la referencia, en el que solicitó que se declarara la exequibilidad condicionada respecto de dos artículos, y la exequibilidad simple del resto de su articulado. Para tal efecto, el Ministerio Público hace, primeramente, un análisis de los requisitos formales, del cual concluye que el Decreto 1818 de 2015 los satisface, pues (i) había sido promulgado con la firma del Presidente y todos los ministros y (ii) dentro de la vigencia del Estado de Emergencia económica.

4.2. En cuanto hace al examen de fondo, el señor Procurador realiza una aproximación general, y otra específica en relación con cada uno de los artículos que lo integran. Así, en primer lugar, considera que el Decreto Legislativo 1818 de 2015 cumple con los requisitos materiales generales, toda vez que: (i) los aspectos regulados en él guardan relación directa y específica con el Estado de Emergencia que fue decretado por el Gobierno Nacional, para mitigar los impactos negativos derivados de la intempestiva y masiva expulsión de personas colombianas desde la República Bolivariana de Venezuela; en tal sentido, insiste en que (ii) estas medidas están dirigidas a conjurar tales eventos, y no a otros fines distintos; además, (iii) la previsión de carácter tributario tiene un carácter transitorio “partiendo de la base que la vigencia máxima permitida para estos tributos de estado de

emergencia es la siguiente vigencia fiscal a la de su expedición”[13]; y, por último, (iv) el Ministerio Público no advierte que con el contenido del Decreto 1818 de 2015 se desmejoren los derechos sociales de los trabajadores, por el contrario, las medidas adoptadas están dirigidas a mantener y crear las fuentes de empleo en la producción y comercialización de los bienes exentos del IVA.

4.3. Superados estos requisitos, el Ministerio Público pasa a hacer algunas observaciones particulares en relación con el articulado del decreto, a partir de las cuales considera que el mismo no riñe con la Constitución ni con los requisitos materiales en ella comprendidos, aunque resulta necesario hacer dos condicionamientos. El primero, tratándose del parágrafo 3º del artículo 1º, que dispone aplicar la exención del IVA en las ventas realizadas desde el resto del país a los responsables del régimen común que estén domiciliados o tengan establecimiento de comercio en los municipios afectados, por cuanto, en su entender, puede resultar una medida desproporcionada desde el punto de vista del principio de equidad tributaria en relación con los comerciantes del régimen simplificado, pues, “si bien es cierto que es estos comerciantes no cobran IVA por los bienes y servicios que venden y que el IVA que pagan por bienes y servicios que adquieren pueden descontarlo de sus declaraciones de renta como un costo o gasto, ellos en la práctica tienen que asumir unos costos por pago del impuesto a las ventas por los bienes y servicios que adquieren para venderlos al detal que el comerciante del régimen común no tiene que asumir porque se encuentran (sic) exentos de pagar el IVA por la adquisición de tales bienes y servicios”[14].

4.4. Lo anterior, insiste el Ministerio Público, pone en una condición de desventaja competitiva a los comerciantes del régimen simplificado frente a los del régimen común, por lo que solicita que esta exención sea declarada bajo el entendido de que también se aplique, retroactivamente, desde la expedición del decreto objeto de control constitucional, a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables del régimen común y del régimen simplificado ubicados en los municipios afectados.

4.5. En el mismo sentido, solicita la exequibilidad condicionada del artículo 4º, en el que se establecen los requisitos para aplicar la exención del impuesto a las ventas realizadas desde todo el territorio nacional a los comerciantes de los territorios afectados, y que, de nuevo, se hace referencia a quienes pertenecen al régimen común, de manera que,

también allí, se incluya a quienes hacen parte del régimen simplificado.

V. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

5.1. Una vez estudiadas y evaluadas las distintas intervenciones allegadas al expediente, mediante Auto del 23 de octubre de 2015, el magistrado sustanciador consideró necesario, para mejor proveer, solicitar a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dieran respuesta al siguiente cuestionamiento: “[...] las razones por las cuales el Gobierno Nacional, al regular la exención transitoria del IVA, contenida en el Decreto 1818 del 15 de septiembre de 2015, solo prevé su aplicación a los responsables del impuesto a las ventas inscritos en el régimen común, sin hacerla extensiva a los responsables del impuesto a las ventas del régimen simplificado”[15].

5.2. El 28 de octubre de 2015, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República dio respuesta a la solicitud anteriormente mencionada, e indicó que el alcance del Decreto 1818 de 2015 no está restringido solamente a los responsables del IVA del régimen común.

5.3. Para sustentar su afirmación, la interviniente empieza por hacer una distinción entre (i) las ventas que se realizan desde el resto de territorio nacional hacía los municipios incluidos en la declaratoria de emergencia y (ii) las que se hacen dentro de éstos. De manera que, según advierte, en el primer caso, la exención del IVA consagrada en el inciso 1º del párrafo 3º del artículo 1º del decreto en comento, aplica, bien sea que dicha venta la realice una persona perteneciente al régimen común, o bien al régimen simplificado. La distinción consiste, aclarara la interviniente, en que, si bien el vendedor que realiza la transacción desde un municipio fuera de la zona de emergencia puede estar inscrito al régimen común o al simplificado, el comprador, por su parte, debe ser responsable del régimen común o, como establece dicha norma, tener un establecimiento de comercio en los municipios cobijados por la declaratoria de emergencia.

5.4. En relación con las ventas realizadas en los municipios incluidos en la declaratoria de emergencia, señala que el inciso segundo del mismo párrafo, sí condiciona la aplicación de la exención a que el comprador sea, solamente, responsable del régimen común o tenga establecimiento de comercio en esta zona, sin que valga hacer alguna distinción al régimen al que estén inscritos los compradores. Lo anterior significa, dice la interviniente, que

“cuando la venta se realiza en los municipios amparados por la declaratoria de emergencia, la exención depende, en principio, de que el vendedor sea responsable del régimen común, y no del régimen del impuesto a las ventas al cual pertenezca el comprador”[16].

5.5. En este contexto, aclara que la razón de que el Decreto 1818 de 2015 no haya previsto la exención del IVA para las personas inscritas en el régimen simplificado, en los supuestos anteriormente señalados, se debe a que el Estatuto Tributario ya contempla esta “excepción” en el parágrafo 437, adicionado por el artículo 7º de la Ley 223 de 1995, al disponer:

“A las personas que pertenezcan al régimen simplificado, que vendan bienes o presten servicios, les está prohibido adicionar al precio suma alguna por concepto del impuesto sobre las ventas. Si lo hicieren, deberán cumplir íntegramente con las obligaciones predicables de quienes pertenecen al régimen común”[17]. (Destacado hecho por la interviniente).

5.6. Adicionalmente, llama la atención en que el Decreto Legislativo 1818 de 2015, no contempla la exención del IVA a las ventas realizadas en los municipios donde tiene ocasión el Estado de Emergencia, por personas inscritas al régimen simplificado, porque, en estricto rigor, el impuesto no se genera, toda vez que, con fundamento en el literal f del artículo 437 del Estatuto Tributario, opera lo que la doctrina ha denominado como “IVA Teórico”, por lo que, arguye, “en estos casos, el comprador responsable del régimen común asume el IVA mediante el mecanismo de retención en la fuente, el cual debe ser declarado en el mes siguiente, o como IVA descontable en la declaración bimensual”[18].

5.7. A continuación, y con el objeto de introducir la aplicación de un test de igualdad en el tratamiento diferenciado que el Decreto Legislativo 1818 de 2015 hace entre las personas que se encuentran en el régimen común y aquellas que lo están en el simplificado, realiza una relación de las divergencias principales que existen, a partir de las normas del Estatuto Tributario, entre estos regímenes, que determinan que, en relación con el IVA, los responsables del régimen simplificado “(i) no pueden adicionar o cobrar suma alguna por este concepto, (ii) no están obligados a recaudarlo, determinarlo, declararlo o pagarlo, (iii) no tienen el deber de expedir factura, (iv) no llevan registro auxiliar de ventas y compras ni una cuenta mayor o de balance denominada ‘impuesto a las ventas por pagar’ y (v) en su

contabilidad, no deben realizar ninguna diferenciación de las operaciones excluidas, exentas y gravadas, ni identificar las diferentes tarifas”[19].

5.8. En este contexto, afirma que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el presente asunto no es posible avanzar en un test de igualdad, pues las diferencias que existen entre uno y otro régimen tributario justifican el tratamiento diferenciado que hace el Decreto Legislativo 1818 de 2015. Y, dentro de estas diferencias, la esencial consiste “en la obligación de los responsables del régimen común de recaudar, controlar y pagar el impuesto sobre las ventas, en oposición de las personas inscritas en el régimen simplificado, que no tienen obligaciones en este ámbito”[20]. De lo anterior, afirma la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, se colige que no pueda prosperar un cargo por violación del derecho a la igualdad de las personas pertenecientes al régimen simplificado.

5.9. Para terminar, hace mención a la Sentencia C-884 de 2010, en la que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de una norma que tenía los mismos propósitos que el decreto objeto de pronunciamiento en esta oportunidad, y reitera su solicitud de que se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 1818 de 2015.

5.10. El mismo 28 de octubre de 2015, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó, mediante apoderada, escrito en el que dio contestación a la solicitud hecha por esta Corporación en el Auto del 23 de octubre de 2015. Para tal efecto, la entidad realiza, prima facie, unas consideraciones en relación con las diferencias que existen entre el régimen común y el simplificado, particularmente en lo referente al impuesto sobre las ventas, a partir de las cuales, en el numeral 1.3. de su escrito, concluyó que:

“1.3.1. Quienes pertenecen al régimen simplificado se encuentran en un supuesto de hecho completamente diferente al de aquellos pertenecientes al régimen común, pues en los primeros deben cumplirse requisitos específicos y respetarse límites especiales consagrados en el artículo 499 del Estatuto.

1.3.2. El régimen simplificado, por expresa prohibición del párrafo del artículo 437 del Estatuto Tributario, no le es permitido (sic) cobrar ni adicionar suma alguna por concepto del impuesto sobre las ventas.

1.3.3. El Estatuto Tributario en su artículo 483, al hablar de la determinación del impuesto sobre las ventas, sólo se refiere a los contribuyentes del régimen común, pues los contribuyentes del régimen simplificado no son considerados como responsables del mismo, de acuerdo con el artículo 437.

1.3.4. Las obligaciones formales de los contribuyentes pertenecientes al régimen común difieren de las del régimen simplificado. Muestra de ello es la no obligación de expedir factura (artículo 616-2) o la no obligación de liquidar y declarar el impuesto sobre las ventas, para las personas naturales del régimen simplificado.

1.3.5. En cualquier caso, el contribuyente del régimen simplificado no es responsable del IVA y por ende, no puede cobrar suma alguna por dicho concepto.

1.3.6. Por último, además de tratarse de personas con cualidades y condiciones muy diferentes, las obligaciones difieren sustancialmente, pues, por ejemplo, el régimen simplificado no debe declarar IVA ni conservar los soportes de la declaración, ni tampoco llevar un registro auxiliar de compras y ventas”[21].

5.11. De otra parte, el Ministerio interviniente señala que en anterior oportunidad esta Corporación, mediante la Sentencia C-884 de 2010, se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto 2694 del mismo año, el cual, salvo diferencias muy puntuales, tenía el mismo objeto que el Decreto Legislativo 1818 de 2015. Por lo que, de un análisis comparativo podía establecerse lo siguiente:

“2.3.1. El Decreto 1818 de 2015 estableció una exención del IVA (sin hacer distinción alguna entre contribuyentes del régimen común o régimen simplificado) cuando se trata de mercancías o bienes comercializados al interior de las zonas comprendidas en el Decreto 1770 de 2015.

2.3.2. La exención del IVA beneficia a los pequeños comerciantes del régimen simplificado cuando estos compran bienes exentos listados a los responsables del régimen común, lo cual incentiva la rebaja de precios, y cuando a su vez venden bienes exentos listados a los responsables del régimen común (sic), pues estos no se encuentran en la obligación de pagar el IVA asumido (teórico), ofreciendo mejores precios a sus proveedores del régimen simplificado.

2.3.3. El Decreto 1818, al igual que el decreto 2694 de 2010 (modificado por el 3148 de 2010), permitió la exención únicamente para contribuyentes del régimen común, cuando se trata de ventas desde el resto del territorio nacional hacia la zona en mención.

2.3.4. Tanto el Decreto 2694 de 2010, como el 3148 del mismo año, fueron examinados y estudiados por la Corte Constitucional. Entre otras cosas, se estableció que no se observaba violación alguna al principio de igualdad. (Sentencia C-884 de 2010 y C-912 de 2010)”[22].

5.12. Con base en lo anterior, el Ministerio pasa a formular las conclusiones que, en definitiva, sustentan la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1818 de 2015. En particular indica que (i) de conformidad con los criterios desarrollados por la Corte Constitucional para adelantar un juicio de igualdad, el mencionado decreto no desconoce este principio, pues los sujetos objeto de comparación, esto es, las personas sometidas al régimen común y aquellas inscritas en el régimen simplificado, no resultan asimilables, en razón a las mismas diferencias de regímenes aplicables en cada caso. Lo anterior, advierte, lleva a que (ii) sea posible que el ordenamiento jurídico, en aplicación del artículo 13, haga un tratamiento diferenciado para sectores poblacionales disímiles. De hecho, arguye el interviniente, (iii) la diferencia en el trato para los dos tipos de regímenes tributarios está constitucionalmente justificada, no sólo porque, como ya lo había anotado, al tratarse de situaciones distintas no podría aplicarse un trato igual, sino porque, además, las medidas adoptadas en el Decreto 1818 de 2015, guardan una relación de conexidad con las causas que motivaron el Estado de Emergencia.

5.13. En tales términos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reitera su solicitud de que la Corte Constitucional declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 1818 de 2015, por haber cumplido con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la ley y la jurisprudencia.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Esta Corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015, expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 1770 del 7 de septiembre de 2015, “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”, en virtud de lo

previsto en el párrafo del artículo 215 y en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Alcance del control de constitucionalidad sobre los decretos legislativos expedidos en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

2.1. Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política consagran los llamados “Estados de Excepción”, dividiéndolos en tres instituciones claramente diferenciables: (i) el Estado de Guerra Exterior (C.P. art. 212), (ii) el Estado de Conmoción Interior (C.P. art. 213), y (iii) el Estado de Emergencia (C.P. art. 215). Las citadas disposiciones Superiores, en concordancia con otros mandatos que se integran al bloque de constitucionalidad, se ocupan de fijar los criterios formales y materiales dentro de los cuales los “Estados de Excepción” están llamados a operar, señalando a su vez las particularidades y rasgos distintivos que los identifican.

2.2. Siendo los Estados de Excepción una potestad reglada, tanto el acto de declaratoria como las medidas legislativas que los desarrollan, deben someterse al cumplimiento de los presupuestos mínimos de procedibilidad y aplicación fijados por el ordenamiento jurídico, “los cuales a su vez tienen que ser verificados por el órgano a quien se asigna la función de ejercer el control de constitucionalidad, en aras de asegurar que, con ocasión de la imposición de un régimen de excepción, no se desborden los poderes otorgados y se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta”[23].

2.3. Según lo ha destacado la jurisprudencia de esta Corporación, el control constitucional que se ejerce sobre el decreto declaratorio y sobre los decretos legislativos de desarrollo, reviste un carácter integral, automático y oficioso[24], con lo cual se busca determinar, tanto por su aspecto formal como material, “si efectivamente las medidas se expidieron con estricta sujeción a los mandatos contenidos en las normas que los regulan, o si por el contrario, a través de las mismas el titular de tales competencias extraordinarias desbordó los límites y condiciones establecidas”[25].

2.4. Esta Corporación ha puesto de presente que los decretos que se expidan al amparo de los estados de excepción, se encuentran sujetos a los requisitos y limitaciones -formales y materiales- que se desprenden de la propia Constitución Política (arts. 212 a 215), de la Ley

Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, arts. 1° a 21 y 46 a 50) y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta Política, prevalecen en el orden interno y no pueden limitarse durante los estados de excepción.

2.5. Teniendo en cuenta que la regulación de excepción reviste distintas modalidades, el control constitucional que le corresponde adelantar a la Corte debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades y rasgos distintivos previstos para cada situación.

2.6. En el caso de la declaratoria del Estado de Emergencia, que interesa a esta causa, la propia Constitución, en el artículo 215, le ha establecido unos rasgos distintivos, que se constituyen en precisos límites al ejercicio de las facultades del Gobierno durante su invocación, dentro de los se destacan los siguientes:

- El estado de Emergencia se puede declarar por períodos hasta de 30 días, en cada caso, que sumados no excederán noventa días en el año calendario.
- En el decreto declarativo, el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias, y convocará al Congreso si éste no se hallare reunido, en los 10 días siguientes al vencimiento de dicho término, para que examine las causas de la declaratoria de Emergencia y se pronuncie expresamente sobre la conveniencia de las medidas en ella adoptadas.
- Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, el Presidente con la firma de todos los ministros podrá dictar “decretos con fuerza de ley”, destinados “exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.
- Los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la Emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, tienen vocación de permanencia[26], lo cual significa que pueden reformar o derogar la legislación preexistente y poseen vigencia indefinida, hasta tanto el Congreso proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trate de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes[27], en cuyo caso las mismas “dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”[28].

- Los decretos legislativos que se dicten al amparo del Estado de Emergencia, “deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia” y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, evento en el cual las medidas que se adopten dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.
- Mediante los decretos de desarrollo del Estado de Emergencia, el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

2.7. A partir de las reglas citadas, tal y como las mismas fueron desarrolladas por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, en el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos de forma: (i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición. (v), En el caso de medidas relativas a tributos, le corresponde a la Corte verificar que su adopción se lleve a cabo de conformidad con las limitaciones de tiempo previstas para ese tipo de normas, teniendo en cuenta que las mismas “deberán dejar de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.”

2.8. De igual manera, frente a los requerimientos de orden sustancial o material, le corresponde a esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de emergencia (juicio de conexidad); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (juicio de finalidad); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (juicio de necesidad); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (juicio de proporcionalidad); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o

deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (juicio de incompatibilidad).

2.9. Adicionalmente, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia, y cuando haya lugar a ello: (i) que las posibles limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) que no supriman ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (vi) que tampoco desmejoren los derechos sociales de los trabajadores.

2.10. Dentro de este contexto, pasa la Corte a establecer si el Decreto 1818 del 15 de septiembre de 2015, se ajusta o no a la Constitución Política.

3. Análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015

3.1. Para efectos de adelantar el control oficioso de constitucionalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1818 de 2015, la Corte procederá de la siguiente manera: (i) inicialmente, entrará a verificar si el decreto fue expedido con el cumplimiento de los requisitos formales; (ii) superada dicha instancia, se abordará el examen material de las normas que integran el decreto. Para ello, se establecerá, en primer lugar, el contenido y alcance de las disposiciones objeto de estudio, para luego entrar a determinar si las medidas en ellas adoptadas satisfacen los requisitos previstos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional.

4. Análisis de constitucionalidad de los requisitos formales

4.1. Revisado el texto del Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica y

conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015”, encuentra esta Corporación que el mismo cumple con los requisitos de forma a los que se ha hecho expresa referencia, por las razones que se expresan a continuación:

a. Se dictó y promulgó en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto Legislativo 1770 del 7 de septiembre de 2015, el cual fue a su vez declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-670 del 28 de octubre de 2015.

b. Fue expedido por el Gobierno Nacional, y lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho[29].

c. Se profirió el día 15 de septiembre de 2015, esto es, dentro de la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el cual fue declarado en el Decreto Legislativo 1770 del 7 de septiembre de 2015, por el término de treinta (30) días calendario, para el periodo comprendido entre el 7 de septiembre de 2015 y el 6 de octubre del mismo año.

d. No obstante que el artículo 1º del Decreto 1818 del 15 de septiembre de 2015, consagra una exención transitoria del IVA para ciertos productos, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2015; es decir, por un término que supera la vigencia del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, no existe vulneración alguna de la Constitución Política por ese hecho, pues, conforme ya fue mencionado, tratándose de normas relativas a tributos, como es el caso de la medida bajo estudio, las mismas “dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.

e. Finalmente, el decreto se encuentra brevemente motivado en el acápite correspondiente al “considerando” y en él se expresan las razones y causas que justificaron su expedición.

4.2. Así las cosas, como quiera que en relación con el Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015, se encuentran satisfechos los requisitos formales exigidos por el ordenamiento jurídico, procede la Corte a llevar a cabo el respectivo análisis material del

precitado decreto.

5. Contenido y alcance del Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015

5.1. El 7 de septiembre de 2015, el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en parte del territorio nacional, mediante el Decreto Legislativo 1770 de la misma fecha. De acuerdo con lo dispuesto en su artículo primero, el estado de Emergencia se declaró “por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto”, extendiéndose a los municipios fronterizos señalados en dicha norma[30].

5.2. Tal y como lo menciona el referido decreto, la declaratoria del Estado de Emergencia estuvo motivado en la necesidad de atender la grave crisis humanitaria, social y económica, existente en gran parte de los municipios colombianos ubicados en la frontera con la República Bolivariana de Venezuela, derivada de la migración masiva de personas en su mayoría colombianas al territorio nacional, que tuvo lugar como consecuencia de las deportaciones, repatriaciones y expulsiones ordenadas por las autoridades del país vecino, y, además, por el ingreso voluntario de quienes en razón de tales ordenes decidieron retornar a territorio colombiano. Lo anterior, sumado a la decisión previamente adoptada por las autoridades venezolanas, el 19 de agosto del presente año, de disponer “el cierre de la frontera en el puente Simón Bolívar, que comunica los municipios de Cúcuta y San Antonio de Táchira, en Venezuela, frontera que permanece cerrada hasta la fecha de expedición de ese decreto situación que podría extenderse indefinidamente”.

5.3. En el mismo decreto, se indicó que, si bien las autoridades nacionales y locales han adoptado las medidas ordinarias a su alcance, dirigidas a solucionar los problemas derivados de la crisis descrita, éstas han resultado insuficientes. Por tanto, el decreto pasó a identificar las áreas y los sectores que resultaban afectados por la crisis, respecto de las cuales era preciso adoptar medidas legislativas extraordinarias para enfrentarla y superarla.

5.4. De manera particular, el Decreto Legislativo 1770 de 2015, se refirió a las afectaciones que la situación descrita venía producido en el sector comercial e industrial, especialmente

de los municipios fronterizos. Ello teniendo en cuenta que: (i) la República Bolivariana de Venezuela es “el tercer destino de las ventas no minero energéticas de Colombia (...)”; (ii) el cierre de la frontera deriva pérdidas en exportaciones de “alrededor de USD 3.2 millones, generando que los productores tengan que buscar nuevos clientes para su oferta en el mercado nacional o en otros países incurriendo en costos de transacción”; (iii) según el DANE, el 40% de las importaciones desde Venezuela “representan el 10% de la canasta básica de consumo para hogares, por lo cual no se descartan impactos directos sobre la inflación”. Sobre esa base, se consideró en el Decreto Legislativo 1770 de 2015, que los efectos de la crisis fronteriza “se traducirá en una desaceleración generalizada de la actividad económica de los municipios de la frontera que afectará la calidad de vida de sus habitantes y daría espacio a una mayor desigualdad, afectando gravemente el orden social, y económico de la frontera”.

5.5. Dentro del propósito de enfrentar las consecuencias económicas generadas por la crisis fronteriza, el decreto declaratorio, en algunos de sus considerandos, hizo referencia a la necesidad de “generar mecanismos de emergencia, tales como medidas tributarias, contractuales, crediticias, de cofinanciación, o destinación, o recursos parafiscales, que contrarresten el impacto de las crisis sobre el mercado laboral, que disminuyan los costos transaccionales de ciertos trámites, que permitan aliviar el impacto negativo sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera, que estimulen la microempresa, que faciliten la atracción de la inversión nacional y extranjera directa en los municipios respecto de los cuales se declara el Estado de Emergencia y que permitan atenuar la situación económica incrementando la productividad y diversificación de su tejido empresarial”.

5.6. Sobre el Decreto Legislativo 1770 de 2015, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cabe señalar que esta Corporación, mediante la Sentencia C-670 del 28 de octubre de 2015, tuvo oportunidad de pronunciarse. En el citado fallo, la Corte llevó a cabo el control automático de constitucionalidad del referido decreto, procediendo a declarar su exequibilidad, al encontrar que el mismo se ajustaba, en todos sus aspectos, a los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la ley para ese tipo de medidas normativas. Concretamente, encontró la Corte que se habían acreditado las circunstancias extraordinarias de perturbación del orden económico, social y ecológico, invocadas por el Presidente de la República, que justificaban la declaratoria del

Estado de Emergencia en parte del territorio nacional, y que lo habilitan para adoptar las medidas de excepción requeridas para conjurar la crisis generada.

5.7. En este contexto, acorde con algunas de las circunstancias que habían dado lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia, en particular con aquellas de orden económico, el 15 de septiembre de 2015, el Gobierno expidió el Decreto-Legislativo 1818 de la misma fecha, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica y conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015”. Como aparece señalado en sus considerandos, la expedición del Decreto 1818 encuentra fundamento en la necesidad, expresada en el decreto declaratorio del Estado de Emergencia, de “adoptar medidas tributarias que permitan aliviar el impacto negativo sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera”. Así pues, según el decreto examinado, “en atención a las precarias condiciones económicas en que se encuentran las familias que fueron deportadas, expulsadas o retornadas, y el riesgo de una desaceleración generalizada de la actividad económica, es necesario adoptar medidas de carácter legal”.

5.8. Conforme con la necesidad de adoptar medidas de carácter legal, en el Decreto 1818 se advierte que resulta pertinente establecer un tratamiento tributario especial para algunos bienes producidos y comercializados en la zona de frontera “con el propósito de estimular la demanda interna, contrarrestar los posibles impactos directos sobre la inflación e incrementar el consumo local de los [mencionados] bienes (...)”. Asimismo, este tratamiento diferenciado, permitiría “disminuir los precios para el consumidor final y aliviar la carga económica resultante del proceso de migración masiva”.

5.9. Sobre esa base, en el Decreto Legislativo 1818 de 2015, a través de seis artículos, se adoptaron medidas tributarias transitorias con su correspondiente regulación, en los siguientes términos:

5.9.1. En el artículo 1º, se consagra la exención del IVA hasta el 31 de diciembre de 2015, a las ventas que se hagan dentro de los municipios incluidos en la declaratoria del Estado de Emergencia, de los siguientes bienes:

“a) Alimentos

b) Calzado

c) Prendas de vestir

d) Materiales de construcción

e) Electrodomésticos y gasodomésticos, incluidos los cilindros para gas necesarios para el funcionamiento de estos últimos.”

De igual forma, dicho artículo contempla 3 párrafos en los que (i) se proscribe la posibilidad de devolución de saldos y/o compensación de los saldos a favor de las respectivas declaraciones; (ii) se mantiene la exención a los bienes que a la fecha de la expedición del presente decreto tuvieran tal condición; y (iii) se condiciona la exención prevista a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional “a los responsables del régimen común sobre las ventas, inscritos en el Registro Único tributario RUT que se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015”; lo mismo que a las ventas realizadas en los municipios objeto del Estado de Emergencia “por responsables del régimen común del impuesto sobre las ventas inscritos en el Registro Único Tributario (RUT) que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio”.

5.9.2. Por su parte, el artículo 2º, pasa a definir lo que se entiende por cada uno de los bienes objeto de la exención del IVA.

5.9.3. De otro lado, el artículo 3º establece las condiciones para la aplicación de la exención prevista en el artículo 1º, en el sentido de que (i) se debe dejar constancia en la factura de la operación exenta del impuesto; (ii) los bienes objetos de la exención deben estar físicamente en los territorios amparados, al momento de realizarse la operación comercial; (iii) ha de observarse el límite temporal de la exención; y (iv) el responsable tiene la obligación de remitir a la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas un informe de ventas exentas, en el que se relacione las facturas o documentos equivalentes, y, en el caso de las ventas contempladas en el artículo 4º, cuando los bienes provienen del resto del territorio, una relación de los documentos de remisión, recepción y certificado de revisor fiscal o contador público.

5.9.4. De otro lado, el artículo 4º contempla los requisitos para las ventas realizadas desde el resto del territorio a los municipios relacionados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015. En primer lugar, dispone que los proveedores de los bienes exentos deberán acreditar que la venta se realizó a un responsable del régimen común del impuesto sobre las ventas que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se encuentre domiciliado o tenga establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios enunciados. Y, en segundo lugar, impone el deber de comprobar, mediante guía de transporte, que la mercancía vendida efectivamente se trasladó a uno de los municipios amparados.

5.9.5. El artículo 5º, por su parte, establece las consecuencias del incumplimiento de los requisitos y condiciones fijados en el texto del mismo decreto. Sobre el particular, prevé que el incumplimiento dará lugar a la pérdida del beneficio definido en su artículo 1º, con lo cual, habrá lugar al pago del IVA, y la imposición de la sanción por inexactitud, sin perjuicio de las sanciones penales a las que haya lugar.

5.9.6. Por último, el artículo 6º, define la vigencia del decreto a partir de su fecha de publicación, esto es, desde el 15 de septiembre de 2015.

5.10. En los términos expuestos, se puede constatar que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 1770 de 2015, está dirigido a enfrentar la crisis humanitaria, económica y social derivada de la migración masiva de personas colombianas al territorio nacional. Esta situación, además, fue constatada por la Corte en la Sentencia C-670 de 2015, cuando consideró que se encontraba justificada la necesidad de declarar el Estado de Emergencia para adoptar las medidas requeridas ante la crisis mencionada.

5.11. Bajo este escenario, el Decreto Legislativo 1818 de 2015, sometido al presente juicio de constitucionalidad, se expidió, dentro del contexto de la grave crisis económica, en los ámbitos comercial e industrial, a la que se refirió el mismo Decreto Legislativo 1770 de 2015, y estuvo inspirado en la necesidad de adoptar medidas de orden tributario dirigidas a disminuir el impacto negativo sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera, a su vez derivado de las precarias condiciones económicas en que se encuentran las familias que fueron deportadas, expulsadas o retornadas, y ante el riesgo inminente de una desaceleración generalizada de la actividad económica ocasionada

también por el cierre de la frontera. Todo ello, dentro del propósito, no solo (i) de estimular la demanda interna, contrarrestar los posibles impactos directos sobre la inflación e incrementar el consumo local de los bienes vinculados con las medidas tributarias, sino también, (ii) de disminuir los precios para el consumidor final y aliviar la carga económica resultante del proceso de migración masiva.

5.12. A partir de las circunstancias y razones que dan lugar a su expedición, el decreto objeto de examen consagra una exención transitoria del impuesto a las ventas sobre los bienes que se describen y definen en sus artículos 1º y 2º, como son: alimentos, calzado, prendas de vestir, materiales de construcción, electrodomésticos y gasodomésticos, incluidos los cilindros para gas necesarios para el funcionamiento de estos últimos. Con tal propósito, el decreto restringió esta aplicación a las ventas realizadas desde fuera del territorio nacional, a los responsables del régimen común, y a las que, efectuadas dentro de los municipios descritos en el artículo 1º del Decreto Legislativo 1770 de 2015, realicen estos mismos sujetos tributarios. Asimismo, el decreto objeto de estudio, además de definir explícitamente los bienes a los cuales se aplica la exención, establece las condiciones y requisitos que deben seguirse para la aplicación de la misma, su control en materia contable y el seguimiento de los bienes provenientes del territorio nacional, para que se garantice que tengan como destino la zona fronteriza afectada. Por último, el Decreto 1818 de 2015, consagra las consecuencias del incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos para la aplicación de la exención.

5.13. En relación con la exención transitoria de IVA, prevista en el Decreto Legislativo 1818 de 2015, cabe destacar que medidas de ese tipo han sido adoptadas con anterioridad por el Gobierno Nacional, también en desarrollo de las competencias otorgadas por los Estados de Excepción. Tal es el caso del Decreto Legislativo 2694 de 2010, el cual adoptó medidas en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Decreto Legislativo 2693 del mismo año, con ocasión de la ruptura de relaciones diplomáticas con la República Bolivariana de Venezuela. En dicha oportunidad, tal y como ocurre ahora, se consagró la exención del IVA sobre bienes similares a los descritos en el artículo 1º del Decreto Legislativo 1818 de 2015. En su momento, al adelantar el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 2694 de 2010, esta Corporación, en la Sentencia C-884 de 2010, procedió a declarar su exequibilidad, sobre la base de que el mismo satisfacía los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la ley.

5.14. Posteriormente, a través del Decreto Legislativo 2799 de 2010, se introdujeron modificaciones al artículo 1º del también Decreto Legislativo 2694 de 2010, consistentes en: (i) adicionar a los bienes electrodomésticos excluidos del gravamen, los gasodomésticos; (ii) determinar el tratamiento que debía darse para efectos de que se dejara constancia de la exclusión del impuesto en la facturación de cada venta y el régimen contable de dicha exclusión tributaria; (iii) establecer que la exclusión sólo resultaba aplicable a ventas realizadas por responsables del régimen común; (iv) incluir la definición de cada bien exento del impuesto; y, en relación con el territorio cobijado por el Estado de Emergencia, (v) se adicionó al Anexo del Decreto Legislativo 2693 de 2010, además del municipio de Cúcuta, su área metropolitana. Con respecto al Decreto 2799 de 2010, también la Corte, en la Sentencia C-911 de 2010, declaró su exequibilidad, al considerar que sus medidas contribuían “a superar y contrarrestar los efectos negativos que la ruptura de relaciones con la República de Venezuela, trajo en las economías de los municipios limítrofes”.

5.15. Asimismo, el Decreto Legislativo 3148 de 2010, adicionó dos párrafos al artículo 1º del ya mencionado Decreto Legislativo 2694 de 2010, en el sentido de: (i) agregar, dentro de los bienes electrodomésticos excluidos del impuesto, los gasodomésticos, incluidos los cilindros para gas, necesarios para el funcionamiento de estos últimos; (ii) ampliar la aplicación de la exclusión del IVA a las ventas efectuadas desde el resto del territorio nacional a los responsables del régimen común del impuesto sobre las ventas, inscritos en el Registro Único Tributario – RUT, que a la fecha de entrada en vigencia del mismo decreto, se encontraran domiciliados o tuvieran establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados; (iii) incorporar un trámite de comprobación de que la mercancía vendida efectivamente se trasladó a uno de los municipios amparados; (iv) establecer las consecuencias jurídicas de no cumplirse con los requisitos de la exclusión del impuesto; y, finalmente (v) adicionar un párrafo en el que se incluyera la implementación de medios electrónicos de información para hacer el seguimiento de la exclusión. Al respecto, tal y como en los casos anteriores, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-912 de 2010, declaró la exequibilidad del decreto por considerar cumplidos los requisitos constitucionales y legales propios de tales normas.

5.16. Bajo estos presupuestos, pasa la Corte a analizar si el Decreto Legislativo 1818 de 2015, cumple los requisitos materiales.

6. Análisis de constitucionalidad de los requisitos materiales

Para la Corte, el Decreto 1818 de 2015, cumple también con los requerimientos de orden sustancial o material exigidos por el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional, con algunas precisiones que se explicaran oportunamente.

6.1. Análisis de conexidad. Inicialmente, las medidas tributarias en él adoptadas guardan una relación directa y específica con las causas de perturbación y amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica. En efecto, dichas medidas se expidieron para afrontar el impacto negativo que sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera, generó la decisión del gobierno venezolano de expulsar, deportar y retornar al país a un número considerable de colombianos residentes en territorio venezolano.

6.1.1. Ciertamente, establecer una exención transitoria del IVA para las ventas de los alimentos, calzado, prendas de vestir, materiales de construcción, electrodomésticos y gasodomésticos –incluidos cilindros de gas–; que se realicen desde cualquier parte del territorio a quienes se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en la zona de frontera o, para aquellas que se realicen entre los municipios que la componen, persigue el propósito de disminuir el precio que de éstos debe pagar el consumidor final de la zona de frontera, para estimular la demanda interna de dichos productos, contrarrestando el riesgo de la inflación motivado por el aumento del consumo de bienes nacionales (ante la sustitución de la oferta foránea por consumo local), y, sobre todo, para evitar una crisis humanitaria generada por la imposibilidad de adquirir bienes considerados de primera necesidad por su escasez, alto costo y falta de recursos para adquirirlos.

6.1.2. En efecto, según se ha explicado, la emergencia económica, social y ecológica se decretó para enfrentar la crisis generada por el cierre de la frontera colombo-venezolana y la migración masiva de personas colombianas al territorio nacional, que fueron deportadas, expulsadas o retornadas por las autoridades de la República Bolivariana de Venezuela, o que regresaron por su propia voluntad. Tal situación generó, entre otros tantos efectos, perjuicios en los sectores comercial e industrial de la zona fronteriza, que no eran posible enfrentar a través de los medios ordinarios.

6.1.3. De manera que, la relación de conexidad entre las medidas de desarrollo previstas en

el Decreto 1818 de 2015 y los hechos que motivaron el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto Legislativo 1770 de 2015, surge directamente del considerando incorporado al este último decreto, según el cual “[...] es necesario generar mecanismos de emergencia, tales como medidas tributarias, contractuales, crediticias, de cofinanciación o destinación de recursos parafiscales, que contrarresten el impacto de la crisis sobre el mercado laboral, que disminuyan los costos transaccionales de ciertos trámites, que permitan aliviar el impacto negativo sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera, que estimulen la microempresa, que faciliten la atracción de la inversión nacional y extranjera directa en los municipios respecto de los cuales se declara el Estado de Emergencia y que permitan atenuar la situación económica incrementando la productividad y diversificación de su tejido empresarial”. Tal considerando, fue a su vez reproducido en el citado Decreto 1818, en los siguientes términos: “[...] resulta necesario tomar medidas tributarias que permitan aliviar el impacto negativo sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera”.

6.1.4. Como ya se mencionó, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-670 de 2015, en la que juzgó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1770 de 2015, avaló plenamente las razones expuestas en dicho decreto para justificar la declaratorio del Estado de Emergencia, sobre la base de haber encontrado demostrada “la crisis humanitaria desatada por las arbitrariedades y abusos de los agentes estatales venezolanos”. De manera que, evidenciada y reconocida la situación de crisis, se requería de medidas extraordinarias dirigidas a minimizar y enfrentar el impacto de tales acciones, lo que finalmente se hizo, entre otros, a través de Decreto Legislativo 1818 de 2015, donde se adoptaron medidas tributarias transitorias tendientes a aliviar el impacto negativo que las decisiones intempestivas del gobierno venezolano generaron sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera.

6.1.5. De este modo, resulta incuestionable la coincidencia temática y teleológica, entre las causas que motivó la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y las medidas adoptadas en el Decreto 1818 de 2015, por lo que el requisito de conexidad analizado se encuentra plenamente acreditado.

6.2. Análisis de finalidad. Además, las medidas legislativas previstas en el Decreto

Legislativo 1818 de 2015, se encuentran directa y específicamente orientadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Sin duda que la decisión de consagrar una exención transitoria de IVA para las ventas de los productos relacionados en el artículo 1º del citado decreto, que se realicen desde cualquier parte del territorio a quienes se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en la zona de frontera, o, para aquellas ventas que se lleven a cabo en los municipios que se integran a dicha zona; persigue el propósito de aliviar la carga económica surgida, tanto del proceso migratorio desde territorio venezolano hacia Colombia, como del cierre de la frontera venezolana, situaciones forzadas directamente por el gobierno de dicho país vecino. En ese contexto, con la aludida medida tributaria, se busca, entonces, una disminución de los precios que de tales productos debe pagar el consumidor final, y, así, estimular su demanda interna contrarrestando la inflación e incrementando el consumo. Ciertamente, a través de la disposición bajo análisis, se busca, en términos de lo expresado en el propio decreto, dar “un tratamiento tributario especial sobre algunos bienes, con el fin de disminuir los precios para el consumidor final y aliviar la carga económica resultante del proceso de migración masiva”.

6.2.1. No obstante la afinidad general existente entre el Decreto Legislativo 1818 de 2015 y la declaratoria del Estado de Emergencia, aprecia la Sala que el parágrafo 3º del artículo 1º del citado decreto, para efectos de la aplicación de la exención tributaria, establece una diferencia en relación con los sujetos responsables del impuesto a las ventas del régimen común y del régimen simplificado. En efecto, el aparte referido establece que la medida solo se aplicará, (i) a las ventas que se realicen desde el resto del territorio nacional a los responsables del régimen común del IVA, inscritos en el RUT, que se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en la zona afectada y, (ii) a las ventas realizadas en los municipios de la zona afectada por los responsables del régimen común del IVA, inscritos en el RUT, domiciliados o que tengan establecimiento de comercio en dichos municipios.

6.2.2. La referida diferencia, según sostienen algunos intervinientes, configura una vulneración del derecho a la igualdad de los comerciantes que pertenecen al régimen simplificado, quienes si bien no cobran IVA por los bienes y servicios que venden, en todo caso fijan los precios de sus productos con base en los costos de compra de los mismos que sí incluirían el IVA; de manera que, aquellos comerciantes, a la hora de vender sus

productos tendrán que incrementar su precio en un 16%, en relación con los demás comerciantes, específicamente, con aquellos que pertenecen al régimen común.

6.2.3. Con el fin de aclarar el alcance de la medida, el magistrado sustanciador, mediante auto del 23 de octubre de los corrientes, solicitó a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y al Ministro de Hacienda y Crédito Público que informaran “las razones por las cuales el Gobierno Nacional, al regular la exención transitoria del IVA, contenida en el Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015, solo prevé su aplicación a los responsables del impuesto a las ventas inscritos en el régimen común, sin hacerla extensiva a los responsables del impuesto a las ventas del régimen simplificado”[31].

6.2.4. En respuesta a dicha solicitud, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, manifestó que no había lugar a abrigar con la exención transitoria de IVA a los comerciantes pertenecientes al régimen simplificado, a partir de considerar que dichos comerciantes tienen prohibido de manera taxativa cobrar IVA en las ventas que realicen (parágrafo del artículo 437 E.T.), de manera que, en estricto rigor, ese impuesto no se genera. Por su parte, la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, replicó el argumento esgrimido por la secretaría jurídica de la presidencia y lo complementó manifestando que en una oportunidad anterior, la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-884 de 2010, C-911 y C-912 de 2010, consideró, como ya se expuso, que este trato diferenciado entre los comerciantes pertenecientes al régimen común y al régimen simplificado no afectaba el principio de igualdad.

6.2.5. Entiende la Sala que el cuestionamiento sobre la distinción que se deriva del decreto objeto de juicio constitucional, cobra importancia si efectivamente la exención tributaria en él consagrada, en los términos del parágrafo 3º del artículo 1º del Decreto 1818 de 2015, cumple con su finalidad, cuál es, como se señaló, disminuir el precio que de los productos relacionados en el artículo 1º del mismo decreto debe pagar el consumidor final y así, estimular la demanda interna de los mismos contrarrestando la inflación e incrementando el consumo.

6.2.6. Para ello, tal y como lo hace el Gobierno, será necesario establecer las diferencias existentes entre los comerciantes pertenecientes al régimen común y los comerciantes pertenecientes al régimen simplificado, con el fin de analizar si la exención del IVA que se

concede solo en favor de los primeros, resulta contraria a la Carta, como lo sostienen algunos de los intervinientes.

6.2.7. Como es sabido, los responsables del impuesto a las ventas se dividen en dos grupos: régimen común y régimen simplificado. El régimen ordinario del impuesto sobre las ventas es el común, y, en principio, a él deben estar inscritos los responsables de dicho impuesto. Sin embargo, la ley ha reconocido que existen algunos responsables, que, en razón a la cantidad o volumen de operaciones que realizan, no están obligados a someterse a la regulación prevista para el régimen común, razón por la cual pasan a formar parte del régimen simplificado.

6.2.8. Aun cuando, tanto los responsables del régimen común como los del régimen simplificado venden productos gravados con IVA y prestan servicios gravados con IVA, quienes hacen parte del régimen común están obligados a facturar, a cobrar IVA, a declarar y a llevar contabilidad. No ocurre lo mismo con quienes hacen parte del régimen simplificado, en cuanto éstos no están obligados a llevar a cabo ninguno de las operaciones antes relacionadas y “les está prohibido adicionar al precio suma alguna por concepto del impuesto sobre las ventas” y si lo hicieren, “deberán cumplir íntegramente con las obligaciones predicables de quienes pertenecen al régimen común”. (Parágrafo del artículo 437 E.T.).

6.2.9. Ciertamente, con base en el artículo 499 del Decreto 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, al régimen simplificado sólo pueden pertenecer las personas naturales que cumplan los requisitos dispuestos en dicha norma; y, conforme lo expone el Gobierno Nacional, no están obligados a facturar (artículo 616-2 E.T.), ni a cobrar IVA (parágrafo artículo 407 del E.T), ni a declarar (numeral 2, artículo 593 E.T.), ni a llevar contabilidad[32]. Por su parte, al régimen común pertenecen las personas jurídicas por el solo hecho de serlo y las naturales que no cumplan con los requisitos dispuestos por el artículo 499 E.T. para pertenecer al régimen simplificado. Como se anotó, éstos sí están obligados a facturar y, por consiguiente, a solicitar autorización para ello, a cobrar IVA, a declarar y a llevar contabilidad.

6.2.11. Así, por ejemplo, si uno de los productos sujetos a la exención del IVA establecida en

el artículo 1º del Decreto 1818 de 2015 tiene un costo de \$100, el precio al consumidor final varía dependiendo de quién sea el vendedor del mismo. En efecto, si el vendedor pertenece al régimen simplificado, éste lo adquiriría por \$116, precio que equivale a su costo más el IVA, del que no está exento, de manera que al ofrecerlo al consumidor final, debe hacerlo por un precio superior a \$116. Por el contrario, si el vendedor pertenece al régimen común, el producto lo adquiriría por los mismos \$100, en razón a que la exención le resulta aplicable, de forma tal que al ofrecerlo al consumidor final, podría hacerlo por un precio superior a \$100. En consecuencia, el precio del producto para el consumidor final resultaría más oneroso si la venta la lleva a cabo el responsable del régimen simplificado porque éste debe cargarle al precio lo pagado por concepto de IVA.

6.2.12. Sobre esa base, encuentra la Sala que no existen razones válidas para justificar el hecho de que la exención del impuesto sobre las ventas a los productos contenidos en el artículo 1º del Decreto 1818 de 2015 solo se aplique, conforme lo dispuesto en el párrafo 3º de dicha norma, a los responsables del régimen común sin extenderlo también a los responsables del régimen simplificado. Mantener la exención del IVA solo para los responsables del régimen común, impide que, frente a ciertos supuestos, se cumpla la finalidad perseguida por la medida, cual es la de disminuir el precio que debe pagar el consumidor final de los consabidos productos y, de ese modo, estimular la demanda interna de los mismos contrarrestando el riesgo inflacionario e incrementando el consumo.

6.2.13. En efecto, en sus intervenciones finales, el Gobierno se limitó a plantear la diferencia existente entre los responsables del régimen simplificado y del régimen común en relación con el cobro del IVA, pero no explicó de qué manera las diferencias a las que están sometidos unos y otros resultan relevantes en el contexto de la decisión que se adoptó mediante la norma acusada. Teniendo en cuenta la exención al IVA prevista en el artículo 1º del Decreto 1818 de 2015, los responsables del régimen común y del régimen simplificado se identifican en el sentido que son operadores comerciales que realizan negocios en las áreas afectadas y, por tanto, en relación con las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional hacia los municipios fronterizos señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015, deben recibir el mismo tratamiento jurídico, a efectos de que se cumpla con la finalidad perseguida por la medida estudiada, cual es la de excluir, en todos los casos, el valor del IVA en la venta en la zona fronteriza de los alimentos, calzado, prendas de vestir, materiales de construcción, electrodomésticos y gasodomésticos.

6.2.14. No se escapa a la Corte que las diferencias existentes entre el régimen común y el régimen simplificado, particularmente desde el punto de vista de las obligaciones formales, pueden tener incidencia sobre la operación y el control de la exención. Sin embargo, en este caso, como ya se anotó, ni el Gobierno aportó elementos de juicio sobre ello, ni se advierte que existan circunstancias que, en función de esas diferencias, justifique un tratamiento distinto a las compras que lleven a cabo los responsables del régimen simplificado cuando estas se realizan desde el resto del territorio nacional hacia los municipios de frontera, teniendo en cuenta que el objetivo de la norma es impulsar la reactivación económica en la zona afectada, situación que involucra tanto a los comerciantes del régimen común como a los del régimen simplificado.

6.2.15. De esa manera, advierte la Corte que el contenido del párrafo 3º del artículo 1º del Decreto 1818 de 2015, en cuanto prevé que “[e]l tratamiento previsto en este artículo se aplicará a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables del régimen común del impuesto sobre las ventas, inscritos en el Registro Único Tributario – RUT que se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en los municipios señalados en el artículo 10 del Decreto 1770 de 2015”, impide que la finalidad perseguida por la medida adoptada se cumpla a cabalidad. Ello, teniendo en cuenta que la finalidad que se persigue con la exención transitoria de IVA es la de disminuir el precio que de los productos que relaciona el mismo artículo debe pagar el consumidor final, dentro del propósito de estimular la demanda interna de los mismos, incrementar su consumo y contrarrestar la posible inflación. En efecto, a la luz de la citada disposición, dicho fin se cumpliría solamente para los productos vendidos por los responsables del régimen común del IVA, mas no si los productos son vendidos por los responsables del régimen simplificado, en tanto estos últimos tendrán que vender a precios mayores por cuanto el costo de tales artículos incluye el IVA que debieron pagar para adquirirlos.

6.2.16. Con base en las consideraciones expuestas, el inciso primero del párrafo 3º del artículo 1º del Decreto 1818 de 2015, deberá declararse exequible, pero bajo el entendido de que la exención transitoria de IVA se aplicará a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables tanto del régimen común como del régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, que se encuentren domiciliados o tengan

establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015.

6.2.17. Por las mismas razones, también deberá declararse la exequibilidad condicionada del literal a) del artículo 4º del Decreto 1818 de 2015, en cuanto este, al señalar los requisitos que deben cumplir los proveedores para efectos de las ventas realizadas desde el resto del territorio a los municipios relacionados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015, solo se refiere a los responsables del régimen común, sin incluir los responsables del régimen simplificado. Sí, como ha quedado explicado, la exención del IVA prevista en el decreto bajo estudio debe entenderse aplicable tanto a los responsables del régimen común como a los responsables del régimen simplificado, los requisitos que se le imponen a los proveedores en el citado literal, deben también cumplirse para cuando la venta se realiza a los responsables del régimen simplificado.

6.2.18. En consecuencia, el literal a) del artículo 4º del Decreto 1818 de 2015, deberá declararse exequible, pero bajo el entendido que se debe acreditar que la venta realizadas desde el resto del territorio nacional se efectuó a un responsable del régimen común o del régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, que se encuentre domiciliado o tenga establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados en el artículo primero del Decreto 1770 de 2015.

6.3. Análisis de necesidad. En concordancia con lo expuesto, las medidas legislativas bajo estudio son necesarias para superar las causas de la crisis que condujeron a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica. La aludida necesidad surge, precisamente, de los daños económicos sufridos a partir de la migración masiva de personas provenientes de la República Bolivariana de Venezuela a los municipios colombianos fronterizos. Lo anterior, en la medida en que, como lo señaló la Corte en la Sentencia C- 670 de 2015, al declarar la exequibilidad del Decreto 1770 de 2015, el impacto negativo que este fenómeno migratorio ha tenido en el orden social y económico de la zona, no ha podido ser enfrentado, ni por el gobierno local ni por el Gobierno Nacional, a través de los mecanismos ordinarios previstos para el efecto.

6.3.1. La situación migratoria descrita condujo, como lo señala el propio decreto declaratorio del Estado de Emergencia, a un aumento de la población en los municipios de

la zona de frontera y a la reducción significativa de bienes y servicios que, antes del acaecimiento de los hechos que motivaron la crisis, provenían del vecino país. En consecuencia, no puede desconocerse el consecuente aumento de los precios del mercado, y, por tanto, la afectación que ello genera a los consumidores para adquirir bienes de primera necesidad, a los productores y comerciantes que ven afectada su fuente de ingresos.

6.3.2. Al respecto, en el propio Decreto 1818 de 2015, sometido al presente juicio, quedaron consignadas las razones por las cuales las medidas adoptadas eran indispensables para afrontar la crisis descrita. En efecto, en el acápite correspondiente a los considerandos, se mencionó expresamente que, ante las precarias condiciones económicas de las personas en la zona de frontera y el riesgo de una desaceleración generalizada de la actividad económica, era “necesario establecer un trato tributario especial para algunos bienes producidos o comercializados en las zonas de frontera que limitan con la República Bolivariana de Venezuela, con el propósito de estimular la demanda interna, contrarrestar los posibles impactos directos sobre la inflación e incrementar el consumo local de los bienes que se produce o comercializan en la zona de frontera”.

6.3.3. Así las cosas, prever una exención transitoria de IVA para las ventas realizadas de los bienes mencionados en el artículo 1º del Decreto 1818 de 2015, dentro de los municipios amparados por el Estado de Emergencia y desde el resto del territorio nacional a estos mismos, es una medida que, al generar una directa disminución de los precios de los bienes indicados, al menos, en un porcentaje igual al 16%, resulta necesaria para enfrentar la crisis económica y social derivada del fenómeno migratorio mencionado. Desde esta perspectiva, puede afirmarse, entonces, que la forma escogida para lograr el objetivo de controlar los precios de ciertos productos en la zona de frontera colombo-venezolana, la exención transitoria del IVA, resulta idónea y necesaria, sobre la base de que no se aprecian otras formas igualmente eficaces para lograr dicho propósito.

6.3.4. Sin embargo, el juicio de necesidad debe llevarse a cabo en plena correspondencia con la observación que en el apartado anterior se realizó sobre la finalidad de la medida, toda vez que la aplicación de la exención ha de condicionarse a que en ella también se entiendan incluidas las ventas que desde el resto del territorio nacional se haga a los responsables del régimen simplificado. Sólo en este entendido, la medida adoptada en el

Decreto 1818 de 2015 cumple cabalmente con la necesidad que se propone, pues, de lo contrario, los bienes incluidos en el artículo 1º del decreto, sobre los cuales los responsables del régimen simplificado tengan que asumir el IVA, no verían disminuido su precio, el cual debería ser asumido por el consumidor final, con lo cual se restringiría el acceso, en ciertos casos, a tales productos, y no se produciría el alivio económico perseguido.

6.3.5. Sobre este aspecto, es pertinente referirse a la intervención allegada a esta Corporación por la Universidad del Rosario, en la cual solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada de la exención tributaria, en el entendido que, según el Decreto 1770 de 2015, el Estado de Emergencia Económica y Social fue declarado para atender los casos más graves, relacionados con los niños, adolescentes, adultos mayores, personas enfermas y familias de escasos recursos. Por lo que, en su entender, la exención tributaria contemplada en el Decreto 1818 de 2015, debía modularse para evitar que se aplique “sobre productos suntuarios de lujo, suntuarios y similares”.

6.3.6. En relación con este cuestionamiento del requisito de necesidad de la medida, la Sala advierte que el Decreto 1770 de 2015 estableció que eran varias las áreas y los sectores afectados con la crisis ocurrida en los territorios de frontera, y en este sentido resultaba necesario adoptar diferentes medidas para conjurar sus efectos. Por lo tanto, como se indicó en el apartado en que se verificó el requisito de conexidad, el Decreto 1818 de 2015, se expidió para hacerle frente a la afectación del sector comercial e industrial, y, en concreto, para enfrentar la crisis económica y social derivada del alza de precios respecto de ciertos bienes de primera necesidad.

6.3.7. En consecuencia, es posible concluir que la necesidad de la medida adoptada en el decreto objeto de examen constitucional, debe valorarse en relación con la situación de crisis económica general derivada del alza de precios ocasionada por la situación de crisis en la frontera, y no en función de las medidas que se requieran para atender solo a la población más vulnerable.

6.3.8. Ello, por supuesto, no pretende desconocer que la situación de crisis afecta especialmente a la población más vulnerable a la que se refiere el interviniente, y que sobre la misma quepa adoptar medidas especiales que las favorezcan. Sin embargo, no corresponde atenderlas a la exención tributaria objeto de examen constitucional, que, como

se indicó, persigue otra finalidad.

6.3.9. En efecto, tal y como se explica en el literal e) del numeral 2º de los considerandos del Decreto Legislativo 1770 de 2015, declaratorio del Estado de Emergencia, las graves consecuencias de la migración masiva de personas de territorio venezolano hacia territorio colombiano, se proyecta no solo sobre las familias directamente afectadas, sino sobre todos los habitantes de la zona de frontera y su mercado laboral y comercial, obligando a la adopción de medidas económicas de excepción, con alcance general, como es precisamente el caso de la exención tributaria que es materia de estudio en el presente caso, dirigida a aliviar las condiciones comerciales de un mercado impactado súbitamente por un aumento masivo de consumidores y una disminución importante de la demanda de bienes y servicios.

6.3.10. Por tanto, el juicio de necesidad de la exención tributaria se encuentra superado en los términos ya comentados, en razón a que se trata de una medida idónea para enfrentar y aliviar la crisis económica y social que, con un impacto general, tiene lugar en la zona de frontera colombo-venezolana, derivada de la migración masiva y del cierre de la frontera venezolana, lo cual ha conducido al aumento de los precios sobre algunos bienes de primera necesidad, con las consecuencias inflacionarias que ello genera.

6.4. Análisis de incompatibilidad e insuficiencia de medios ordinarios. Se ha insistido en este fallo, que el objetivo principal del Decreto 1818 del 15 de septiembre de 2015, es el de contrarrestar los efectos negativos que sobre la actividad económica de la zona de frontera con Venezuela produjo la llegada masiva de colombianos y el cierre de la actividad comercial con dicho país. Para enfrentar tales efectos, se adoptaron medidas tributarias transitorias, no previstas en el régimen ordinario, dirigidas a estimular la actividad comercial y productiva, y conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015.

6.4.1. Tales medidas se materializaron, como ya ha sido explicado, en el establecimiento de una exención transitoria de IVA sobre los bienes señalados y definidos en los artículos 1º y 2º del Decreto Legislativo 1818 de 2015, con los siguientes propósitos: (i) compensar el incremento de precios generado por el aumento de costos de producción; (ii) atacar el fenómeno inflacionario derivado de la ausencia de bienes venezolanos y el aumento en los

precios de los productos colombianos; (iii) garantizar las fuentes de empleo afectadas por el aumento de los costos de producción; (iv) proteger el consumo de bienes esenciales; y (v) mantener el poder adquisitivo de las familias directamente afectadas con el fenómeno migratorio, de las familias de escasos recursos, y, en general, de todos los habitantes de la zona de frontera.

6.4.2. Si bien el Estatuto Tributario establece un régimen de exclusión de bienes y servicios sobre los cuales su venta o importación no causan IVA (artículo 424 y siguientes), dentro de éstos no se encuentran incluidos los bienes a los que se refiere el artículo 1º del Decreto 1818 de 2015. Lo que determina que, en principio, las medidas de exención de IVA previstas en el régimen ordinario, no permitían hacerle frente a la crisis generada por el cierre de la frontera y la migración masiva de ciudadanos colombianos del territorio de la República Bolivariana de Venezuela a Colombia.

6.4.3. La necesidad de adoptar medidas extraordinarias, surge, entonces, del hecho de que las disposiciones ordinarias vigentes que regulan los temas referentes a la exención de IVA, no permiten llevar a cabo acciones efectivas con el fin de garantizarle a los habitantes de la zona de frontera conjurar la crisis e impedir la expansión de sus efectos. Por eso, para enfrentar el impacto negativo derivado del proceso migratorio sobre los sectores productivos y sobre los consumidores de la región de frontera, era necesario adoptar medidas tributarias transitorias que permitan darle un tratamiento especial a la comercialización de algunos bienes producidos o comercializados en dichas zonas, con el fin disminuir el precio que de tales productos debe pagar el consumidor final, y así, estimular la demanda interna de los mismos contrarrestando la inflación e incrementando el consumo.

6.4.4. Con ese objetivo, el artículo 1º del Decreto Legislativo 1818 de 2015, estableció una exención no prevista en el régimen ordinario, conforme con la cual se exonera de IVA las ventas de alimentos, calzado, prendas de vestir, materiales de construcción, electrodomésticos y gasodomésticos, realizadas en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto Legislativo 1770 de 2015, con las precisiones hechas en esta sentencia, en el sentido de que dicha exención aplica indistintamente, tanto a los responsables del régimen común como a los responsables del régimen simplificado.

6.4.5. De este modo, a partir de la medida adoptada en el Decreto Legislativo 1818 de 2015, se pretende obtener una disminución de los precios de los bienes enunciados en el artículo 1º de tal decreto, y que corresponde pagar al consumidor final de la zona de frontera afectada, buscando, según ha sido suficientemente explicado, estimular su demanda interna e incrementar el consumo.

6.4.6. Bajo esas premisas, los fines que persigue la aludida medida tributaria, además de los específicos ya explicados, se inscriben también en el ámbito de los deberes que el artículo 2º de la Carta le impone al Estado, como son los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos reconocidos por el orden jurídico, así como el de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades.

6.5. Análisis de proporcionalidad. Finalmente, también encuentra la Corte que las medidas adoptadas son adecuadas para cumplir la finalidad que se plantean y guardan proporción con la gravedad de los hechos que se buscan superar, sin que su aplicación conlleve limitaciones o restricciones a otros derechos y libertades.

6.5.1. La exención transitoria de IVA para los bienes mencionados en los artículos 1º y 2º del Decreto Legislativo 1818 de 2015, que se realicen, tanto al interior de los municipios indicados en el artículo 1º del Decreto Legislativo 1770 de 2015, como para aquellas que se realicen desde el resto del territorio nacional hacia éstos, es una medida idónea y eficaz para atacar y superar los efectos nocivos de la migración masiva y el cierre de frontera. Concretamente, resulta efectiva para lograr una disminución efectiva de los precios que tienen que pagar los consumidores finales que se han visto afectados por la situación de crisis en la frontera, resultando la misma razonable, en cuanto con ella se busca, se repite, compensar el incremento de precios, atacar el fenómeno inflacionario, garantizar las fuentes de empleo, proteger el consumo de bienes esenciales y mantener el poder adquisitivo del dinero en la zona de frontera en beneficio de todos sus habitantes y, en particular, de las familias de escasos recursos.

6.5.2. De ese modo, con la puesta en marcha de la exención tributaria a la que se refiere el Decreto 1818 de 2015, se asegura una reducción real en los precios de los bienes indicados, al menos, en el mismo valor del IVA que ya no tiene que ser trasladado al consumidor final.

Todo ello, además, genera un estímulo al tráfico económico y protege a las personas que dependen de cualquier actividad económica relacionada con ellos.

6.5.3. Así entendidas, las medidas adoptadas en el Decreto 1818 de 2015, resultan proporcionales a la gravedad de los hechos que pretenden enfrentar, y no sacrifican ni comprometen valores, principios o derechos reconocidos en la Constitución Política y en los Tratados de Derechos Humanos, siendo su único objetivo garantizar el acceso de los habitantes en los municipios de la zona de frontera a bienes de primera necesidad, y, a la vez, estimular la producción y tráfico comercial de los mismos.

6.5.4. Si bien el IVA es una de las fuentes de ingresos del Estado, cuyo recaudo puede destinarse para la inversión social y otras necesidades insatisfechas de la población, en este caso en particular, establecer una exención de tal impuesto sobre algunos bienes gravados ordinariamente, justamente, pretende atender una situación extraordinaria de afectación de los derechos de las personas que se ha visto afectadas por la crisis fronteriza. En tal sentido, resulta proporcional una exención de este tipo, por demás transitoria, para atender la crisis y proteger los derechos afectados con ella.

6.5.5. De otro parte, considera importante la Corte referirse a la inquietud que plantea la interviniente Lucy Cruz Quiñones, en los escritos que presentó en nombre del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y de la Academia Colombina de Jurisprudencia, en relación con lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 1º del Decreto Legislativo 1818 de 2015. Sostiene, al respecto, que la citada disposición, al prever que los saldos a favor generados en las respectivas declaraciones no podrán ser objeto de devolución ni de compensación, si bien permite que los saldos a favor por los IVAs pagados en la cadena de producción puedan ser recuperados con la imputación en los saldos a pagar en declaraciones subsiguientes, genera una afectación de la caja de los comerciantes con créditos aplazados “que no es estrictamente necesario para resolver la crisis o para aliviar a los afectados”.

6.5.6. Sobre la cuestión planteada, la Sala advierte que, con fundamento en las anteriores consideraciones realizadas sobre la proporcionalidad de la medida de exención, el Gobierno Nacional, en virtud de las precisas facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución, puede adoptar las medidas que considere idóneas para conjurar la situación

de crisis. En este sentido, el párrafo 1º del artículo 1º del Decreto 1818 de 2015, no obstante que prohíbe que los saldos a favor generados en las respectivas declaraciones no puedan ser objeto de devolución y/o compensación, permite que los comerciantes no se vean afectados económicamente por causa de la exención, toda vez que pueden recuperar estos valores mediante su imputación en las declaraciones futuras.

6.5.7. En relación con esto último, la Corte encuentra que la decisión del Gobierno, orientada a que la recuperación de saldos a favor se realice a través de la imputación en declaraciones futuras, supone una medida de control que, como lo indica el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención, permite preservar la sostenibilidad fiscal dentro de una situación de crisis, pues formaliza un seguimiento de orden fiscal sobre los bienes exentos, facilitando contabilizar el no recaudo y vigilar y monitorear el adecuado funcionamiento de la medida tributaria. Conforme con ello es que el artículo 3 del Decreto Legislativo 1818 de 2015, establece la obligación en el responsable de facturar la operación y de señalar en la factura, a través de cualquier medio, que el producto de venta está exento del pago del IVA.

6.5.8. Ahora bien, no obstante que la inquietud formulada por la interviniente puede resultar razonable en la medida en que, efectivamente, la imputación futura de los saldos a favor, tiene una afectación en caja, debe advertirse que la exención tributaria, y con ello el condicionamiento establecido en el párrafo mencionado, además de lo anteriormente expuesto, no tiene un carácter indefinido, sino transitorio, lo que atenúa el efecto en caja del aplazamiento de saldos a favor, y, por tanto, tal situación no resulta desproporcionada en relación con la finalidad perseguida con la exención tributaria bajo estudio.

7. Constitucionalidad del Decreto Legislativo 1818 de 2015

7.1. Adelantada la revisión constitucional del Decreto Legislativo 1818 de 2015, concluye la Corte que las medidas en él adoptadas, contenidas en los artículos 1º al 6º y orientadas a establecer una exención transitoria de IVA sobre los bienes indicados en el mismo decreto, y que se realicen, tanto en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto Legislativo 1770 de 2015, como desde el resto del territorio nacional a estos municipios; satisfacen plenamente los requisitos formales y materiales que se desprenden de la propia Constitución Política (artículo 215), de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley

137 de 1994) y de la propia jurisprudencia constitucional.

7.2. De la misma manera, las citadas disposiciones se ajustan a la Constitución y a los tratados sobre derechos humanos, en cuanto que, (i) no establecen limitaciones y restricciones a los derechos y libertades; (ii) no entrañan discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) no suspenden los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) no suprimen ni modifican los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y, tampoco (vi) desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

7.3. Por el contrario, a través de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 1818 de 2015, se busca garantizar los derechos de la población que resultó afectada por la crisis humanitaria, económica y social derivada, no solo de la migración masiva hacia Colombia de personas provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, sino también del cierre de la frontera venezolana, lo cual ha generado, entre otros efectos negativos, una escasez de productos de primera necesidad, y, por tanto, la súbita inflación en sus precios y la afectación de los sectores productivo y comercial.

7.4. De modo que su puesta en marcha permite que, de manera inmediata y efectiva, se puedan disminuir los precios de estos bienes, y, así, permitir a los consumidores que puedan acceder a bienes de primera necesidad, estimular la demanda de los mismos y aliviar el impacto negativo en los sectores productivo y comercial.

7.5. Las propias normas bajo análisis prevén mecanismos de control y seguimiento contable sobre las ventas en las que se aplica la exención tributaria, para garantizar su adecuado funcionamiento y desarrollo, en el sentido que cubija solo a los bienes indicados en los artículos 1º y 2º del Decreto Legislativo 1818 de 2015, y que se haga efectiva solamente en el ámbito territorial de los municipios indicados en el artículo 1º del Decreto Legislativo 1770 de 2015. Todo ello, con el fin de impedir que la exención tributaria pueda tener un ámbito de aplicación y ejecución diferente al de la crisis fronteriza, de manera que no se afecte, injustificadamente, el interés general con medidas extraordinarias que no estén relacionadas con el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto Legislativo 1770 de 2015.

7.6. Asimismo, dichas medidas tributarias tienen un alcance temporal y transitorio, y solo están llamadas a cumplirse parcialmente, lo que significa que se aplican únicamente durante el tiempo fijado en el propio Decreto Legislativo 1818 de 2015, esto es, “[h]asta el 31 de diciembre de 2015”, y solo en las zonas de frontera que describe el mismo decreto.

7.7. En cuanto hace al artículo 1º del Decreto Legislativo 1818 de 2015, en principio, el mismo no ofrece problema alguno de constitucionalidad, ya que se limita a consagrar la exención del impuesto en las ventas sobre los bienes allí señalados, realizadas dentro de los municipios y desde el resto del territorio nacional. Sin embargo, como se advirtió en líneas anteriores, el párrafo 3º acota la aplicación de la exención a los responsables del régimen común, sin hacer referencia alguna a las ventas desde el resto del territorio a responsables del régimen simplificado en los municipios afectados. Con ello, se reitera, se excluye injustificadamente de la exención un tipo de compra-venta sobre los bienes señalados, con lo cual, en tales casos, el precio final no se verá disminuido y, por tanto, no se podrá cumplir con la finalidad propuesta por el Decreto Legislativo 1818 de 2015.

7.8. La misma precisión cabe para el literal a) del artículo 4º, en cuanto este, al regular lo referente a los requisitos que deben cumplir los proveedores para efectos de las ventas realizadas desde el resto del territorio a los municipios relacionados en el artículo 1º del Decreto Legislativo 1770 de 2015, solo hace alusión a los responsables del régimen común, sin incluir los responsables del régimen simplificado.

7.9. Así las cosas, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica y conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015”, aplicable en las zonas y municipios indicados en el Decreto Legislativo 1770 del 7 de septiembre de 2015, salvo los siguientes apartes:

-El inciso primero del párrafo 3º del artículo 1º que se declarará exequible, bajo el entendido de que la exención transitoria de IVA se aplicará a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables tanto del régimen común como del régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, que se encuentre domiciliado o tenga establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados en el artículo 1º del

Decreto 1770 de 2015.

-El literal a) del artículo 4º, que se declarará exequible, bajo el entendido que se debe acreditar que la venta realizada desde el resto del territorio nacional se efectuó a un responsable del régimen común o del régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, que se encuentre domiciliado o tenga establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados en el artículo primero del Decreto 1770 de 2015.

Frente a las decisiones adoptadas en el presente fallo, el Gobierno podrá implementar las medidas de control que considere necesarias, dirigidas a verificar que las ventas exentas de IVA, tanto por los responsables del régimen común como por los responsables del régimen simplificado, se lleven a cabo de conformidad con lo establecido en los artículos 3º y 4º del Decreto Legislativo 1818 de 2015.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica y conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015”, aplicable en las zonas y municipios indicados en el Decreto-Legislativo 1770 del 7 de septiembre de 2015, con las salvedades contenidas en los siguientes numerales:

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del párrafo 3º del artículo 1º del Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015, bajo el entendido que la exención transitoria de IVA se aplicará a las ventas realizadas desde el resto del territorio nacional a los responsables tanto del régimen común como del régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, que se encuentren domiciliados o tengan establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 de 2015.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 4º del Decreto Legislativo 1818 del

15 de septiembre de 2015, bajo el entendido que se debe acreditar que la venta realizada desde el resto del territorio nacional se efectuó a un responsable del régimen común o del régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, que se encuentre domiciliado o tenga establecimiento de comercio en cualquiera de los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto Legislativo 1770 de 2015.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (E)

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Folio 34.

[2] Folio 38.

[3] Folio 40.

[4] Ibídem.

[5] Folio 64.

[6] Folio 69, al respaldo.

[7] Ibídem.

[8] Folio 131.

[9] Expediente, folio 134

[10] Ibídem.

[11] Folios 91 y 136.

[12] Folio 96.

[13] Folio 110.

[14] Folio 112.

[15] Folio 140.

[16] Folio 148.

[17] Folio 148 al respaldo.

[18] Ibídem.

[19] Folio 149.

[20] Folio 149 al respaldo.

[21] Folio 166.

[23] Sentencia Ibídem.

[24] Cft., entre otras, las Sentencias C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999 y C-135 de 2009.

[25] Sentencia C-225 de 2011.

[26] C-136 de 1999.

[27] C-179 de 1994 (abril 13), M. P. Carlos Gaviria Díaz.

[28] La jurisprudencia constitucional ha dejado sentado que es constitucionalmente admisible que en los Estados de Emergencia se adopten medidas constitutivas de tipos penales. En la Sentencia C-224 de 2009, la Corte precisó que “la creación, adición o modificación de tipos penales o el aumento de penas durante el estado de emergencia, tienen vigencia de un año después de la expedición del decreto legislativo correspondiente, a no ser que el Congreso de la República les ‘otorgue carácter permanente’ ”.

[29] Conforme lo ha precisado la jurisprudencia Constitucional, no afecta la legitimidad de los decretos legislativos dictados bajo la declaratoria de los estados de excepción, el hecho de que los mismos sean firmados por los viceministros del Despacho, en ausencia del respectivo ministro, y cuando aquellos se encuentren encargados de sus funciones. Sobre el particular, se dijo en la Sentencia C-1065 de 2002, lo siguiente: “Así mismo, en concepto de la Corte no existe irregularidad por el hecho de que en algunos casos, el Decreto fue firmado por viceministros encargados de las funciones del Ministro respectivo, pues éste

habrá asumido las funciones políticas de aquél. Así mismo, la responsabilidad de que trata el artículo 214 de la Carta”.

[30] “Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de La Juagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia, Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La juagua de ibirica, Chiriguaná, Curumaní en el departamento del Cesar, Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Concención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guanía, por el término (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto”.

[31] Folio 143.

[32] Salvo los litógrafos que sí están obligados a facturar (art. E.T.).