

C-723-15

Sentencia C-723/15

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Declaración de exequibilidad

DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN PARTE DEL TERRITORIO NACIONAL-Se ajusta a la constitución política según sentencia C-670/15

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Requisitos formales

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Requisitos materiales

ESTADOS DE EXCEPCION-Contenido

DECRETOS DE DESARROLLO-Fuentes normativas/ESTADOS DE EXCEPCION-Mecanismos extraordinarios

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS-Pasos metodológicos en juicio de constitucionalidad de medidas excepcionales

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio de conexidad material

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio de arbitrariedad

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio de intangibilidad

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio de no contradicción específica

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-  
Razonabilidad y

proporcionalidad

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio  
de motivación suficiente

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio  
de necesidad

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio  
de incompatibilidad

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio  
de proporcionalidad

DECRETOS DE DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y ESTADOS DE EXCEPCION-Juicio  
de no discriminación

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO  
EN ESTADO DE EMERGENCIA-Contenido, alcance y contexto normativo

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Efectos de la crisis frente a mercado  
laboral y comercio e industria en zona de frontera con Venezuela

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO  
EN ESTADO DE EMERGENCIA-Dinamización de la economía a través del impulso de  
programa de desarrollo empresarial que facilite creación de nuevas empresas y activación  
de existentes

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO  
EN ESTADO DE EMERGENCIA-Medidas legislativas de excepción/DECRETO LEGISLATIVO PARA  
INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-  
Medidas de carácter tributario y económico

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO

EN ESTADO DE EMERGENCIA-Inscripción en registro mercantil tiende a reducir costos de comerciantes y empresas en zona de frontera con Venezuela/REGISTRO MERCANTIL-Validez

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Refinanciación de deudas

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Medidas para incentivar inversión en materia de turismo

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Conexidad material

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Ausencia de arbitrariedad

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio de intangibilidad

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio de no contradicción específica

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Medidas no contravienen prohibición específica de desmejora de derechos de trabajadores

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Razonabilidad y proporcionalidad

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio de finalidad

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Motivación suficiente

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio de necesidad

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio de subsidiariedad

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Exclusión de tarifa por inscripción en el registro mercantil

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio de incompatibilidad

CONSTITUCION POLITICA-Promoción del empleo y garantía a trabajadores de su estabilidad en el mismo

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Medidas proporcionales frente a la eficacia de derechos fundamentales

DECRETO LEGISLATIVO PARA INCENTIVAR ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Inexistencia de discriminación injustificada al conceder tarifa del 0% a nuevos comerciantes y establecimientos de comercio

Expediente: RE-218

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1820 de 2015 “por el cual se dictan medidas dentro del estado de emergencia para incentivar la actividad económica y la creación de empleo.”

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 7 y el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Mediante comunicación del 15 de septiembre de 2015, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 de la Carta Política y la Ley Estatutaria 137 de 1994, remitió a la Corte copia auténtica del Decreto 1820 del 15 de septiembre de 2015 “por el cual se dictan medidas dentro del estado de emergencia para incentivar la actividad económica y la creación de empleo.”. Ello con el fin que se adelantara el control oficioso de constitucionalidad de que trata la misma disposición superior y el artículo 241-8 C.P.

El texto de la norma objeto de análisis, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 49.636 del 15 de septiembre de 2015, es el siguiente:

### DECRETO 1820 DE 2015

(Septiembre 15)

Por el cual se dictan medidas dentro del Estado de Emergencia para incentivar la actividad económica y la creación de empleo.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 1770 de 2015, y

### CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1770 de septiembre 7 de 2015, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de la Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure – Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, 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 de Vichada, e

Inírida en el departamento de Guainía, por el término de treinta (3) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución, corresponde al Gobierno nacional, en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis, entre ellas, las acciones tributarias que permitan atender la emergencia que padecen las personas afectadas por las medidas adoptadas por el Gobierno venezolano.

Que con esa finalidad y en aras de dinamizar la economía en las zonas afectadas, se hace necesario impulsar un programa de desarrollo empresarial que permita la creación de nuevas empresas y la activación de las existentes.

Que así las cosas, para incentivar la creación de empresa en la zona de frontera se deben adoptar medidas que reduzcan los costos de instalación.

Que además, según los últimos datos de la Unidad de Gestión del Riesgo más de 13.000 personas han retornado al territorio nacional como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y se presume que una gran parte se ubicarán en el zona de frontera, por lo que es necesario generar nuevas fuentes de empleo en dicha zona que permitan vincular a estas personas al mercado laboral.

Que el artículo 124 de la Ley 6 de 1992 establece las tarifas a favor de las Cámaras de Comercio por concepto de matrículas, renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones.

Que de acuerdo con esta disposición: “El Gobierno Nacional fijará el monto de las tarifas que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de las matrículas, sus renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones”.

Que según lo indica el inciso segundo de la norma, “para el señalamiento de los derechos relacionados con la obligación de la matrícula mercantil y su renovación, el Gobierno

Nacional establecerá tarifas diferenciales en función del monto de los activos o del patrimonio del comerciante, o de los activos vinculados al establecimiento de comercio, según sea el caso”.

Que dada la necesidad de incentivar la actividad económica en los municipios de que trata el Decreto 1770 de 2015, se requiere reducir a cero la tarifa para la obtención de la matrícula mercantil de las empresas que se constituyan en alguno de dichos municipios, sin consideración al requisito legal del monto de los activos o del patrimonio del comerciante.

Que según estimaciones de la Cámara de Comercio de Cúcuta, cada 30 días de cierre generan 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 en la transición.

Que la Zona Franca Permanente de Cúcuta es un centro de producción e industrialización importante para la región fronteriza, sin embargo por las condiciones precarias del mercado venezolano en los últimos años las empresas allí ubicadas han tenido dificultades económicas, lo que las ha llevado a incumplir el pago de arrendamientos al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, propietario del terreno donde se ubica la zona franca.

Que como resultado del cierre de la frontera y de la disminución del comercio entre los dos países, la situación para estas empresas se ha agravado súbitamente disminuyendo su capacidad para cumplir con sus obligaciones o con los acuerdos de pago previamente suscritos, razón por la cual se requiere refinanciar las deudas de aquellos usuarios comerciales e industriales ubicados en la zona franca.

Que el artículo 814 del Estatuto Tributario, al cual remite la Ley 1066 de 2006 para efectos del cobro coactivo, faculta al funcionario ejecutor por vía coactiva, a conceder facilidades para el pago al deudor hasta por cinco años, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar en los términos allí señalados.

Que teniendo en cuenta la crisis anotada, se hace necesario conceder facilidades de pago que superen dicho periodo, en consideración a la necesidad de reactivar la zona franca y en general del comercio de la zona de frontera.

Que por otro lado, con el fin de promover la actividad turística y de facilitar la creación y expansión de proyectos turísticos que favorezcan el desarrollo de esta industria en la zona de frontera, resulta necesario aliviar los costos de las empresas de turismo que se encuentren registradas o se registren en el futuro en los municipios amparados por la declaratoria del Decreto 1770 de 2015.

Que con el fin de reducir los costos tributarios de los operadores de turismo en la zona amparada por la Emergencia Económica, se hace necesario excluirlos del pago de la contribución parafiscal a que se refiere la Ley 1101 de 2006.

Que con el mismo objetivo, se hace necesario remover la exigencia prevista en el numeral 3° del artículo 18 de la Ley 1101 de 2006 respecto de la cofinanciación de las entidades territoriales para los municipios de categoría 4, 5 y 6 como requisito para la asignación de los recursos del banco de proyectos de Fontur,

DECRETA:

## CAPÍTULO 1

### Programas de desarrollo empresarial

Artículo 1°. Derechos por registro y renovación de la matrícula mercantil. La tarifa para la obtención de la matrícula mercantil de los comerciantes, establecimientos de comercio, sucursales y agencias que inicien su actividad económica principal a partir de la fecha y hasta el 31 de diciembre de 2016 en los municipios de que trata el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015 será cero por ciento (0%).

Artículo 2°. Refinanciación de deudas de usuarios de la Zona Franca Permanente de Cúcuta. El Ministerio de Comercio, Industria y Comercio podrá suscribir acuerdos de pago por términos superiores a cinco años con los usuarios comerciales e industriales de la Zona Franca Permanente de Cúcuta.

## CAPÍTULO 2

### Medidas para incentivar la inversión en materia de turismo

Artículo 3°. Exclusión del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo. Los prestadores de servicios turísticos inscritos en el Registro Nacional de Turismo al momento de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, ubicados en los municipios de que trata el artículo 1° del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, estarán exentos de la liquidación y pago de la contribución parafiscal para la promoción al turismo establecida en el artículo 2° de la Ley 1101 de 2006.

Para la liquidación del tercer trimestre de 2015, solo se tendrán en cuenta los ingresos operacionales vinculados a la actividad sometida al gravamen de los meses de julio y agosto del presente año.

La exclusión del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo de que trata el inciso primero operará a partir del mes de septiembre de 2015 y para la vigencia 2016, de conformidad con el artículo 2° de la Ley 1101 de 2006.

Artículo 4°. Exclusión de aportes de cofinanciación. Los proyectos presentados al Fondo Nacional de Turismo, a partir de la expedición del presente decreto, por los aportantes de la contribución parafiscal y los municipios donde se declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica y por el término del presente año, quedan excluidos de los aportes de cofinanciación de que trata el numeral 3 del artículo 18 de la Ley 1101 de 2006.

Artículo 5°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

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

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Bustos.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Ángela Holguín Cuéllar.

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.

El Ministro de Minas y Energía,

Tomás González Estrada.

La Ministra 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.

Luis Felipe Henao Cardona.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

David Luna Sánchez.

La Ministra de Transporte,

Natalia Abello Vives.

La Ministra de Cultura,

Mariana Garcés Córdoba.

## II. INTERVENCIONES

Mediante Auto del 22 de septiembre de 2015, el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del asunto de la referencia y decretó la práctica de algunas pruebas, relacionadas con la consecución de información por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Comercio, sobre el sustento constitucional de la disposición objeto de análisis. De igual modo, determinó que luego de calificadas dichas pruebas, se fijara el proceso en lista, con el fin de garantizar la participación ciudadana en el trámite de constitucionalidad. Para ello, se formuló invitación a participar en este proceso a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Fondo Nacional de Turismo – Fontur y a la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo – Anato.

En la misma providencia, el Magistrado Sustanciador solicitó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia que remitiera copia auténtica del Decreto que encargó al Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección del Despacho del Ministro del Trabajo, quien suscribió el Decreto objeto de análisis.

### 1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Comercio presentó un grupo de argumentos

dirigidos a defender la constitucionalidad del Decreto objeto de examen, los cuales se centran en los siguientes aspectos:

1.1. En cuanto a la previsión que reduce a cero por ciento la tarifa de matrícula mercantil en los municipios afectados por la emergencia económica, el Ministerio señala que la medida está intrínsecamente relacionada con las causas que dieron lugar a dicha emergencia, en tanto está dirigida a facilitar que las personas que fueron desplazadas hacia Colombia desde Venezuela pueda constituir nuevas empresas y establecimientos de comercio, a través de las cuales solventen su situación financiera.

Para el interviniente, esta “disposición contribuye a impedir la extensión de los efectos de la perturbación, ya que disminuye las barreras para adelantar las actividades empresariales a través de la facilitación para la apertura de establecimientos de comercio o la constitución de sociedades comerciales al eliminar determinadas cargas económicas. Esta medida fomenta la formalización de la empresa y consecuentemente, la generación de empleo formal, el pago regular de impuestos, tasas y contribuciones, y de manera general, el crecimiento de la economía para la comunidad afectada que le permita tanto frenar la situación crítica como superar la crisis.”

1.2. La segunda medida contenida en el Decreto es la posibilidad de que se suscriban acuerdos de pago entre el Ministerio de Comercio y los usuarios comerciales e industriales de la Zona Franca Permanente de Cúcuta (en adelante ZFPC). El interviniente advierte que las razones que dieron lugar a la emergencia económica han generado que varios de dichos usuarios hayan incurrido en mora en el pago de cánones de arrendamiento en la ZFPC, la cual es un centro de producción e industrialización de suma importancia en la región. Las empresas allí ubicadas han visto gravemente afectada la distribución de productos ante el cierre de la frontera con Venezuela y, en consecuencia, han estado imposibilitadas para cumplir puntualmente con sus obligaciones con el Ministerio, lo que hace necesarios los mencionados acuerdos. Tales soluciones están previstas para un término de financiación superior a cinco años, con el fin de facilitar que los afectados se pongan al día en las mencionadas obligaciones. A su vez, este alivio impactaría favorablemente el comercio en la ZFPC, el cual tiene especial importancia en la región afectada por la emergencia.

1.3. Finalmente, la tercera medida es de índole tributaria y versa sobre la exención a la

contribución parafiscal para la promoción del turismo. El Ministerio advierte, de forma análoga a los demás casos, que dicha exención se justifica en términos de aligerar la carga económica de los comerciantes de la zona afectada por la crisis, particularmente aquellos que se dedican a actividades turísticas. En la medida en que dichos tratamientos preferenciales deben ser decididos por el Congreso, la habilitación legislativa para el Presidente es excepcional y se restringe exclusivamente al ámbito dado por el Decreto objeto de análisis, así como el que declaró el estado de excepción.

Así, en términos de la intervención, “resulta procedente introducir modificaciones de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo y la exclusión de aportes de cofinanciación para los prestadores de servicios turísticos y las entidades territoriales amparadas por la declaratoria. || Por lo anterior, es indispensable que las medidas adoptadas protejan el interés general y su duración en el tiempo sea suficiente para estabilizar a la población afectada y generar condiciones que permitan impedir la extensión de la perturbación y resolver la situación crítica a largo plazo.”

## 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda, a través de apoderado judicial, formuló intervención con el objeto de defender la constitucionalidad del Decreto sometido a control de constitucionalidad. En primer lugar, indica que cumple con los requisitos formales previstos en la jurisprudencia constitucional. Luego, en lo que respecta a los aspectos sustantivos, señala que los mismos están debidamente acreditados, con base en los siguientes argumentos:

2.1. En lo que respecta al juicio de finalidad, expresa el interviniente que las medidas contenidas en el Decreto están enfocadas a “la creación y establecimiento de empresas en las zonas afectadas, lo que genera inversión y permite dinamizar la economía de la región.” Así, reitera lo señalado por el anterior interviniente, respecto a que las medidas analizadas tienen como propósito aliviar a los comerciantes de la zona con la exención temporal en el pago de determinadas contribuciones parafiscales y otros costos empresariales. En la medida en que tales políticas tienen por objeto facilitar la creación y mantenimiento de empresas y establecimientos de comercio, impactan en la superación de la crisis económica en la zona afectada, derivada del cierre intempestivo de la frontera con Venezuela y la

expulsión masiva de connacionales.

2.2. Respecto del juicio de necesidad, el Ministerio manifiesta que una de las vías idóneas para reactivar la economía de la región, deprimida por las decisiones de cierre de frontera, es facilitar la creación de nuevas empresas y el alivio de cargas fiscales a las existentes, objetivos que son precisamente los pretendidos por el Decreto materia de examen.

2.3. Frente al juicio de proporcionalidad, el interviniente explica que el alcance del Decreto 1820/15 se circunscribe, de forma precisa, a aquellas medidas focalizadas en superar la crisis en la zona de frontera. Al respecto, explica cómo “su aplicación está circunscrita únicamente a los municipios afectados por la declaratoria de emergencia, la tarifa de 0% para la obtención de la matrícula mercantil para las nuevas empresas que se establezcan en la zona está prevista hasta el 31 de diciembre de 2016, la exclusión en el pago de la contribución parafiscal para la promoción de turismo operará desde el mes de septiembre de 2015 y para la vigencia de 2016, la exclusión de aportes de cofinanciación está prevista para los proyectos presentados al Fondo Nacional de Turismo desde la expedición del decreto y lo que resta del presente año y la posibilidad de refinanciar las deudas de los usuarios de la zona franca permanente de Cúcuta por un término superior a cinco años son medidas que se encuentran acorde con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, de tal modo que no se constituyen en un exceso o una extralimitación a las atribuciones otorgadas durante el estado de excepción. No se afectan garantías o derechos fundamentales protegidos constitucionalmente o por tratados internacionales.”

2.4. Respecto del juicio de necesidad, el Ministerio precisa que la regulación ordinaria aplicable a la materia es incompatible con lo previsto en el Decreto, razón por la cual las medidas en comento debían proferirse mediante dicho mecanismo legislativo de excepción. En efecto, señala que el artículo 124 de la Ley 6 de 1992 establece que el Gobierno fijará las tarifas relativas al registro mercantil con base en el monto de los activos del comerciante o aquellos vinculados al establecimiento de comercio, criterios que impiden prever una tarifa equivalente a 0%. Del mismo modo, el artículo 2º de la Ley 1101/06 determina la competencia de las entidades públicas para realizar el cobro coactivo de sus acreencias, remitiéndose al Estatuto Tributario. Al respecto, el artículo 814 de esa normativa “autoriza conceder facilidades de pago al deudor hasta por cinco años, lo cual dificulta al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la celebración de acuerdos de pago

que puedan resultar más beneficiosos a los usuarios comerciales e industriales de la zona franca permanente de Cúcuta teniendo en cuenta la situación de la zona de frontera.”

De la misma forma, los artículos 2º y 18 determinan la tarifa y la forma de liquidar la contribución parafiscal para la promoción del turismo, previéndose también un Banco de Proyectos Turísticos que se financia parcialmente con un porcentaje de cofinanciación por parte de las entidades territoriales. De esa manera, lo que pretende el Decreto analizado es evitar que se “limite la presentación de proyectos por parte de aquellas [entidades territoriales] que se encuentran ubicadas en la zona afectada y con el fin de impulsar este sector en esa región del país resulta pertinente y conveniente eliminar dicho requisito.”

### 3. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

En un extenso documento, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República sustenta la constitucionalidad del Decreto 1820 de 2015, para lo cual presenta los siguientes argumentos:

3.1. Señala que los requisitos formales exigidos por la Constitución y la jurisprudencia están debidamente acreditados. Esto debido a que (i) fue firmado por el Presidente y todos los ministros, entre ellos un Viceministro encargado de las funciones de la cartera de Trabajo, conforme a acto administrativo legalmente proferido; (ii) está debidamente motivado con las razones que justifican la necesidad, conexidad y pertinencia de las medidas legislativas proferidas; (iii) fue proferido durante la vigencia del Estado de Excepción declarado mediante el Decreto 1770 de 2015; (iv) fue publicado en el Diario Oficial y remitido en la misma fecha a la Corte para su revisión de constitucionalidad; y (v) al no contener medidas de limitación de los derechos humanos, no fue necesario dar cumplimiento a la notificación a la OEA y a Naciones Unidas, en los términos del artículo 16 de la Ley 137 de 1994.

3.2. En cuanto al aspecto material, el interviniente coincide con los anteriores que el propósito del Decreto objeto de examen es “establecer condiciones favorables para la generación de un entorno económico propicio para fortalecer el tejido empresarial en la región afectada, a través de incentivos a la formalización, la relocalización y la implantación de nuevas unidades empresariales en la zona cubierta por la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica.” Agrega, en el mismo sentido, que “los incentivos económicos y tributarios previstos en el Decreto 1820 de 2015 buscan, por una parte, que

el ecosistema empresarial de la región esté en mejores capacidades para absorber el crecimiento de la demanda laboral producido por la llegada intempestiva de gran número de colombianos desempleados y, por otra parte, estimular la creación de nuevos mercados que permitan a los empresarios aquejados por el cierre de la frontera encontrar ingresos sustitutos a aquellos producidos por el tráfico comercial trasfronterizo perturbado, de los cuales derivaban su sustento económico.”

3.3. Respecto de la primera medida sobre la exención de pago de costos relacionados con la matrícula mercantil, la Secretaría sostiene que es una medida idónea para la dinamización empresarial en la zona de frontera. A su vez, este tipo de políticas han demostrado su efectividad, como lo demuestra la inclusión de fórmulas similares en la Ley 1429 de 2010, sobre formalización y generación de empleo, donde se previó un mecanismo progresivo de pago de la matrícula mercantil, a favor de pequeñas empresas que iniciaran su actividad comercial a partir del 29 de diciembre de 2010. Con todo, la medida contenida en la norma de excepción es de un espectro más amplio, pues no solo se concentra en un tipo de empresas, incluye los establecimientos de comercio ubicados en la zona afectada y mantiene la tarifa de 0% durante las vigencias fiscales de 2015 y 2016. Con todo, ambas medidas, tanto la contenida en la ley ordinaria como en la legislación de excepción, cumplen el mismo propósito de “disminuir los costos de transacción asociados a la implantación, relocalización o formalización de una actividad empresarial se pueda incentivar la demanda agregada y generar nuevos puestos de trabajo de calidad.” Esto más aún si se tiene en cuenta que, para el año 2014 en las cámaras de comercio ubicadas en el área afectada se realizaron 10.920 inscripciones en el registro mercantil.

3.3. Frente a la medida relacionada con la refinanciación de deudas de los usuarios de la ZFPC, la Presidencia parte de explicar que dicha Zona Franca es una importante fuente de empleo y actividad comercial en la zona de frontera. Según datos del Ministerio de Comercio, en la actualidad se adeuda cerca de 750 millones de pesos por concepto de cánones de arrendamiento, correspondiente a las vigencias de 2013 a 2015. Para la Secretaría, “ello se debe, en parte, a las condiciones precarias del mercado venezolano. No obstante, si se tiene en consideración que la vocación principal de una zona franca es la de ser una plataforma para la realización de operaciones de comercio exterior, resulta claro que el cierre de la frontera perturba gravemente la normal operación de los usuarios beneficiarios del régimen franco. || Por consiguiente, el Decreto 1820 de 2015 apunta a

brindar un alivio al impacto económico que para los usuarios instalados ha significado el cierre de la frontera y, de esta forma, propiciar el mantenimiento de las condiciones favorables para la realización de inversiones y la generación de empleo.”

3.4. En cuanto a la última medida, referida a la exención de pago de la contribución parafiscal para la promoción y competitividad del turismo, la interviniente señala que dicho ingreso tributario fue creado por el artículo 40 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 1º de la Ley 1101 de 2006, aplicable a hoteles y otro tipo de hospedajes e inmuebles dedicados al turismo, así como a los operadores de los diferentes servicios turísticos. En la zona afectada hay 568 operadores contribuyentes de dicho aporte, ubicados principalmente en los municipios de Norte de Santander y Guajira. Así, en lo que respecta a dichos operadores y “a semejanza de la exención del pago para la obtención de la matrícula mercantil, la medida prevista en el artículo 3º del Decreto 1820 de 2015 está encaminada a generar un estímulo para promover la actividad turística, facilitando la creación y expansión de proyectos turísticos que favorezcan el desarrollo de esta industria en la zona de frontera, a través de la exoneración del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo a partir del mes de septiembre de 2015 y durante toda la vigencia 2016. || Adicionalmente, vale la pena señalar que medidas de esta naturaleza tienden a beneficiar en mayor grado a las MIPYMES, comoquiera que los costos de cumplimiento asociados a sus obligaciones tributarias (compliance costs) resultan ser mayores con respecto a aquellos correspondientes a sus pares de mayor tamaño.”

3.5. En lo que respecta a la cuarta y última medida contenida en el Decreto objeto de examen, referida a la exclusión de aportes de cofinanciación en los proyectos financiados por el FONTUR, reitera lo planteado por otros intervinientes, sobre el origen legal de dichos aportes, así como su destinación al Banco de Proyectos Turísticos. En ese sentido, señala que el objetivo de la norma es facilitar la financiación de proyectos en la zona afectada, incluso por encima de los topes de cofinanciación previstos en el artículo 18 de la Ley 1101/06 y, con ello, mitigar los efectos de la emergencia económica.

3.6. En un segundo capítulo, la Secretaría explica cómo el Decreto cumple el requisito de conexidad material con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. A este respecto, pone de presente que el origen de la emergencia tuvo lugar en la súbita llegada masiva de colombianos deportados desde

Venezuela, así como en las políticas migratorias y de fuerza impuestas en la frontera, hechos que fueron debidamente documentados en las consideraciones del Decreto 1770 de 2015, que declaró el estado de excepción. Estas circunstancias, a su vez, han tenido un grave impacto económico en el área, lo cual obliga a adoptar políticas como las contenidas en el Decreto analizado, que son calificadas por el interviniente como “medidas de choque que permiten, en cierta medida, contrarrestar la situación de crisis en el mercado laboral de los municipios afectados, provocada no solamente por la llegada inusitada de cientos de colombianos, sino también por el cierre intempestivo de una frontera activa y vital, eje fundamental de las actividades económicas de los municipios fronterizos.”

Para el interviniente, la suma del fenómeno migratorio y la crisis económica afecta, de manera intensa, el índice de desempleo en la zona, habida cuenta la incapacidad del mercado local para absorber la demanda laboral. Así, pone como ejemplo que en razón del abrupto cierre de la frontera, cerca de 1.300 personas que dependían del cambio de moneda en Cúcuta perdieron sus empleos. La situación analizada, además, resulta particularmente grave en el caso de dicha ciudad, la cual de acuerdo con cifras del DANE es la tercera ciudad con mayor desempleo del país.

Sobre este preciso particular, la intervención explica, basada en diversos reportes oficiales, que “Cúcuta y su Área Metropolitana (A.M) han experimentado un desempleo estructuralmente alto. Desde 2001, en promedio se han registrado niveles de desempleo de 14,4% en los trimestres abril-junio. Para 2015, en este trimestre la tasa de desempleo se ubicó en 14%, el número de desocupados corresponde a 57 mil y su población activa a 409 mil. || En el periodo 2001-2015, mientras para el total nacional el desempleo muestra una clara tendencia decreciente, para Cúcuta A.M. el comportamiento ha sido oscilante. En esta zona del país se presentó un claro endurecimiento del desempleo entre 2008 y 2012, pasando de 9,4% a 16,4%. En otras palabras, la tasa de desempleo creció un 75,4% en tan solo 4 años. || Según cálculos efectuados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si se asume que las personas deportadas, expulsadas y repatriadas ingresan a la población económicamente activa como desempleados, la tasa de desempleo para el mes de septiembre se ubicaría en 15,5%, es decir, 1.3. puntos porcentuales por encima de la observada para este mismo mes en el año 2014.” Incluso, en un segundo escenario y con base en las mismas cifras, el Ministerio de Hacienda calcula una posible tasa de informalidad del 77%, agravada por la emergencia que dio lugar a las normas de

excepción. De allí el carácter urgente de las medidas adoptadas.

3.7. En cuanto al cumplimiento del requisito de finalidad, la Presidencia reitera que las medidas contenidas en el Decreto 1820/15 son todas incentivos económicos a la actividad comercial y empresarial en la región, los cuales alivian la actividad de los agentes del mercado de la zona, a partir de los siguientes criterios, los cuales demuestran con suficiencia la relación medio – fin entre dichas medidas y la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia:

“A través de la reducción de los costos transaccionales por concepto del pago para la obtención de la matrícula mercantil se genera un margen de liquidez al interior de las unidades empresariales que debería fomentar los procesos de formalización, así como incentivar la creación y la relocalización de empresas al interior del territorio focalizado.

Aumentar la demanda agregada, para lo cual es necesario fortalecer el tejido empresarial regional. En este sentido, los estímulos que se otorgan por medio del Decreto 1820 de 2015 persiguen imprimir un nuevo aire a la dinámica económica local, lo que deberá traducirse en la inflexión de la curva de desempleo.

La posibilidad de refinanciación, en una línea de tiempo con plazos mayores a cinco (5) años, de las deudas de los usuarios instalados en la Zona Franca Permanente de Cúcuta con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, debería facilitar el re-direccionamiento de recursos frescos en actividades que permitan a dicha plataforma convertirse en un espacio competitivo para el desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios bajo el régimen franco, capaces de generar inversión, empleo, innovación y creación de clústeres con alto valor agregado.

Incentivar la actividad turística por medio de la reducción de los costos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias, en lo que se refiere a la contribución parafiscal con destino a la promoción y competitividad del turismo, y a través de la financiación de proyectos sectoriales con cargo a los recursos que administra el FONTUR. Se busca, por medio de esta iniciativa, aportar condiciones para que los operadores contribuyentes puedan atraer turismo a los territorios de frontera y convertirse en fuente de generación de empleos formales de calidad.

Promover acciones de reconversión empresarial, con el fin de generar nuevos mercados que permitan a los empresarios aquejados por el cierre de la frontera encontrar ingresos sustitutos a aquellos producidos por el tráfico comercial transfronterizo perturbado, de los cuales derivaban su sustento económico.

Lo anterior deberá redundar en una mejora de las condiciones de vida de la población afectada por la situación en la frontera, no solamente la retornada, expulsada, deportada o repatriada, sino también aquella que se ha visto afectada en la medida en que el cierre de frontera implicó la cesación de su actividad económica.”

3.8. Frente al cumplimiento del requisito de necesidad de las medidas adoptadas, la intervención distingue entre la necesidad legal y la material. En cuanto a lo primero, la Secretaría coincide con los demás intervinientes en que diferentes normas legales imponen restricciones a las medidas adoptadas por el Decreto, particularmente en lo que respecta a la reducción de ingresos tributarios y contribuciones de diversa índole de las que son responsables empresarios y comerciantes. Además, resalta que la definición de dichos asuntos, en tanto refieren la definición de los tributos, tiene reserva de ley, por lo que escapan de la facultad reglamentaria que la Constitución reconoce al Gobierno. Por ende, las normas de excepción son necesarias para suspender dichos preceptos legales, no solo por la aplicación en el caso del principio de legalidad tributaria, sino también en razón a que el proceso legislativo ordinario no se muestra lo suficientemente expedito para atender la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

Ahora bien, en lo que respecta a la necesidad material, también denominada por el interviniente como “proporcionalidad”, la Presidencia expresa que las medidas contenidas en el Decreto objeto de examen están unívocamente dirigidas a reactivar el sector comercial y empresarial de la región afectada y, con ello, incentivar el empleo en la misma. Dichas políticas, por ende, están “destinadas a incentivar la reactivación del aparato productivo cumplen con fines constitucionalmente válidos para hacer frente a la situación de emergencia. Esto, toda vez que el fortalecimiento del tejido empresarial es un requisito indispensable y previo para generar demanda agregada por parte de los actores económicos y, a través de esta, promover iniciativas para la generación de empleo de calidad.”

#### 4. Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras

El Presidente de Confecámaras interviene en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del Decreto objeto de análisis. Para ello resalta, en el mismo sentido de los demás intervinientes, el impacto económico que en la zona de frontera ha generado el cierre de la misma, así como el súbito ingreso de miles de colombianos deportados irregularmente desde Venezuela. En consecuencia, considera que las medidas adoptadas mediante el Decreto 1820/15 “se orientan a estimular la formalización y la creación de nuevas unidades productivas”, en los términos y plazos previstos en la norma examinada. Por ende, en cuanto se trata de políticas tributarias excepcionales, adoptadas por el Gobierno para superar las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, son compatibles con la Constitución.

#### 5. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario presentó ante la Corte concepto sobre la constitucionalidad de la norma objeto de estudio, en el cual fungió como ponente el doctor Jesús Orlando Corredor Alejo y que fue aprobado por los miembros del Instituto.

Luego de explicar los contenidos constitucionales y jurisprudenciales sobre la facultad de regulación excepcional del Gobierno en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, el Instituto advierte que el Decreto sometido a revisión es compatible con la Constitución. Esto debido a que fue expedido de conformidad con los requisitos de forma previstos en la Carta. Adicionalmente, en lo que respecta al fondo, se ajusta a condiciones de necesidad y finalidad.

De este modo, para los casos de la exención del pago para la obtención de la matrícula mercantil y la posibilidad de suscribir acuerdos de pago para la asunción de las obligaciones de los empresarios agrupados en la ZFPC, son medidas que están dirigidas a la reactivación económica de la zona afectada. En cuanto a las demás disposiciones, advierte el Instituto que se trata de instrumentos basados en la “necesidad de aliviar los costos de las empresas dedicadas a la industria del turismo, al promover esta actividad y facilitar la creación y expansión de proyectos turísticos que favorezcan el desarrollo de esta industria en la zona de frontera. Lo anterior, teniendo en cuenta que el turismo es un foco de desarrollo y

crecimiento económico, que sin lugar a dudas ayuda a la dinamización de la economía en las zonas afectadas, siendo elemento de conexión indudable que permite ayudar a conjurar la crisis.”

Agrega, en el mismo sentido, que el Decreto explica las razones que permiten inferir la conexidad entre las medidas mencionadas y la crisis que dio lugar al estado de emergencia, sin que las mismas tampoco contraigan discriminación alguna que esté constitucionalmente prohibida. Sobre este particular resalta que la exención al pago de los costos por registro mercantil no vulnera el derecho a la igualdad de los comerciantes y empresas que ya se han inscrito en dicho registro, pues la medida tiene por objeto incentivar a las nuevas empresas y la correlativa generación de empleo. Por ende, se está ante dos supuestos de hecho diferentes, puesto que “si bien la medida va encaminada a proporcionar un alivio económico a través de la reducción de gastos de carácter tributario que deben sufragar los afectados con la crisis fronteriza, el artículo 1 del Decreto 1820 de 2015 solo otorga el beneficio respecto de la inscripción en el registro mercantil para quienes inicien actividades en la zona, sin incluir la renovación de la matrícula, que como queda señalado, tendrá que ser pagada tanto por quienes se instalen como por quienes ya estén localizados en la zona.”

### III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare exequible el Decreto 1820 de 2015, fundándose en las siguientes consideraciones:

El Ministerio Público explica que el Decreto cumple con los requisitos formales para su expedición. Respecto del contenido material, determina que las medidas adoptadas están intrínsecamente relacionadas con la superación de la crisis que motivó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, cumpliéndose de esa forma con el requisito de conexidad formal y material previsto en la jurisprudencia constitucional. En específico, refiere a las consideraciones sobre la afectación del comercio y la industria en la zona de frontera, expuestas en el Decreto 1770 de 2015 que declaró el estado de excepción.

En términos del concepto, “ante la insuficiencia de los recursos y medios de acción

ordinarios para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica originada por el cierre de la frontera venezolana, a juicio del Gobierno Nacional, es necesario adoptar medidas 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.”

Bajo estas consideraciones, las medidas de exención al pago de registro mercantil, acuerdos de pago para la asunción de responsabilidad dinerarias a cargo de los empresarios ubicados en la ZFPC, la exclusión del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo y el estímulo a los proyectos turísticos en las zonas afectadas, que son excluidos del pago de los aportes de cofinanciación, son todas acciones que tienen como finalidad el incentivo económico de la zona afectada por la emergencia. Como lo señala la Procuraduría General, “las medidas dispuestas en el decreto bajo examen son necesarias y adecuadas para afrontar la crisis económica, social y ecológica que se vive en los municipios cercanos a la frontera con Venezuela y evitar la extensión de sus efectos, por lo cual se enmarcan dentro del orden constitucional, en la medida que permiten al Estado atender de manera pronta los requerimientos de la comunidad, principalmente en lo relativo a la industria, el comercio y, por consecuencia, en la generación de empleo, cuyo ejercicio dependía en gran medida de las relaciones comerciales con el citado país.”

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

##### Competencia

1. Conforme a lo dispuesto por el párrafo del artículo 215 y el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1820 de 2015.

Asunto preliminar. Declaratoria de exequibilidad del Decreto 1770 de 2015

2. La Sala considera necesario, antes de abordar el análisis de constitucionalidad del Decreto objeto de examen, resaltar que la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la norma de excepción con base en la cual se expidió el Decreto 1820 de 2015. En efecto, a través de la sentencia 670 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), la Corte concluyó que el Decreto 1770 de 2015 “por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”, se ajustaba a la Constitución. Esto en la medida que cumplía con los requisitos formales y sustantivos previstos para el efecto, particularmente la comprobación sobre una grave crisis económica y humanitaria en la zona de frontera, la cual había generado una serie de consecuencias desfavorables en términos de protección de derechos fundamentales de los habitantes de la zona, así como de los colombianos y colombianas que habían sido deportados masivamente desde Venezuela. Esta crisis, según tuvo oportunidad de evaluarlo la Corte, en razón de su gravedad y naturaleza inusitada, (i) se encuadraba dentro del concepto de grave e inminente perturbación del orden económico, social y ecológico, previsto en el artículo 215 C.P.; y (ii) no podía ser materialmente asumida a través de las medidas legales y administrativas ordinarias, lo que justificaba la adopción del estado de excepción.

3. A juicio de la Sala, esta comprobación es de principal importancia para la presente decisión, puesto que confiere validez a las consideraciones planteadas por el Gobierno Nacional para justificar la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, argumentos que en buena medida son replicados en las razones para promulgar las medidas contenidas en el Decreto objeto de examen en esta sentencia. Igualmente, la adopción del fallo de mencionado descarta la inexecutable por consecuencia del Decreto objeto de examen en esta oportunidad.

Materia objeto de análisis y metodología de la decisión

4. De acuerdo con el procedimiento previsto en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Corte asumió el conocimiento del Decreto Legislativo 1820/15. Para este fin, requirió información de las autoridades concernidas con la materia del mismo, a la vez que permitió la participación ciudadana, término en que fueron allegadas las intervenciones reseñadas en los antecedentes de este fallo. Finalmente, el Procurador General de la Nación presentó su concepto sobre la constitucionalidad de la norma analizada. De este estudio se concluye que tanto los intervinientes como el Ministerio Público concuerdan en considerar la

exequibilidad del Decreto mencionado.

Los intervinientes y el Procurador General coinciden en sostener que las medidas contenidas en el Decreto 1820/15 están unívocamente dirigidas a incentivar la creación de nuevas empresas en la zona de frontera y con ello dinamizar la economía y fortalecer la consecución de empleos. Estas políticas están intrínsecamente relacionadas con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de emergencia, pues la misma ha generado tanto un aumento de la desocupación en la zona de frontera, merced de la deportación masiva de personas sin opciones de subsistencia ante su reingreso al país, sumado al debilitamiento del intercambio comercial, derivado de las medidas unilaterales de cierre de la frontera que impiden la distribución de productos entre los dos países.

5. Según la metodología que para el control de los decretos legislativos que se expiden en desarrollo de los estados de excepción, la Corte adoptará en esta sentencia el siguiente orden en las consideraciones: En primer término, comprobará el cumplimiento de los requisitos formales predicables de los decretos legislativos. Luego, verificada esta etapa, se ocupará del análisis material del Decreto 1820/15. Para ello, recopilará las reglas planteadas por las normas que integran el bloque de constitucionalidad y desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte, relacionadas con las condiciones que deben cumplir los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción, en especial del estado de emergencia social, económica y ecológica. Descritas estas condiciones y reglas jurisprudenciales, se circunscribirá el contenido y alcance del Decreto objeto de examen. Una vez definido ese asunto, la Sala adelantará el control material de la norma, a partir de las reglas jurisprudenciales reseñadas sobre ese tópico, así como los contenidos constitucionales concernidos a la materia objeto de la normatividad de excepción. Finalmente, la Sala establecerá las conclusiones del estudio a desarrollar en este fallo.

#### Análisis formal del Decreto Legislativo

6. De la lectura del texto auténtico del Decreto 1820 del 15 de septiembre de 2015, la Sala llega a la conclusión que los requisitos formales de los decretos dictados al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica están debidamente acreditados, como pasa a comprobarse:

Del mismo modo, como se explicó en el apartado preliminar de esta sentencia, el Decreto

1770 de 2015 fue declarado exequible por la Corte mediante el fallo C-670/15.

6.2. El Decreto 1820/15 contiene diecisiete considerandos, los cuales pretenden dar cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones en ella contenidas frente a la solución de los hechos que dieron lugar a la crisis en la zona de frontera con Venezuela, que motivó el estado de excepción.

6.3. El Decreto objeto de examen fue suscrito por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros titulares, salvo en el caso de la cartera de Trabajo, caso en el cual la firma corresponde al Viceministro de Relaciones Laborales de dicho Ministerio, quien estaba encargado de las funciones del Despacho.

Sobre este respecto, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte copia del Decreto 1734 del 28 de agosto de 2015 “por el cual se concede el disfrute de unas vacaciones y se hace un encargo en el Ministerio de Trabajo”.<sup>[1]</sup> El artículo 2º de dicho Decreto delega las funciones del Ministerio en el mencionado Viceministro, por el término de las vacaciones del titular, las cuales tuvieran vigencia del 14 de septiembre al 2 de octubre de 2015, esto es, dentro del periodo en que se promulgó el Decreto 1820/15.

6.4. El Decreto objeto de examen fue promulgado el 15 de septiembre de 2015, esto es, dentro del término de vigencia del estado de emergencia declarado por el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015.

6.5. La norma objeto de examen fue publicada en el Diario Oficial 49.636 del 15 de septiembre de 2015 y remitida a la Corte para su revisión de constitucionalidad, mediante oficio de la misma fecha, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

A partir de esta revisión, la Sala concluye que el Decreto 1820 de 2015 cumple con las condiciones formales previstas en la Constitución para los decretos legislativos adoptados en los estados de excepción.

Requisitos constitucionales de los decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica

7. La Corte Constitucional ha fijado un precedente reiterado y estable respecto de las

condiciones materiales que deben cumplir los decretos legislativos dictados en los estados de excepción, particularmente aquellos que desarrollan la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. De allí que para este apartado la Corte reitere nuevamente dichas reglas jurisprudenciales, según la sistematización de las mismas que se presenta en las sentencias C-225/09 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez) y C-224/11 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

8. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales, las cuales no pueden ser asumidas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. En cambio, el ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el Texto Superior. Ello bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestos por la Constitución.

Para el caso particular de los decretos de desarrollo, los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integrantes del bloque de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la Ley 137/94, Estatutaria de los Estados de Excepción[2] - LEEE; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales, denominadas como derechos intangibles. Estas disposiciones integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, conforme lo regula el artículo 93 de la Constitución.[3]

9. A partir de esas fuentes normativas, la jurisprudencia de la Corte ha identificado un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de

excepción, en general. Estos juicios son los siguientes:

9.1. Juicio de conexidad material: Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el decreto de desarrollo, estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

El mismo precedente ha señalado que para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

9.2. Juicio de ausencia de arbitrariedad: Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º de la LEEE, estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

9.3. Juicio de intangibilidad: Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles, los cuales no pueden ser afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior. Estos garantías, de acuerdo con el artículo 4º de la LEEE, norma que enlista las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al

reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

9.4. Juicio de no contradicción específica: Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comentario que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE.[4] Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

10. Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente. A tales condiciones se suman otras, que van más allá de las comprobaciones fácticas y jurídicas antes expuestas y concentran el escrutinio judicial en un análisis sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas por el decreto de desarrollo, conforme a los requisitos previstos en los artículos 8 a 14 de la LEEE.[5] Este análisis versa sobre las siguientes modalidades de juicio:

10.1. Juicio de finalidad: Conforme a este juicio, la Corte debe determinar si el objetivo buscado por el decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.

10.2. Juicio de motivación suficiente: De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el Presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y,

a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.

10.3. Juicio de necesidad: Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a que determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello, debe la Corte apreciar dos aspectos definidos: El primero, relativo a si el Presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad.

10.4. Juicio de incompatibilidad. Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad antes descrito, busca determinar si el Gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.

10.5. Juicio de proporcionalidad: El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particulares. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

El análisis de proporcionalidad, según el precedente aquí sintetizado, se desarrolla mediante dos análisis diferenciados. Así, "... [e]l primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a

la normalidad.” Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)” [6]”[7]

10.6. Juicio de no discriminación. Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Finalmente, el precedente en comento ha dispuesto que el control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo, si bien adopta la metodología expuesta, no requiere que sea agotada cuando se encuentra que la medida no cumple con una de los juicios antes explicados. Ante esa eventualidad, el decreto de desarrollo devendrá inexecutable, sin necesidad de evaluarlo a partir de los restantes parámetros.

Expuesto el precedente sobre las reglas para el control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, pasa la Corte, de acuerdo con la metodología explicada en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia, a determinar el contenido y alcance del Decreto 1820/15.

El contenido, alcance y contexto normativo de la disposición analizada

11. Uno de los aspectos que se vieron más afectados en razón de la crisis en la frontera con Venezuela fue el desarrollo económico en el área, así como los elevados niveles de desempleo derivados de la fuerte desaceleración del mercado. Como bien se sabe, el comercio y la industria en la zona depende intensamente del intercambio comercial con el vecino país, por lo que la medida unilateralmente adoptada por el Gobierno venezolano de cerrar el paso fronterizo tuvo efectos devastadores sobre la economía de la región. Además, el envío de miles de colombianos y colombianas deportados hacia el país, sumados a quienes retornaron por su propia cuenta, profundizó la insuficiencia del mercado

de la región para absorber las necesidades de trabajo y subsistencia de estos grupos, generalmente conformados por sujetos de especial protección constitucional, como niños y adultos mayores, que requieren de urgentes ingresos para su subsistencia.

En ese sentido, resulta pertinente traer a colación las consideraciones que sobre este preciso particular fueron plasmadas en el Decreto 1770 de 2015, que declaró el estado de emergencia, marco para este análisis. En ellas, en cuanto a la valoración por parte del Presidente de los efectos de la crisis frente al mercado laboral y el comercio e industria en la zona de frontera, se planteó lo siguiente:

“c) Mercado laboral

Que, adicionalmente, el cierre de la frontera ha presionado fuertemente el mercado laboral en los municipios afectados por la medida.

Que aunque el efecto de cierre de las fronteras genera un incremento del desempleo en los municipios limítrofes, la situación en Cúcuta es particularmente crítica si se tiene en cuenta que la ciudad y su área metropolitana presentan problemas graves de desempleo -muy superiores a los de la media nacional- motivo por el cual, el súbito e intempestivo cierre del tránsito entre los dos países ha disminuido las posibilidades de que los cucuteños pasen la frontera para derivar recursos de subsistencia en Venezuela.

Que de acuerdo con información suministrada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), la ciudad de Cúcuta, junto con el área metropolitana (Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia), para el trimestre móvil mayo-julio 2015, es la tercera ciudad con mayor índice de desempleo en Colombia y la que presenta mayor porcentaje de empleo informal de las grandes ciudades del país.

Que en función de las dinámicas económicas propias de los municipios de la frontera, el cierre de los puntos de paso se traduce en un aumento de la presión del mercado laboral que puede traer consecuencias desfavorables de tipo social y económico. Así, por ejemplo, según cifras del Ministerio del Trabajo, la crisis fronteriza amenaza con poner en riesgo 7.000 empleos del sector minero, en razón de la imposibilidad de transportar carbón por territorio venezolano. En otros casos, el cierre fronterizo compromete 3.200 empleos en el sector de transporte de pasajeros y carga.

Que en tales condiciones, con el fin de dinamizar el mercado laboral de la región, se hace necesario adoptar medidas que reduzcan las cargas laborales no salariales, que promuevan la capacitación y la formalización laboral y que dinamicen la oferta laboral de personas afectadas por la crisis en la frontera con Venezuela.

(...)

#### e) Comercio e industria

Que no obstante que Colombia tiene un mercado natural con Venezuela, al punto que, pese a las dificultades, el país vecino es el tercer destino de las ventas no minero energéticas de Colombia, entre el 2008 y el 2014 las ventas totales al mismo se redujeron en 67%.

Que según estimaciones de la Cámara de Comercio de Cúcuta, cada 30 días de cierre generan 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 en la transición.

Que según el DANE, 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 todo lo anterior 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 zona de frontera.

Que por lo anterior 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.”

12. Estos argumentos son reiterados y especificados en los considerandos del Decreto 1820/15. Así, se plantea como objetivo general de dicha normatividad de excepción la dinamización de la economía en la zona afectada, a través del impulso de un programa de desarrollo empresarial que facilite la creación de nuevas empresas y la activación de las existentes.

A reglón seguido y luego de hacer mención al aumento de personas aptas para ingresar al mercado laboral, debido a la deportación masiva registrada, las consideraciones del Decreto ponen de presente las reglas legales sobre tarifas del registro mercantil y la necesidad correlativa de suspender dichos cobros para incentivar la actividad económica, particularmente en la ciudad de Cúcuta, gravemente afectada por la crisis.

De manera similar, expresa que a pesar que el Estatuto Tributario prevé la posibilidad de establecer alivios, dentro del cobro coactivo, al deudor incumplido, estas facilidades solo pueden ser extendidas por un máximo de cinco años. Así, la norma de emergencia debía extender este beneficio por un plazo mayor, con el fin de cumplir con la meta de reactivación económica trazada.

Idéntico razonamiento hacen los considerandos del Decreto 1820/15 en relación con las normas tributarias relativas a la contribución parafiscal para las empresas de turismo, prevista en la Ley 1101 de 2006, así como los requisitos para asignación de recursos del Fontur. En cada uno de estos casos, luego de citar las normas aplicables que imponen la obligación tributaria, el Gobierno concluye necesario excluir y otorgar tratamientos preferenciales a favor de las empresas ubicadas en la zona afectada.

13. A partir de estos argumentos, el Decreto expresa en su articulado las medidas legislativas de excepción respectivas, de la siguiente manera:

13.1. El capítulo primero, denominado Programas de Desarrollo Empresarial, cuenta con dos artículos. El artículo primero determina que la tarifa para la obtención de la matrícula mercantil de los comerciantes, establecimientos de comercio, sucursales y agencias (i) ubicados en los municipios en los que se declaró el estado de emergencia; y (ii) que inicien su actividad desde la entrada en vigencia del Decreto 1820/15 y hasta el 31 de diciembre

de 2016, será de cero por ciento (0%).

Como se observa, la medida tiende a reducir los costos que por matrícula mercantil deben asumir los comerciantes y empresas domiciliadas en el área sobre la cual se declaró el estado de emergencia. Este costo es propio de la actividad comercial y está vinculado con la necesidad de contar con un registro público y actualizado que facilite el ejercicio de dichas labores de intercambio económico. Así mismo, es una herramienta imprescindible para el ejercicio adecuado de la dirección que tiene el Estado en la economía, en los términos y para el cumplimiento de los fines definidos en el artículo 334 C.P.

A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha identificado la validez del registro mercantil al explicar cómo “la base de datos constituida por el registro mercantil actualizable anualmente, sugiere la compilación de una información que es connatural a la actividad comercial, en tanto su desarrollo implica tener certeza de quiénes, cómo y con qué se participa en ella. Además, la disponibilidad pública e inmediata señala a todos los integrantes de una comunidad la garantía del acceso al intercambio económico y les brinda las herramientas mínimas para ello, las cuales son conocimiento de los participantes y conocimiento de las actividades que se realizan. (...) el registro mercantil permanentemente actualizado, presta a la actividad económica la posibilidad de configuración de uno de sus supuestos más importantes, cual es el de (i) la organización. De la que se deriva igualmente otro elemento esencial no sólo al ejercicio del intercambio comercial sino a la dinámica misma del Estado Constitucional de Derecho, que es (ii) la seguridad jurídica. Todo esto, a través de la satisfacción de otro principio fundamental de las actividades económicas, cual es el de (iii) la publicidad.”[8]

A partir de esta comprobación, la misma sentencia concluyó que “Prescindir de la base de datos actualizada cada año, constituida por el registro mercantil, implicaría que ni los comerciantes ni el Estado como director de la economía, tendrían certeza de sus posibilidades para participar y para controlar y promocionar, respectivamente, el intercambio mercantil. Luego el control no lo ejercería el Estado sino los mismos comerciantes, si es que se deja al arbitrio de ellos la renovación de la información. Y, la ausencia de certeza a su vez, no produce nada diferente a la inseguridad económica y jurídica de las transacciones comerciales. No es posible por tanto diseñar una actividad económica adecuadamente organizada si no se cuenta con información certera de los

comerciantes. Incluso, frente a la existencia de medidas de organización alternativas a la sistematización de dicha información, ésta resulta indispensable para implementar aquellas. Por lo anterior, la Corte concluye que en la tarea de adecuar la actividad económica empresarial a los postulados de los artículos 333, 334 y siguientes de la Constitución, la implantación de la obligación de renovar anualmente la matrícula mercantil resulta necesaria; y es además presupuesto para que se puedan tomar otras medidas con los mismos fines.”

El artículo segundo del Decreto 1820/15 refiere a la refinanciación de deudas de usuarios de la ZFPC y confiere al Ministerio de Comercio la potestad para suscribir acuerdos de pago por términos superiores a cinco años con dichos usuarios comerciales e industriales. Como se explica en las consideraciones de la norma analizada, este precepto busca hacer más amplio la competencia legal ordinaria que tienen las entidades del Estado que ejercen cobro coactivo, prevista en el artículo 814 del Estatuto Tributario. De acuerdo con esta norma, la DIAN podrá celebrar acuerdos de pago con los deudores de impuestos de timbre, de renta y complementarios, sobre las ventas y la retención en la fuente, o de cualquier otro impuesto administrado por la Dirección de Impuestos Nacionales, así como para la cancelación de los intereses y demás sanciones a que haya lugar, hasta por cinco años y bajo el cumplimiento de las condiciones previstas en la legislación correspondiente.

13.2. El capítulo segundo tiene dos artículos y se denomina Medidas para Incentivar la Inversión en Materia de Turismo. El artículo tercero del Decreto objeto de análisis determina que los prestadores de servicios turísticos inscritos en el Registro Nacional de Turismo al momento de la declaratoria de emergencia y que están en los municipios objeto de la misma, estarán exentos de la liquidación y pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo establecida en el artículo 2º de la Ley 1101 de 2006.

Así mismo, el artículo en mención determina que (i) en la liquidación de dicha contribución correspondiente al tercer trimestre de 2015, solo se tendrán en cuenta los ingresos operacionales de la actividad sometida a gravamen de los meses de julio y agosto de 2015; y (ii) para efectos de la definición fiscal de la exención al pago de la contribución, se prevé que la misma operará desde septiembre de 2015 y para la vigencia de 2016, de conformidad con la norma legal citada que prevé dicha contribución.

El artículo cuarto del Decreto prevé una exclusión frente a los aportes al Fontur. Así, se determina que los proyectos presentados a este Fondo, a partir de la expedición del Decreto 1820/15, por parte de los aportantes de la contribución parafiscal y los municipios donde se declaró la emergencia, quedan excluidos de los aportes de cofinanciación de que trata el numeral 3º del artículo 18 de la Ley 1101 de 2006.

Sobre lo regulado en los artículos 3º y 4º del Decreto 1820/14, se tiene que la Ley 1101 de 2006 modificó la Ley 300 de 1996, denominada como Ley General de Turismo, con el fin de regular la contribución parafiscal para la promoción del turismo. En virtud del artículo 3º de esa normatividad, son responsables del pago de la contribución las diferentes personas naturales y jurídicas vinculadas con la prestación de servicios de turismo y descritas en dicha norma.[9] Igualmente, en lo que respecta al base de liquidación de la contribución, el artículo 2º de la Ley mencionada lo fija en el 2.5 por mil de los ingresos operacionales de la actividad sometida a gravamen, adelantada por los sujetos responsables de dicha contribución, con excepción de los bares y restaurantes turísticos, caso en el que la tarifa equivale al 1.5 por mil de los ingresos mencionados.

De otro lado y en relación con lo regulado en el artículo 4º del Decreto 1820/15 debe resaltarse que el artículo 18 de la Ley 1101 de 2006 regula la operación del Banco de Proyectos Turísticos. Este Banco está dirigido a la financiación de proyectos de las entidades territoriales que demanden recursos para promoción provenientes de las fuentes fiscales previstas en la Ley 1101/06 o en el Presupuesto General de la Nación. Frente a la inscripción de dichos proyectos, la norma en comento determina, entre otros asuntos, que (i) los proyectos serán inscritos mediante decisión del Comité Directivo del Fontur, previa solicitud de las entidades territoriales y los entes particulares aportantes; (ii) los aportes al proyecto se realizarán con base en la cofinanciación de las entidades territoriales, sin que los aportes del Banco sean superiores al 50% del respectivo proyecto y al 10% de los recursos destinados para el Banco de Proyectos en la respectiva anualidad. Con todo, si se trata de municipios de 4ª a 6ª categoría, la cofinanciación con cargo a recursos del Banco podrá ser hasta del 80%; (iii) la asignación de recursos debe tener en cuenta la optimización de las ventajas competitivas de los distintos destinos turísticos y la promoción equilibrada entre las entidades territoriales; y (iv) al menos el 30% de los recursos del Banco de Proyectos para la respectiva anualidad serán utilizados para la financiación de proyectos de las entidades territoriales.

13.3. Finalmente, el artículo 5º determina la vigencia del Decreto, previéndose la fórmula genérica de entrada en vigor a partir de la promulgación.

14. Como se observa, el Decreto contiene medidas de carácter tributario y, en un sentido más amplio, económico, que tienen por objeto establecer tratamientos preferenciales a las empresas y establecimientos de comercio ubicados en la zona de frontera, tendientes a disminuir sus costos de operación, refinanciar algunas de sus obligaciones y, de manera específica para el caso de las medidas contenidas en el artículo 4º, promover el turismo.

A continuación, la Corte determinará si dichas medidas cumplen con los requisitos fijados en las normas del bloque de constitucionalidad, según fueron explicados en los fundamentos jurídicos 9 y 10 de esta sentencia.

La exequibilidad del Decreto 1820/15

Cumplimiento de las condiciones generales

15. En lo que respecta a la conexidad material, se ha explicado cómo la situación en la zona de frontera ha generado una profunda crisis económica en la zona, que a su vez ha agravado los índices de desempleo, de por sí significativos antes de la emergencia declarada por el Ejecutivo. Tanto el Decreto declaratorio del estado de excepción como el Decreto 1820/15 son coincidentes en afirmar que la crisis en la zona de frontera, caracterizada por el cierre del paso fronterizo, la expulsión de miles de colombianas y colombianos, y el retorno voluntario de otros miles, ha generado una fuerte desaceleración de la economía.

En ese sentido, cada una de las medidas estudiadas, como se explicó en precedencia, tienen como finalidad impulsar diferentes sectores productivos en la zona afectada. Esto se comprueba con la suspensión de cobros asociados al registro mercantil, la refinanciación de las deudas de aquellas empresas ubicadas en la ZFPC, la exclusión del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo y la eliminación temporal de la cofinanciación de para los proyectos financiados por el Fontur.

Cada una de estas medidas tiene el propósito de reducir o suspender costos asociados a la creación y operación de empresas y reducir la responsabilidad de los entes territoriales

afectados frente a la financiación de nuevos proyectos turísticos en la zona afectada. Son, sin duda, medidas dinamizadoras de la economía que tienden a solventar las consecuencias de la crisis evidenciada en el Decreto 1770/15, norma avalada en su constitucionalidad por esta Corte. El Gobierno, tanto en los considerandos del Decreto objeto de análisis como las intervenciones rendidas ante la Corte, es exhaustivo en explicar los graves efectos de la emergencia en el mercado de la zona de frontera y la necesidad correlativa de adoptar medidas de estímulo. Por ende, en tanto las políticas de incentivo contenidas en la norma analizada tienen por objeto facilitar la conformación de nuevas empresas, reducir sus costos de creación y operación y nuevas unidades empresariales y aumentar el soporte estatal, desde el nivel central, a proyectos turísticos, existe una relación de conexidad material con la superación de las causas que dieron lugar a la crisis.

A este respecto debe la Sala resaltar que en el caso analizado la conexidad interna y externa están estrechamente relacionadas. En efecto, como se explicó en fundamentos jurídicos anteriores, una de las causas que tuvo en cuenta el Gobierno fue la fuerte desaceleración económica en la región limítrofe, derivada del cierre unilateral de la frontera con Venezuela y la expulsión de connacionales, cuya mano de obra no podía ser absorbida por el mercado local. En ese sentido, esta comprobación fáctica sirvió de base tanto para la declaratoria del estado de emergencia como para la adopción de las medidas de incentivo económico contenidas en el Decreto 1820/15. Así, habida cuenta de que se ha demostrado una relación causal razonable y verificable entre dichas medidas y la promoción de un mercado más dinámico en la zona, el requisito de conexidad en sus dos vertientes resulta acreditado.

16. Frente la ausencia de arbitrariedad la Corte advierte que las medidas analizadas están concentradas exclusivamente en políticas de carácter económico, las cuales no tienen la virtualidad de afectar ni los principios del Estado de Derecho, ni menos impedir la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales. Nótese que ninguna de ella impone alguna clase de limitación a los derechos de los ciudadanos, ni interfiere con el modelo democrático o la vigencia de los principios fundamentales, más allá de la válida competencia del Gobierno para, en el marco de los estados de excepción, crear tributos y modificar los existentes (Art. 215 C.P.). De allí que este juicio sea debidamente cumplido.

Lo mismo sucede con el juicio de intangibilidad. El Decreto 1820/15 en nada interfiere con

aquellos derechos y libertades previstas en la LEEE y en normas de derecho internacional de los derechos humanos, como excluidos de toda limitación en los estados de excepción. Se reitera, en ese sentido, la índole exclusivamente tributaria y presupuestal de las normas analizadas, que para el caso no incide en la vigencia de los derechos intangibles.

17. Iguales consideraciones son predicables frente al cumplimiento del juicio de no contradicción específica. Ninguna prohibición particular de los estados de excepción es contradicha por las medidas materia de estudio.

De manera particular, debe tenerse en cuenta que conforme al inciso tercero del artículo 215 C.P. y el artículo 47 de la LEEE, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, el Gobierno podrá dictar decretos legislativos que establezcan nuevos tributos o modifiquen los existentes, caso en el cual dichas medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, que para el presente caso se vence el 31 de diciembre de 2016. Esta limitación es cumplida cabalmente por el Decreto 1820/15, en tanto sus normas son explícitas en señalar que (i) la reducción al 0% de la tarifa para la obtención del registro mercantil se aplica hasta el 31 de diciembre de 2016; (ii) la exclusión del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo opera desde el mes de septiembre de 2015 y para la vigencia de 2016; y (iii) la eliminación de los aportes de cofinanciación a cargo de las entidades territoriales y para el soporte económico de los proyectos financiados por el Fontur, se aplica respecto de las iniciativas a financiar durante 2015.

Ahora bien, en lo que respecta a lo regulado en el artículo 2º del Decreto 1820 de 2015, la Corte advierte que la ampliación de plazos para acuerdos de pago de las deudas de los usuarios de la ZFPC con el Ministerio de Comercio, no es una medida que en sentido estricto cree tributos o modifique los existentes, de manera tal que esté sometida a la limitación en comento. En cualquier caso, también debe resaltarse que el Congreso está constitucionalmente habilitado para, en el año siguiente a la declaratoria de emergencia, derogar, modificar o adicionar las medidas adoptadas por el Gobierno, entre ellas las previsiones antes mencionadas y en cuanto son de iniciativa gubernamental, al tratarse de normas vinculadas con el establecimiento de rentas nacionales y gastos de administración (Art. 150-11 C.P. y Art. 154 C.P.).

De otro lado, la Corte encuentra que las medidas objeto de análisis no contravienen la prohibición específica de desmejora de los derechos de los trabajadores, contenida en el inciso final del artículo 215 C.P. y el artículo 50 de la LEEE. En contrario, se ha explicado cómo las políticas de emergencia de que trata el Decreto tienen por objeto dinamizar el mercado económico de la zona de frontera, a través de incentivos en la disminución de costos para la creación y operación de las empresas, la previsión de condiciones más flexibles para el pago de las obligaciones incumplidas por los usuarios de la ZFPC y la mayor inversión del orden nacional en la conformación de nuevos proyectos turísticos en la región afectada por la crisis. Estas medidas pretenden disminuir los niveles de desempleo, por lo que desarrollan los mandatos constitucionales contenidos en el artículo 53 C.P., en particular la estabilidad en el empleo, así como el cumplimiento de la obligación estatal de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (Art. 54 C.P.).

#### Cumplimiento de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad

18. La Corte encuentra, en primer término, que el objetivo común de las medidas contenidas en el Decreto 1820/15 están relacionadas con la superación de la crisis que dio lugar a la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 1770/15, lo que permite acreditar el cumplimiento del juicio de finalidad. En diferentes fundamentos jurídicos de este fallo se ha expresado que estas medidas están vinculadas con la dinamización de la economía en la zona afectada por la crisis y, con ello, la pretensión de disminuir la desocupación imperante y agravada por el cierre de la frontera colombo venezolana y la expulsión masiva de nacionales. A juicio de la Corte, ninguna de estas medidas puede comprenderse como ajena al incentivo económico, por lo que se muestran constitucionales por este parámetro de control judicial.

19. En lo que respecta a la motivación suficiente de las acciones estatales contenidas en el Decreto 1820/15, la Sala encuentra que las consideraciones de dicha norma de excepción dan cuenta de (i) los datos que demuestran el ingreso masivo de connacionales expulsados de territorio venezolano y el aumento correlativo del desempleo en la zona de frontera; (ii) la necesidad de dinamizar la economía en el área, afectada principalmente por la pérdidas en exportaciones de alrededor de USD 3,2 millones, sumadas a las dificultades para la operación de la ZFPC derivadas del cierre intempestivo del paso fronterizo, que motivaron el incumplimiento en el pago de arrendamientos de la empresas usuarias de dicha zona

franca; y (iii) la existencia de diversas obligaciones a cargo de comerciantes y empresas, definidas por el legislador, las cuales debían ser alivianadas con el propósito de superar la emergencia.

Para la Corte, estos argumentos conforman motivación suficiente de las medidas adoptadas. El Gobierno identifica las causas de la crisis, evalúa su impacto económico para las empresas y comerciantes, y concluye la necesidad de generar incentivos para dichas unidades económicas, así como para la creación de nuevas, a través de tres mecanismos definidos: (i) la reducción o suspensión de costos para las nuevas empresas que se creen en la zona afectada y la suspensión del pago de la contribución parafiscal de promoción al turismo, de la que son beneficiarias las empresas turísticas ubicadas en la región donde se verifica la crisis; (ii) la concesión de facilidades de pago, más amplias que las previstas en la ley tributaria, para los deudores usuarios de la ZFPC; y (iii) la eliminación temporal del deber de cofinanciación de las entidades territoriales ubicadas en la zona afectada, respecto del financiamiento de proyectos turísticos con cargo a Fontur. Esto con el fin de aumentar la financiación, desde el nivel central, de los nuevos proyectos turísticos que se adelanten en la zona de frontera.

Para la Corte, tales condiciones demuestran que las decisiones adoptadas por el Gobierno tuvieron un sustento fáctico y jurídico evidenciable y suficiente, cumpliéndose de esta forma con el requisito constitucional en comento.

20. Frente a la acreditación del juicio de necesidad, la Sala advierte que el Decreto 1820/15 cumple con las condiciones del mismo, fijadas por la jurisprudencia constitucional, como pasa a explicarse:

20.1. El componente fáctico de la evaluación sobre la necesidad de las medidas de excepción, conforme se explicó en el fundamento jurídico 10.3, versa sobre la acreditación acerca de la inexistencia de error manifiesto por parte del Presidente en la evaluación sobre la necesidad de la medida. En el caso analizado, existen datos económicos fehacientes, los cuales demuestran que el cierre unilateral del paso fronterizo con Venezuela y la expulsión de miles de compatriotas, han afectado gravemente la economía en la zona de frontera, impedido el normal intercambio comercial y aumentado los índices de desempleo.

Bajo este escenario, es claro que existían suficientes elementos de juicio para concluir que

son necesarias medidas de dinamización del mercado local, a fin de reducir los efectos nocivos de la crisis, en términos de reducción de los ingresos de las diferentes unidades productivas y el aumento de la desocupación, de por sí alta antes del estado de emergencia. A su vez, era razonable que el Gobierno considerase que una de las formas de solventar los efectos de la crisis económica era la concesión de estímulos a diferentes sectores comerciales y empresariales domiciliados en la zona afectada.

En ese orden de ideas, las medidas de suspensión de cobro de la tarifa por inscripción en el registro mercantil y exención temporal del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo son instrumentos que disminuyen los costos imputables a empresas y comercios y, por ende, son prima facie idóneos para incentivar su funcionamiento y creación. De otro lado, la concesión de mecanismos amplios y flexibles para el pago de los cánones en mora de los usuarios de la ZFPC concurre en permitir condiciones financieras más favorables para las empresas que hacen uso de esa zona franca, central para la actividad económica de Cúcuta y la región circundante. Finalmente, eximir a los proyectos turísticos ubicados en la región afectada por la crisis del pago del monto de cofinanciación a cargo de las entidades territoriales respectivas, se muestra con una medida razonable, tendiente a aumentar el grado de financiación del Gobierno central a dichos proyectos, así como la generación de empleo e ingresos derivados de la conformación de nuevas actividades comerciales y empresariales alrededor de los mismos.

20.2. Frente a la faceta jurídica del juicio de necesidad, también denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad, la Corte advierte que los considerandos del Decreto 1820/15 explican cómo la normatividad legal ordinaria que regula las materias objeto de incentivo, no prevé los incentivos necesarios para atender la crisis que dio lugar a la declaratoria de emergencia.

Para el caso de la exclusión de la tarifa por inscripción en el registro mercantil, se encuentra que la Ley 6 de 1992 fija el método y el sistema para la definición de dicha tarifa, que al ser una variable dependiente de los ingresos del establecimiento de comercio o la empresa, de manera general no permite que la tarifa se calcule en un equivalente al 0%. Una situación similar ocurre respecto de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, en la medida en que el artículo 2ª de la Ley 1101/06, que consagra dicho tributo, no prevé una exención a favor de las empresas y personas afectadas con la crisis en la zona de frontera

y, además, dichos tratamientos tributarios favorables corresponden de ordinario al legislador.

Igualmente, debe resaltarse que si bien el artículo 7º de la Ley 1429 de 2010 “por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo” establece un mecanismo progresivo para la asunción de la tarifa para la matrícula mercantil y su renovación, e inicia con una tarifa del 0% durante el primer año de desarrollo de la actividad económica principal, la medida favorece exclusivamente a las pequeñas empresas, definidas por el artículo 2º de la misma normatividad como “aquellas cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores y cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.” Esta definición, como es sencillo inferir, no cubre la totalidad de las empresas afectadas por la emergencia económica, de manera que se comprueba la necesidad de la medida adoptada en el Decreto objeto de análisis.

Respecto de la concesión de plazos más extensos para los acuerdos de pago con los deudores morosos de cánones de arrendamiento de la ZFPC, el Decreto 1820/15 demuestra que el Estatuto Tributario permite dichos acuerdos, pero les impone un límite de cinco años, sin que se prevean excepciones a ese respecto. En ese sentido, la medida contenida en el artículo 2º del Decreto objeto de análisis es necesaria, puesto que no existe otra alternativa dentro de la ley tributaria para extender el plazo mencionado en favor de dichos deudores afectados por la crisis que motivó la declaratoria de emergencia.

Finalmente, el artículo 18 de la Ley 1101/06, como fue expuesto en el fundamento jurídico 13.2, establece las fuentes para la financiación de proyectos turísticos gestionados a través del Fontur. Esta previsión legal dispone como uno de los componentes de esta financiación el concurso de las entidades territoriales e, incluso, impone un límite máximo del aporte del nivel nacional a los mismos. En ese sentido, es claro que la norma de excepción es necesaria, pues el tratamiento favorable que ella contiene, consistente en la ausencia de exigibilidad de los recursos de cofinanciación, no ha sido previsto por el legislador ordinario.

Con base en estas mismas razones, la Sala evidencia que se cumple con el juicio de incompatibilidad, en la medida en que efectivamente el Gobierno explicó las razones por las cuales el régimen legal ordinario, al no prever los tratamientos diferenciales y de incentivo

antes explicados, es incompatible con las medidas necesarias para atender la emergencia.

El Texto Superior, en ese sentido, prevé un mandato expreso hacia el Estado de promoción del empleo y garantía a los trabajadores de su estabilidad en el mismo (Arts. 53 y 54 C.P.) De otro lado, el artículo 334 C.P., al definir los fines de la intervención del Estado en la economía, consagra entre ellos el pleno empleo de los recursos humanos, el acceso equitativo al conjunto de los bienes y productos básicos y, lo que resulta especialmente relevante para el presente caso, la promoción de la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. En el presente asunto, para la Corte es evidente que las medidas adoptadas están unívocamente dirigidas a la satisfacción de estas finalidades constitucionales, de modo que se cumple con el primer paso del juicio de proporcionalidad.

En cuanto al segundo paso del juicio, en diferentes fundamentos jurídicos de esta sentencia se ha hecho referencia a que la reducción de costos fiscales y de operación de las empresas, el otorgamiento de condiciones más flexibles para el pago de obligaciones morosas con el Estado y una mayor financiación desde el nivel de central de proyectos turísticos adelantados en la zona afectada por la crisis, son instrumentos que se muestran adecuados para cumplir con los fines antes señalados.

Finalmente, no se evidencia por parte de la Corte que las medidas resulten desproporcionadas o excesivamente gravosas frente a la eficacia de otros derechos fundamentales. Estas medidas tienen un componente exclusivamente económico y fiscal, y en modo alguno suponen la desfinanciación de rubros que la Constitución privilegia, como sucede con el gasto público social o aquellos recursos públicos dirigidos a garantizar la eficacia de los derechos fundamentales (Arts. 344 y 366 C.P.). Por ende, se cumple con el paso de proporcionalidad en sentido estricto, sin que sea necesario por parte de la Corte hacer un análisis exhaustivo acerca de la existencia de otros mecanismos menos gravosos.

22. Por último, la Sala no encuentra que el Decreto 1820/15 establezca alguna discriminación injustificada al estar basada en un criterio sospechoso o prohibido. A este respecto y en respuesta a lo planteado por uno de los intervinientes, la Corte considera que

el tratamiento diferenciado que contempla el artículo 1º del Decreto, al conceder la tarifa del 0% a los nuevos comerciantes, establecimientos de comercio, sucursales y agencias, con exclusión de aquellos existentes al momento de la expedición de la norma, está justificada. Ello debido a que si uno de los propósitos centrales de la normatividad es la reducción de la desocupación, como se hace explícito en sus considerandos, resulta aceptable que se privilegie la concesión de uno de los incentivos contenidos en la norma analizada a las nuevas unidades económicas, pues serán estas las que faciliten, de una manera más eficaz, la creación de nuevos empleos. De allí que la focalización planteada por la disposición en comento sea adecuada y razonable de cara a las finalidades del Decreto 1820/15.

## Conclusión

23. A partir de las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 1820 de 2015 es exequible. Esto debido a que cumple con los requisitos formales de las normas dictadas al amparo de la emergencia económica, social y ecológica, se circunscribe a los límites impuestos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad aplicable a la materia y, finalmente, acredita condiciones de finalidad, necesidad y proporcionalidad.

## DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 1820 del 15 de septiembre de 2015 “por el cual se dictan medidas dentro del estado de emergencia para incentivar la actividad económica y la creación de empleo.”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase 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

Ausente con excusa

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente con excusa

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

[1] Folios 109 a 110 del expediente.

[2] La jurisprudencia constitucional ha definido, de modo uniforme, que las normas de naturaleza estatutaria y orgánica conforman el bloque de constitucionalidad en sentido lato, habida cuenta que tienen rango superior a las de las leyes ordinarias, están sometidos a requisitos de aprobación y control constitucional más estrictos y, en consecuencia, conforman un parámetro necesario para la evaluación acerca de su validez. A este respecto, Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-425/94 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-578/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-993/04 (M.P. Jaime Araujo Rentería y C-985/06 (Marco Gerardo Monroy Cabra), entre otras.

[3] Estas normas son el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El texto de estas normas es el siguiente:

Artículo 4º PIDCP: 1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. || 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. || 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

Artículo 27 CADH: Suspensión de garantías. 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las

exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. || 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. || 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

[4] Las normas citadas son las siguientes:

Ley 137/94

Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Artículo 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar

los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.

Artículo 50. Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

[5] Ley 137/94

Artículo 8º. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.

Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de

Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil.

La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomará medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.

[6] Sentencias C-149 de 2003 y C-916 de 2002

[7] Corte Constitucional, sentencia C-225/09 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez).

[8] Corte Constitucional, sentencia C-277/06 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[9] Al respecto, el artículo en mención enlista a los responsables de la contribución, así:

1. Los hoteles y centros vacacionales.
2. Las viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente, cuyas ventas anuales sean superiores a los 50 smlmv, excluidos los establecimientos que prestan el servicio de alojamiento por horas. En el caso de las viviendas turísticas ubicadas en los territorios indígenas se aplicará la contribución a aquellas cuyas ventas anuales sean superiores a los 100 smlmv.
3. Las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras.
4. Las oficinas de representaciones turísticas.
5. Las empresas dedicadas a la operación de actividades tales como canotaje, balsaje, espeleología, escalada, parapente, canopée, buceo, deportes náuticos en general.
6. Los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones.
7. Los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional.

8. Los usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas.
9. Las empresas comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.
10. Los bares y restaurantes turísticos, cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
11. Los centros terapéuticos o balnearios que utilizan con fines terapéuticos aguas, minero-medicinales, tratamientos termales u otros medios físicos naturales cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 smlmv.
12. Las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados.
13. Los parques temáticos.
14. Los concesionarios de aeropuertos y carreteras.
15. Las empresas de transporte de pasajeros: aéreas cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 smmlv y terrestres, excepto el transporte urbano y el que opera dentro de áreas metropolitanas o ciudades dormitorio.
16. Las empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico.
17. Los concesionarios de servicios turísticos en parques nacionales que presten servicios diferentes a los señalados en este artículo.
18. Los centros de convenciones.
19. Las empresas de seguros de viaje y de asistencia médica en viaje
20. Las sociedades portuarias orientadas al turismo o puertos turísticos por concepto de la operación de muelles turísticos.
21. Los establecimientos del comercio ubicados en las terminales de transporte de pasajeros terrestre, aéreo y marítimo cuyas ventas anuales sean superiores a 100 smlmv.