

IV. EXPEDIENTE RE-218 - SENTENCIA C-723/15 (Noviembre 25)
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

1. Norma revisada

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, Uribe y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure - Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguana 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 la 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 3o 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 1o. 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 2o. 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 3o. 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 1o 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 2o 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 2o de la Ley 1101 de 2006.

ARTÍCULO 4o. 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 5o. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

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

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

La Corte verificó que el Decreto Legislativo 1820 de 2015 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 y se sujeta a los límites impuestos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad aplicable a la materia y acredita condiciones de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad que se exigen de las medidas.

Para la Corte, está demostrado que el cierre de la frontera con Venezuela generó en la zona una profunda crisis económica, que a su vez ha agravado los índices de desempleo ya existentes antes de la emergencia declarada por el Gobierno. En este sentido, cada una de las medidas estudiadas tiene como finalidad impulsar diferentes sectores productivos de 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 el área de la frontera colombo venezolana, 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. 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 golpeada con la crisis. Son sin duda, medida dinamizadoras de la economía que tienden a solventar las consecuencias de la crisis evidenciada en el Decreto 1770 de 2015, avalado en su constitucionalidad por esta Corte. El Gobierno es exhaustivo en explicar los graves efectos de la crisis en el mercado de la zona fronteriza y la necesidad correlativa de adoptar medidas de estímulo, por lo que existe una relación de conexidad material con la superación de las causas que dieron lugar al estado de emergencia.

De otra parte, la Corte constató que ninguna de estas medidas 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 las existentes (art. 215 C.P.). De igual modo, en nada interfiere con aquellos derechos y libertades previstas en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y en normas de derecho internacional de los derechos humanos, como excluidos de toda limitación en los estados de excepción. La índole exclusivamente tributaria y presupuestal de las normas analizadas, no incide en la vigencia de derechos intangibles. Iguaes consideraciones son predicables frente al juicio de no contradicción específica de prohibiciones a tener en cuenta en la adopción de medidas de excepción. En concreto, se cumple a cabalidad la vigencia temporal de las medidas tributarias previstas en el artículo 215 de la Constitución y 41 de la Ley Estatutaria 136 de 1994 y no se contraviene la prohibición específica de desmejora de los derechos de los trabajadores, ya que por el contrario, las medidas buscan dinamizar el mercado económico de la zona de frontera y con ello, disminuir los niveles de desempleo.

De igual modo, la Corte encontró que el decreto examinado se sustenta en una motivación suficiente de las medidas que adopta, al identificar las causas de la crisis, evaluar su impacto económico para las empresas y comerciantes de la zona y concluir en la necesidad de enfrentar sus efectos a través de generar incentivos esos sectores, de orden

tributario, financiero y de impulso a nuevos proyectos turísticos que se adelanten en el área fronteriza. Al mismo tiempo, las medidas superan el juicio de necesidad, en cuanto existen datos económicos fehacientes que demuestran que el cierre unilateral del paso fronterizo con Venezuela y la expulsión de miles de compatriotas, han afectado gravemente la economía y aumentado los índices de desempleo. También cumplen con el requisito de subsidiariedad, en la medida en que son regulaciones que competen de ordinario al legislador, pero que ante la emergencia ocasionada por el cierre de la frontera, obligan a que sea el Gobierno a través de normas de excepción el que adopte los instrumentos necesarios para conjurar la crisis. Advirtió, que el mecanismo previsto en el artículo 7º de la Ley 1429 de 2010, para asumir progresivamente la tarifa de la matrícula mercantil solo es aplicable a las pequeñas empresas. Por último, las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 1820 de 2015 resultan razonables y proporcionadas a la finalidad que se busca con su adopción. La reducción de costos fiscales y de operación de las empresas, el otorgamiento de condiciones más flexibles para el pago de las obligaciones morosas con el Estado y una mayor financiación desde el nivel central de proyectos turísticos adelantados en la zona afectada con la crisis, son instrumentos que se muestran adecuados para cumplir con los fines señalados. Así mismo, el decreto revisado no establece una discriminación injustificada, puesto que la focalización prevista se dirige a la creación de nuevos empleos a cargo de nuevos empresarios y comerciantes, que enfrente el incremento de desocupación agravada con el cierre de la frontera con Venezuela. En consecuencia, el Decreto Legislativo 1820 de 2015 fue declarado exequible.

LA FLEXIBILIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO CREE Y DEL FONDO FOSFEC CONSTITUYEN MEDIDAS QUE GUARDAN CONEXIDAD CON EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LA ZONA DE FRONTERA CON VENEZUELA Y LA FORMA DE ENFRENTAR Y CONJURAR SUS EFECTOS. IGUALMENTE, SUPERAN EL JUICIO DE NECESIDAD, RAZONABILIDAD Y PROPORCIONAL QUE DEBE TENER TODA MEDIDA DE EXCEPCIÓN