

II. EXPEDIENTE RE-224-SENTENCIA C-409/17 (Junio 28)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma revisada

"DECRETO 658 DE 2017

Por el cual se dictan medidas dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica para incentivar la actividad económica y la creación de empleo en el Municipio de Mocoa, departamento del Putumayo,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 601 de 2017, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 601 del 6 de abril 2017 el Presidente de la Republica declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento del Putumayo, tanto en el área urbana como en la rural, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución, 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 superar las dificultades económicas en los sectores productivos generadas con ocasión de la catástrofe ambiental.

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 en el departamento del Putumayo, especialmente, en el Municipio de Mocoa.

Que de acuerdo con la información registrada en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), en la ciudad de Mocoa, a 3 de Abril de 2017, se encontraban inscritas en el registro mercantil 5.192 empresas, de las cuales 2.317 hacen parte del sector comercio (que representan el 44,6%), 1.191 del sector servicios (22,9%), 1.133 en el sector Construcción, Minería y Agricultura (21,8%), y 551 del sector manufacturero (10,6%)¹.

Que, asimismo, según lo informado por el RUES, de las 5.192 empresas y personas naturales inscritas en el registro mercantil en el Municipio de Mocoa, 178 ofrecen servicios de alojamiento y hospedaje.

Que para incentivar la creación de empresa en la zona de desastre se deben adoptar medidas que reduzcan los costos de instalación.

Que teniendo en cuenta que en la región residen diferentes grupos indígenas que también se vieron afectados, cuyas economías propias se fundamentan en el uso de la chagra y en actividades artesanales, es necesario implementar acciones en favor de su recuperación.

Que una de las formas de operación para el desarrollo de las actividades económicas propias de los grupos indígenas es a través de la figuras asociativas y del sector solidario.

Que de acuerdo con la información registrada en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), a 11 de abril de 2017, en el departamento del Putumayo se encuentran inscritas 3.504 entidades sin ánimo de lucro (ESALES).

Que, como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, es previsible que las actividades económicas en la zona impactada sufran una lenta recuperación afectando la activación del empleo, por lo que es necesario generar nuevas fuentes de empleo para absorber la demanda 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 esa disposición, "[e]l 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 certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones".

Que según lo indica el inciso segundo de la norma, "[p]ara 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 Mocoa, se estima necesario reducir a cero la tarifa para la obtención de la matrícula mercantil, y su renovación durante la vigencia 2018, para las empresas que se constituyan en jurisdicción del municipio, sin consideración al monto de los activos o el patrimonio del comerciante.

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 concernida, resulta necesario aliviar los costos de las empresas de turismo que se encuentren registradas o se registren en el futuro en el municipio de Mocoa. Esto, por medio del otorgamiento de beneficios tributarios a los aportantes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo ubicados en el municipio, lo cual redundaría en la reactivación de la industria y en la generación de empleo asociado.

Que, en tal sentido, con el fin de reducir los costos de los operadores de turismo en la zona amparada por la emergencia económica, se hace necesario excluirlos del pago de la contribución parafiscal de que trata la Ley 1101 de 2006.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

CAPÍTULO 1

DESARROLLO EMPRESARIAL PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA.

Artículo 1. Derechos por registro y renovación de la matrícula mercantil. La tarifa para la obtención de la matrícula mercantil y su renovación para los comerciantes, establecimientos de comercio, sucursales y agencias que tengan su actividad económica en el municipio de Mocoa, será de cero por ciento (0%) a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2018.

Parágrafo.1. La misma regla aplicará para las cooperativas (a excepción de las de ahorro y crédito y financieras) y demás asociaciones que deban inscribirse o renovar su inscripción en el Registro Único Empresarial y Social RUES.

CAPÍTULO 2

MEDIDAS EN MATERIA DE TURISMO

Artículo 2. Exclusión de liquidación y pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo. A partir de la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2018, los responsables de la contribución parafiscal para la promoción del turismo a que se refiere la Ley 1101 de 2006, ubicados en el municipio de Mocoa, quedarán excluidos de su liquidación y pago.

Artículo 3. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación¹.

2. Decisión

¹ Suscriben el Decreto el Presidente de la República y los Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Minas y Energía, de Comercio, Industria y Turismo, de Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda Ciudad y Territorio, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Transporte y de Cultura. El Ministro de Hacienda no lo suscribe y, en su lugar, lo firma la Viceministra General encargada de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 658 de 2017 *"Por el cual se dictan medidas dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica para incentivar la actividad económica y la creación de empleo en el Municipio de Mocoa, departamento de Putumayo"*.

3. Síntesis de la providencia

La Corte reiteró que el ejercicio de las competencias legislativas extraordinarias que se siguen de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, se encuentra sometido a lo dispuesto específicamente en la Constitución (art. 215), en las disposiciones que sobre el particular se integran al bloque de constitucionalidad (art. 93) y en la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción. Igualmente destacó que la Constitución de 1991 adoptó especiales medidas al respecto estableciendo, entre otras cosas (i) un tipo especial de control de constitucionalidad caracterizado, no solo por la reducción de los términos para decidir, sino también por su naturaleza automática, posterior e integral; (ii) exigencias de naturaleza formal dirigidas a revestir de la más alta importancia jurídico-política las medidas adoptadas por el Gobierno, y (iii) un conjunto de requerimientos de orden sustantivo que tienen por objeto asegurar que las decisiones adoptadas, de un lado, se encuentren vinculadas a la situación de anormalidad y, de otro, no desconozcan las prohibiciones y mandatos constitucionales.

Estimó la Sala Plena que el Decreto 658 de 2017 cumplió con las condiciones formales y materiales de validez. En efecto (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros, (ii) se expidió durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el Decreto 601 de 2017 y (iii) contiene la motivación para expedirlo.

Igualmente verificó el tribunal que las medidas tributarias contenidas en el decreto cumplían la totalidad de las condiciones materiales aplicables al control de este tipo de decretos. Destacando algunas de tales condiciones la Corte arribó a las siguientes conclusiones:

Respetan el estándar de *conexidad* dado que guardan una relación directa y específica con el propósito de impulsar el desarrollo de la actividad económica en Mocoa, así como de promover la generación de empleo. Prever una tarifa del cero por ciento (0%) para una tasa que tiene por hecho gravable el cumplimiento de deberes frente al registro a cargo de comerciantes y asociaciones que (i) tienen capacidad de crear puestos de trabajo, (ii) desarrollan actividades con fines sociales, comunitarios y de cooperación, y (iii) pueden fortalecer la producción y circulación de bienes y servicios, constituye una medida de fomento enlazada no solo con las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, sino también con las motivaciones del decreto bajo examen.

También cumple el referido estándar de conexidad la disposición que, a fin de promover la actividad turística en el municipio de Mocoa, libera transitoriamente a los aportantes de una contribución parafiscal del deber de liquidarla y pagarla. Ello es así si se tiene en cuenta, en particular, que la motivación del decreto da cuenta de que en el municipio de Mocoa al menos 178 personas naturales y jurídicas prestan servicios de alojamiento y hospedaje. Destacó la Corte que como se indica en las motivaciones del Decreto 601 de 2017 -que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa- *"es previsible que las actividades económicas de los comerciantes y empresarios de la región sufran seria afectación, alterando severamente, además del empleo, los ingresos de los habitantes, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la generación de nuevas fuentes de empleo en dicha zona, como pueden ser, entre otras, las vinculadas al turismo"*.

No se oponen a ninguna de las prohibiciones específicas establecidas en el artículo 215 de la Constitución. En primer lugar, la vigencia de las medidas tributarias solo pueden regir hasta la vigencia fiscal siguiente, tal y como precisamente lo establecen los artículos 1º y 2º del Decreto 658 de 2017 al prever que los beneficios tributarios tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018. Y, en segundo lugar, las medidas no desmejoran en forma alguna los derechos de

los trabajadores; por el contrario, puede considerarse que los instrumentos aprobados tienen la aptitud de promover e incentivar la creación de empleo en el municipio de Mocoa.

Las medidas respetan el principio de necesidad (fáctica y jurídica). De una parte, el Presidente no incurrió en un error manifiesto de apreciación respecto de la utilidad del instrumento elegido para enfrentar la situación de emergencia declarada, pues estimó válidamente que la situación causada por los desbordamientos en la ciudad de Mocoa podría afectar los procesos económicos y de creación de empleo y, con fundamento en ello, decidió adoptar medidas que liberaran transitoriamente de algunas cargas tributarias a comerciantes y organizaciones sociales que desarrollan sus actividades en Mocoa.

A su vez, de otra parte, ni la fijación de la tarifa de cero por ciento (0%), ni la exclusión de la obligación de liquidación y pago de la contribución parafiscal, podía adoptarse por el Gobierno en ejercicio de sus facultades ordinarias, puesto que las disposiciones que regulan los aspectos centrales de las obligaciones tributarias a las que se refiere el Decreto 658 de 2017, habían sido aprobadas por el Congreso de la República en las siguientes leyes ordinarias: 6ª de 1992, 1607 de 2012, 300 de 1996 y 1101 de 2006.

Las normas juzgadas superan el examen de proporcionalidad. En efecto, además de cumplir las exigencias de idoneidad y necesidad tienen como propósito -sin restringir intereses constitucionales de mayor valor- realizar mandatos constitucionales de significativa importancia relativos a la protección del trabajo (arts. 25 y 53), a la promoción del empleo (art. 334), a la salvaguarda de la empresa, la iniciativa privada y las formas solidarias de propiedad (arts. 58 y 333) así como a la realización del principio de equidad en materia tributaria (art. 363).

El decreto no prevé ningún trato diferenciado que pueda calificarse como discriminatorio. El parágrafo del artículo 1º establece una diferenciación entre determinados tipos de cooperativas estableciendo que la regla prevista -tarifa del cero por ciento (0%)- no es aplicable ni a las cooperativas de ahorro y crédito ni a las cooperativas financieras. Según la Corte dicha distinción, fundada en el especial tipo de actividades que desarrollan tales organizaciones -según lo establecido en la Ley 454 de 1998- no da lugar a cuestionamiento constitucional alguno dado que, incluso en aquellos casos en que la regulación tributaria es adoptada por el Presidente en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica, se impone proteger un relativo margen de acción para establecer los sujetos destinatarios de un beneficio tributario, siempre y cuando no se aparte de las finalidades que dieron origen a la activación de las competencias excepcionales previstas en el artículo 215 de la Carta.

Destacó la Corte, finalmente, que la sentencia C-723 de 2015 había declarado exequibles disposiciones que establecían medidas análogas a las ahora estudiadas y, en esa medida, varias de las consideraciones allí tenidas en cuenta podían reproducirse en este caso.