

## **Sentencia C-409/17**

### **DECRETO LEGISLATIVO SOBRE MEDIDAS DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA PARA INCENTIVAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE MOCOA-**

Cumplimiento de los requisitos formales y materiales

*Le correspondió a este Tribunal resolver las siguientes cuestiones constitucionales: 1. En primer lugar, debía definir si el Decreto 658 de 2017 cumple las condiciones formales para su expedición relativas (i) a la suscripción por el Presidente de la República y todos sus ministros (art. 215 inciso 2º), (ii) a las motivaciones de las medidas que contiene (art. 215 inciso 2º) y (iii) a la expedición en vigencia del estado de excepción declarado. 2. A su vez, en atención a los diferentes contenidos normativos del decreto mencionado, la Corte debía determinar si es compatible con los requerimientos sustantivos definidos por la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia de este Tribunal, a) Prescribir -inciso primero del artículo- que sea de cero por ciento (0%) 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, a partir del día 21 de abril de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018. b) Prescribir -parágrafo del artículo 1º - que sea de cero por ciento (0%) la tarifa para la obtención de la matrícula mercantil y su renovación para las cooperativas –con excepción de las de ahorro y crédito- así como las demás asociaciones que deban inscribirse o renovar su inscripción en el Registro Único Empresarial y Social a partir del día 21 de abril de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018. c) Prescribir -artículo 2º- que quedarán excluidos de su liquidación y pago 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 a partir del 21 de abril de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018. La Corte se ocupó de caracterizar el contenido normativo del Decreto 658 de 2017 y seguidamente, constató el cumplimiento de las condiciones formales y materiales de validez.*

**ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido y alcance**

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETOS LEGISLATIVOS DICTADOS EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Jurisprudencia constitucional**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Cumplimiento de requisitos formales y materiales**

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

*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: (i) 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. (...) (ii) 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 7° 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. (iii) 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. (...) (iv) 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. (...) 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. 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. (...) Este análisis versa sobre las siguientes modalidades de juicio: (i). 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. (ii). 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. (iii). 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. (iv). 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. (v). 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. (...) (vi). 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”.

**ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA PARA INCENTIVAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE MOCOYA, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO**-Regulación de derechos por registro y renovación de matrícula mercantil para los comerciantes, establecimientos de comercio, las sucursales y las agencias cuya actividad económica se desarrolle en Mocoa

**ADMINISTRACION DEL REGISTRO MERCANTIL POR LAS CAMARAS DE COMERCIO**-Jurisprudencia constitucional/**CAMARA DE COMERCIO**-Naturaleza/**CAMARA DE COMERCIO**-Funciones/**CAMARAS DE COMERCIO**-Naturaleza jurídica de los recursos percibidos

**TARIFAS DE LA TASA APLICABLE POR PRESTACION DE SERVICIOS DE REGISTRO MERCANTIL**-Facultades del Gobierno para fijarlas

**ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA PARA INCENTIVAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE MOCOA, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO**-No pago de tasa por un periodo de tiempo a quienes soliciten matrícula mercantil

**DECRETO LEGISLATIVO SOBRE MEDIDAS DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA PARA INCENTIVAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE MOCOA**-No pago de tasa por un periodo de tiempo a Cooperativas -salvo las de ahorro y crédito, y financieras- así como a las demás asociaciones que deban inscribirse o renovar su inscripción en el Registro Único Empresarial y Social RUES

**ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA PARA INCENTIVAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE MOCOA**-Beneficio tributario respecto de la contribución parafiscal dirigida a promover la actividad turística

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO SOBRE MEDIDAS DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA PARA INCENTIVAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE MOCOA**-Condiciones formales de validez

**DECRETO LEGISLATIVO**-Requisitos formales

**DECRETO LEGISLATIVO SOBRE MEDIDAS DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA PARA INCENTIVAR LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y CREACION DE EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE MOCOA**-Condiciones materiales de validez

Expediente: RE-224

Control automático del Decreto Legislativo 658 del 21 de abril 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”*.

Autor: Presidente de la República.

Magistrado sustanciador:  
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de junio de 2017

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. Remisión del decreto y trámite preliminar**

Invocando las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 658 del 21 de abril de 2017 “[p]or 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”.

En virtud del sorteo realizado por la Sala Plena, correspondió al Magistrado Alejandro Linares Cantillo la sustanciación del presente proceso.

Mediante Auto del 5 de mayo del año en curso, el Magistrado Sustanciador dispuso (i) asumir el conocimiento de la revisión constitucional del decreto legislativo referido, (ii) ordenar la comunicación del inicio del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, (iii) fijar en lista el proceso, (iv) ordenar el traslado al Procurador General de la Nación e (v) invitar a varias entidades públicas y organizaciones a efectos de que se pronunciaran sobre su constitucionalidad.

### **B. Texto normativo objeto de revisión**

#### **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%)<sup>1</sup>.

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 publicación<sup>1</sup>.

### **C. INTERVENCIONES**

#### **Intervenciones de entidades públicas**

##### **a. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República**

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República<sup>2</sup> solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto 658 de 2017.

1. La norma objeto de revisión cumple los requisitos formales para su válida expedición. En primer lugar, el decreto se encuentra suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros, con excepción del Ministro de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones por encontrarse en comisión de servicios fueron delegadas en la Viceministra General, según lo dispuso el Decreto 637 de

---

<sup>1</sup> Suscriben el documento 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.

<sup>2</sup> Suscribe la intervención la ciudadana Claudia Isabel González Sánchez en su condición de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

2017. Esta conclusión encuentra apoyo en lo dicho por la Corte en la sentencia C-1065 de 2002. En segundo lugar, el decreto se encuentra motivado en tanto allí se explican *“los elementos jurídicos y fácticos que dan cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las medidas legislativas proferidas”*. De dicha motivación se siguen *“las razones por las cuales las medidas ordinarias al alcance de las autoridades resultaban insuficientes para atender -con la inmediatez requerida- las necesidades que se pretenden satisfacer”*. En tercer lugar, el decreto fue expedido en vigencia del estado de excepción declarado en el Decreto 601 de 2017 y fue publicado en el Diario Oficial, remitiéndolo oportunamente a esta Corporación en los términos indicados en el artículo 215 de la Carta. Finalmente, dado que el Decreto 658 de 2017 no implica una limitación al ejercicio de ningún derecho, no se requería dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 137 de 1994.

2. El Decreto 658 de 2017 tiene como propósito *“estimular la creación de nuevos mercados que permitan que el ecosistema empresarial de la región esté en mejores capacidades para absorber la demanda laboral”*. Al amparo de esa finalidad se adoptaron dos tipos de medidas.

2.1. En primer lugar, la exención del pago de la matrícula mercantil para los comerciantes, sucursales y agencias cuya actividad económica principal se desarrolle en Mocoa. La Ley 6ª de 1992 dispuso en su artículo 124 que el Gobierno está facultado para establecer las tarifas a favor de las cámaras de comercio por concepto de matrículas, renovaciones e inscripciones que deban hacerse en el registro mercantil. Prescribió además que para el efecto el Gobierno se encuentra habilitado para fijar tarifas diferenciales en función de los activos o del patrimonio del comerciante o asociados al establecimiento de comercio. Los actos de matrícula y renovación causan los derechos que se encuentran previstos en los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 2002.

La medida que se adopta en el artículo 1º del Decreto 658 de 2017 es acogida luego de experiencias exitosas anteriores, como aquella que tuvo lugar con la expedición de la Ley 1429 de 2010 en cuyo artículo 7º se estableció el pago de tarifas progresivas, empezando con una tarifa del 0% para las pequeñas empresas que iniciaran su actividad a partir del 29 de diciembre de 2010. A diferencia de lo señalado en esta ley, la regla examinada *“solo operaría durante lo restante de la vigencia fiscal 2017 y 2018, y no estaría limitada a la calidad de pequeña empresa, en atención al número de trabajadores o de los activos del comerciante”*, de manera que sea posible *“atraer inversión en la región por parte de un universo empresarial más diverso”*. Con la medida adoptada se busca *“que al 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”*. A pesar de que no resulta factible establecer cuántas unidades empresariales podrán beneficiarse con la medida adoptada, se tiene la expectativa de *“que la creación*

*de empresas en la región conserve una dinámica similar a la observada durante la vigencia 2016 y lo corrido de la vigencia 2017*<sup>3</sup>.

2.2. La otra decisión contenida en el decreto, consiste en la exención del pago de la contribución parafiscal para la promoción y competitividad del turismo. La Ley 300 de 1996 o Ley General del Turismo dispuso crear en su artículo 40, luego modificado por el artículo 1º de la Ley 1101 de 2006, una contribución parafiscal que tiene como propósito la promoción y competitividad del turismo. Dicha contribución se encuentra a cargo de diferentes personas relacionadas con el desarrollo de actividades turísticas.

De acuerdo con la información gubernamental proporcionada en la motivación del decreto examinado, en la actualidad 52 contribuyentes de dicho aporte parafiscal están ubicados en la ciudad de Mocoa. La medida adoptada *“está encaminada a generar un estímulo para promover la actividad turística, a fin de facilitar la creación y expansión de proyectos turísticos que favorezcan el desarrollo de esta industria en la zona, a través de la exoneración del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo hasta el 31 de diciembre de 2008”*. En adición a ello, puede afirmarse *“que medidas de esa naturaleza tienden a beneficiar en mayor grado a las MIPYMES como quiera 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. El decreto satisface los requisitos materiales de validez. En esa dirección (i) cumple la exigencia de conexidad en tanto si se examinan las razones de declaración del estado de excepción contenidas en el Decreto 601 de 2017, puede concluirse *“que las medidas proferidas en el Decreto 658 de 2017 resultan conexas con las circunstancias subyacentes al estado de excepción, en la medida en que están orientadas a generar –de manera excepcional y temporal- incentivos pertinentes y conducentes para la reactivación de la actividad empresarial, con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de la población que se ha visto afectada por las circunstancias que provocaron la declaratoria del estado de excepción”*.

También respeta el principio de finalidad conforme al cual se debe garantizar que las normas legislativas se encuentren orientadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos. Los incentivos económicos pretenden *“estimular el desarrollo de emprendimientos locales, de tal suerte que el tejido empresarial implantado en la zona esté en mejores condiciones para absorber la demanda laboral generada por aquellos que con ocasión del fenómeno natural perdieron su fuente de sustento”*. Las reglas contenidas en el decreto se traducen: (i) en la reducción de costos de transacción y en el fomento de formalización y creación de empresas, (ii) en el aumento la demanda agregada y (iii) en la creación de incentivos para la actividad turística y la expansión de proyectos turísticos que favorezcan la zona.

---

<sup>3</sup>La intervención presenta varios cuadros que muestran información sobre los registros mercantiles de comerciantes y establecimientos de comercio con corte al 30 de abril de 2017.

Las medidas adoptadas son necesarias en tanto existen restricciones legales para exonerar a las personas de su pago, considerando lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 6 de 1992 y el artículo 40 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 1 de la Ley 1101 de 2006. Si bien el artículo 124 de la Ley 6 de 1992 facultó al Gobierno nacional para fijar la tasa correspondiente a la matrícula mercantil -estableciendo como parámetro los rangos diferenciales en función del monto de los activos o del patrimonio del comerciante- ello no implica que cuente con la competencia “*para establecer exenciones en el pago de dicha tasa, bien sea a manera de incentivo económico o como subsidio indirecto para apalancar determinados sectores industriales o geográficos, en atención a particularidades coyunturales*”. No es posible, sin desconocer el principio de legalidad tributaria, adoptar tal determinación en ejercicio de las competencias administrativas. Cabe además destacar que, tal y como lo reconoció este Tribunal en la sentencia C-538 de 2002, pueden adoptarse incentivos tributarios como forma para superar situaciones excepcionales. Igual consideración cabe realizar respecto de la medida adoptada en relación con la contribución parafiscal con destino a la promoción y competitividad del turismo.

En adición a lo expuesto, puede advertirse que las medidas contenidas en el Decreto 658 de 2017 no resultan excesivas y, por el contrario, se ajustan a los fines perseguidos que, como se sabe, consisten en incentivar la reactivación del aparato productivo de la zona afectada con la emergencia presentada.

#### **b. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales<sup>4</sup> presentó escrito en el que señala que las medidas examinadas se ajustan plenamente a la Constitución.

A pesar de que la DIAN no se encuentra habilitada para la administración de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, cabe advertir que la medida juzgada es “*un beneficio fiscal que bien puede otorgar el gobierno nacional en momentos de crisis y con motivos fundados en el Estado de emergencia económica, social y ecológica en orden a ayudar al Municipio de Mocoa, Putumayo de la afectación que ha sufrido, y resultado de la libertad de configuración normativa del Gobierno Nacional (...)*”. Las medidas juzgadas se ajustan plenamente a los principios que gobiernan el sistema tributario, dado que las circunstancias presentadas ameritan liberar de forma transitoria de la carga parafiscal a fin de conseguir, entre otras cosas, la promoción del turismo y la generación de empleo.

### **Intervenciones académicas y gremiales**

#### **a. Universidad Sergio Arboleda**

---

<sup>4</sup> Suscribe la intervención la ciudadana Gladys Oliva Ulloque Berdejo en su condición de apoderada especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La Universidad Sergio Arboleda<sup>5</sup> solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad del Decreto 658 de 2017.

1. En el artículo 215 de la Constitución, se faculta al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley durante el estado de emergencia económica, social y ambiental para conjurar la crisis presentada e impedir la extensión de sus efectos. Esa facultad está sometida a varios límites, entre los que se encuentran los principios de proporcionalidad y necesidad. Esta última exigencia supone que los decretos de tal naturaleza deban referirse a asuntos que tengan una relación directa y específica con la situación que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

2. El Decreto 658 de 2017 fue expedido considerando el estado de excepción declarado en el Decreto 601 de 2017. Teniendo en cuenta los motivos que dieron lugar a dicha declaración, *“se puede establecer que el Decreto 658 tiene relación directa y específica con el estado de emergencia y está destinado a conjurar la crisis que lo suscitó”*. En efecto, *“su propósito es incentivar la actividad económica en Mocoa que se vio afectada por la creciente de los ríos que generó la declaración del estado de emergencia”*. En esa dirección, las normas bajo examen pretenden *“eliminar los costos iniciales de creación de empresa y prestación de servicios turísticos”*. Se trata entonces de medidas cuyo objetivo consiste en *“ayudar a la región de Mocoa a salir del estado de indefensión en que se encuentra motivando que sea una región llamativa para los empresarios, buscando mover la economía regional y la creación de empleos”*. Así mismo, se trata de instrumentos idóneos para alcanzar tal propósito si se considera que *“[n]o es un secreto que la eliminación de costos de funcionamiento, hace las oportunidades de negocios más llamativas para los emprendedores”*.

#### **b. Cámara de Comercio de Medellín**

La Cámara de Comercio de Medellín<sup>6</sup> solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 658 de 2017.

1. Conforme se desprende de las disposiciones que se encuentran vigentes, en particular el artículo 124 de la Ley 6 de 1992, los artículos 26 y 93 del Código de Comercio, el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012, así como el Decreto 393 de 2002 *“el cobro de las tarifas de los ingresos ordinarios está regulado por la ley, por lo tanto, las Cámaras de Comercio en el recaudo de dichos valores deberán ceñirse a lo reglamentado expresamente, de lo contrario es una extralimitación de sus facultades en el desarrollo de sus funciones públicas lo que vulnera el principio de legalidad”*. Dichos cobros corresponden a la categoría de tasas, los cuales además de constituir un ingreso ordinario de las

---

<sup>5</sup> Suscriben el documento Rodrigo González Quintero –Director del Departamento de Derecho Público, Camilo Guzmán Gómez – Director del Grupo de Investigación en Derecho Público CREAR- así como Andrés Sarmiento Lamus y Marcela Palacio Puerta (investigadores del Departamento de Derecho Público).

<sup>6</sup> Suscribe la intervención el ciudadano Jorge Villegas Betancur en su condición de representante legal suplente de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

Cámaras de Comercio, tienen por objeto cubrir los costos de la prestación del servicio público asignado.

2. El decreto examinado cumple los requisitos formales dado que (i) fue dictado en desarrollo del estado de excepción declarado en el Municipio de Mocoa, (ii) se encuentra firmado por el Presidente y sus ministros, (iii) se expidió en el término de vigencia del estado de excepción y (iv) se encuentra motivado con el señalamiento de las razones o causas que dieron lugar a su expedición.

3. Las medidas adoptadas en el decreto han sido consideradas admisibles durante los estados de excepción, tal y como ha ocurrido, por ejemplo, con la exención transitoria respecto del IVA que se encontró prevista en el Decreto Legislativo 1818 de 2015. En adición a ello, puede afirmarse (i) que existe una relación directa y específica entre las reglas tributarias adoptadas y los motivos que justificaron el estado de excepción. Igualmente (ii) se encuentran directa y específicamente vinculadas a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, (iii) son proporcionales a la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y (iv) dado que las exenciones no se encontraban previstas en la ley, resultaba necesario la adopción del decreto legislativo.

## **Intervenciones ciudadanas**

### **a. Claudia Patricia Ramírez Barragán**

Solicita declarar exequible tal disposición en el entendido de que la tarifa cero de las renovaciones de la matrícula mercantil se aplicaría para aquellos comerciantes que hayan matriculado desde el 21 de abril de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2017.

1. Luego de plantear la interpretación del decreto en relación con la vigencia de la medida relativa al registro mercantil, indica que el decreto objeto de examen *“al no delimitar las personas a quienes se cobraría tarifa cero en la renovación y al no delimitar el espacio por el cual será gratuita la renovación estaría contrariando la Constitución Política en el inciso tercero del artículo 215, toda vez que una persona que se matricule para ejercer las actividades en Mocoa desde el 01 de enero al 31 de diciembre de 2018 podría reclamar en el año 2019 que se le aplique la tarifa cero en su renovación, y para ese año las medidas tomadas por el Ejecutivo perderían efectos en la medida que los límites se extienden hasta la siguiente vigencia fiscal”*.

2. La redacción del decreto permite considerar que la actividad de renovación de la matrícula es de tarifa cero para las renovaciones de matrículas existentes al 20 de abril de 2017 y para aquellas que se constituyan entre el 21 de abril de 2017 y el 31 de diciembre de 2018, lo que implicaría una infracción del inciso segundo del artículo 215 de la Carta. En efecto, dicha medida excedería los propósitos de conjurar la crisis al establecer una cultura de no pago de las personas que deban el valor de la renovación de varios años. Dado que el vencimiento de la renovación ocurrió el día 31 de marzo, *“aquellos que no renovaron a tiempo no*

*pueden, so pretexto de estas medidas extraordinarias, valerse de ellas para renovar con tarifa cero su matrícula (...)*". Una medida que implicara premiar a quienes no han cumplido con su deber hasta el día 31 de marzo "*sería un beneficio desproporcionado para aquellos comerciantes que sí cumplieron a tiempo su obligación legal de renovar en el período señalado por el artículo 33 del Código de Comercio, máxime cuando la tragedia ocurrió una vez fenecido ese plazo*". Ello vulneraría el principio de proporcionalidad aplicable al análisis de medidas adoptadas durante un estado de excepción.

3. Asimismo, la decisión de exonerar del pago de la tarifa a las entidades sin ánimo de lucro y las del sector solidario, suscita problemas puesto que el decreto indica que solo se aplicará a algunas cooperativas y a las demás asociaciones que deban inscribirse o renovar la inscripción en el RUES. Ello implica excluir a las precooperativas, asociaciones mutuales y fondos de empleados así como a las corporaciones y fundaciones.

#### **D. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION**

Solicita que se declare la exequibilidad del Decreto 658 de 2017 en tanto cumple las condiciones formales y materiales requeridas por la Constitución.

1. Desde el punto de vista formal cumple el *requisito de suscripción*, pues se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos los ministros. En el caso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se indica que válidamente fue suscrito por la viceministra encargada de las funciones del despacho de dicho Ministerio. También respeta (ii) el *requisito de motivación expresa* explicando las razones por las cuales las medidas tributarias adoptadas pretenden enfrentar el impacto de los hechos que se presentaron en la ciudad de Mocoa en la actividad económica y laboral, (iii) *el requisito de temporalidad* en atención a que el decreto bajo examen se expidió encontrándose en vigencia el estado de excepción declarado en el Decreto 601 de 2017 y que se extendió hasta el día 5 de mayo de 2017 y (iv) el *requisito de remisión* a la Corte Constitución la por parte de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Los decretos legislativos dictados en desarrollo de un estado de excepción deben cumplir varias condiciones generales. Con ese propósito debe superar un juicio de conexidad material que supone, de un lado, la relación de las medidas adoptadas con las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y, de otro, el vínculo entre tales medidas y la motivación específica del decreto. Igualmente debe someterse a un juicio de ausencia de arbitrariedad que supone un examen dirigido a valorar el impacto de las medidas en los derechos fundamentales encaminado, en especial, a evitar la afectación de su núcleo esencial. Asimismo debe emprenderse un juicio de intangibilidad mediante el cual se asegura la prohibición de limitar los derechos intangibles previstos en la Ley 137 de 1994 y en las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Finalmente, debe verificarse la no desmejora de los derechos

sociales de los trabajadores así como la no adopción de medidas discriminatorias.

Tales decretos, adicionalmente, deben superar otras exigencias particulares. En primer lugar, el examen de finalidad dirigido a establecer que las medidas se encuentren dirigidas a conjurar la crisis así como a evitar la extensión de los efectos. Igualmente, debe superar un escrutinio de motivación suficiente que tiene por propósito determinar la pertinencia de las medidas adoptadas en relación con el estado de excepción declarado. Las medidas también deben superar un examen de necesidad dirigido a evaluar, de un lado, la utilidad de los medios empleados para enfrentar la situación excepcional y, de otro, la existencia o no de medios ordinarios para enfrentarlo. El contenido del decreto debe además verificar la proporcionalidad a fin de *“evaluar el impacto de las medidas en los derechos fundamentales con relación a los hechos que pretende conjurar y la razonabilidad de las que imponen restricciones”*. Finalmente, debe adelantarse un examen de no discriminación a fin de *“impedir que la regulación adoptada establezca tratos diferenciados prohibidos por la Constitución”*.

El Decreto 658 de 2017 supera el juicio de conexidad. Las medidas que en él se contemplan tienen una relación directa con las consecuencias adversas que la situación excepcional tuvo en el mercado laboral. Se cumple la exigencia de conexidad externa *“porque la exclusión de la cancelación de la tarifa del registro mercantil, el empresarial, y la exención del pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo, buscan incentivar la creación de empresa y con ello reactivar el empleo (...)”*. Igualmente se supera el examen de conexidad interna dado que *“la disminución de los costos de transacción para la creación de empresa, tiene como propósito mitigar los efectos que la avenida torrencial tuvo en los diferentes sectores productivos de la economía de Mocoa”*.

El examen del decreto desde la perspectiva de la prohibición de arbitrariedad y el mandato de intangibilidad muestra que no tiene incidencia alguna en el núcleo esencial de los derechos ni implica una afectación de los derechos que se consideran intangibles. Se trata de medidas de naturaleza fundamentalmente económicas. Tampoco desconocen ninguna de las limitaciones específicas exigibles en este tipo de estados de excepción y, en particular, debe destacarse (i) que rigen hasta el 31 de diciembre de 2018, esto es, hasta la siguiente vigencia fiscal y no desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

La regulación sometida al juzgamiento de la Corte cumple también el requisito de finalidad al encontrarse relacionados con la superación de la crisis. De igual forma supera el requisito de motivación suficiente dado que el Gobierno destacó los efectos de la avenida torrencial en la economía adoptando para el efecto medidas tributarias diferenciadas considerando la situación en la que se encuentra cada sector.

No es posible tampoco adoptar las medidas juzgadas a través de los procedimientos ordinarios. En lo relativo a la tarifa para matrícula y renovación a la que se refiere el artículo 1º, se advierte que en atención a lo dispuesto en el

artículo 124 de la Ley 6ª de 1992 conforme a la cual la tarifa en esta materia debe establecerse en función de los activos o patrimonio del comerciante así como de los activos que se vinculan al establecimiento, *“el resultado de establecerla no puede ser del 0%”* y *“en consecuencia, se requiere de una medida de orden legal para excluir su pago”*. La misma consideración debe realizarse, en general respecto de la exención relativa a la contribución parafiscal.

Las medidas son además proporcionadas. En efecto se trata de medidas *“que son razonables y no implican limitaciones a los derechos fundamentales, incluidas las libertades económicas, pues a través de ellas se busca propiciar la creación de empresas para reactivar los sectores productivos, y tampoco imponen restricciones a la libre competencia”*. Por el contrario, la regulación asegura la libre iniciativa privada, la libertad de empresa, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y el pleno empleo, derechos y propósitos reconocidos en los artículos 333, 334 y 53 de la Carta. En último lugar, las medidas no resultan discriminatorias y, de hecho, establecer un régimen diferenciado para las cooperativas constituye *“un mecanismo que busca recuperar la actividad económica de los grupos indígenas en la región”*.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **A. COMPETENCIA**

1. La Corte es competente para adelantar la revisión oficiosa del Decreto 658 de 2017 *“[p]or 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”* en virtud de lo dispuesto en el artículo 241.7 de la Constitución.

### **B. NATURALEZA Y ALCANCE DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETOS LEGISLATIVOS DICTADOS EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA**

2. 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. Cabe precisar además 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 normas adoptadas por el Gobierno, y (iii) un conjunto de exigencias 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<sup>7</sup>.

3. En numerosas oportunidades, este Tribunal se ha ocupado de señalar las condiciones formales cuyo cumplimiento debe examinarse a fin de establecer la validez constitucional de los decretos legislativos dictados con ocasión de la declaración previa de un estado de emergencia económica, social o ecológica. Así, en la sentencia C-701 de 2015 este Tribunal sintetizó los requerimientos aplicables:

“2.7. A partir de las reglas citadas, tal y como las mismas fueron desarrolladas por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, en el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos de forma: **(i)** que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; **(ii)** que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, **(iii)** que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y **(iv)** que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición”<sup>8</sup>.

4. En la sentencia C-723 de 2015 -en la que se juzgó la validez de un decreto legislativo que contenía varias medidas con un contenido normativo equivalente a las previstas en el Decreto 658 de 2017- la Corte caracterizó los requerimientos de naturaleza sustancial aplicables al control constitucional de este tipo de decretos. Por su pertinencia dichos criterios se reiteran integralmente en esta oportunidad:

---

<sup>7</sup> En la sentencia C-723 de 2015 la Corte explicó: “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 (...) - 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. (...)”.

<sup>8</sup> Esa providencia señaló también que una de las condiciones formales cuando se trata de “medidas relativas a tributos” consiste en respetar “las limitaciones de tiempo previstas para ese tipo de normas, teniendo en cuenta que las mismas *“deberán dejar de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”* (...)”. Para la Corte, esta exigencia corresponde a un requisito material de validez que, como lo demuestran sentencias posteriores –como la C-723 de 2015- es examinado en el *juicio de no contradicción específica*.

“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 7° 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. Estas garantías, de acuerdo con el artículo 4° 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. (...) 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. (...) 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 particularidades. 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. (...)” (...)” (...)

“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”<sup>9</sup>.

### **C. PROBLEMA JURÍDICO Y MÉTODO DE LA DECISIÓN**

5. De acuerdo con la naturaleza y alcance del control constitucional aplicable cuando se trata de juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos que se dictan al amparo de un estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C.P.), le corresponde a este Tribunal resolver las siguientes cuestiones constitucionales.

5.1. En primer lugar, debe definir si el Decreto 658 de 2017 cumple las condiciones formales para su expedición relativas (i) a la suscripción por el Presidente de la República y todos sus ministros (art. 215 inciso 2º), (ii) a las motivaciones de las medidas que contiene (art. 215 inciso 2º) y (iii) a la expedición en vigencia del estado de excepción declarado.

5.2. A su vez, en atención a los diferentes contenidos normativos del decreto mencionado, la Corte debe determinar si es compatible con los requerimientos sustantivos definidos por la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia de este Tribunal,

- a) Prescribir -inciso primero del artículo- que sea de cero por ciento (0%) 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, a partir del día 21 de abril de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018.
- b) Prescribir -parágrafo del artículo 1º - que sea de cero por ciento (0%) la tarifa para la obtención de la matrícula mercantil y su renovación para las cooperativas –con excepción de las de ahorro y crédito- así como las demás asociaciones que deban inscribirse o renovar su inscripción en el Registro Único Empresarial y Social a partir del día 21 de abril de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018.
- c) Prescribir -artículo 2º- que quedarán excluidos de su liquidación y pago los responsables de la contribución parafiscal para la promoción del

---

<sup>9</sup> Esta Corporación se ha ocupado en múltiples oportunidades de establecer el método de análisis tanto del decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, como de aquellos que se dictan a su amparo. Sobre lo primero pueden consultarse entre muchas otras, las sentencias C-843 de 2010 - Decreto Legislativo 2693 del 27 de julio de 2010 “por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”; C-156 de 2011 - Decreto No 4580 de 7 de diciembre de 2010, “Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”; C-216 de 2011 - Decreto Legislativo 020 del siete (7) de enero de 2011 “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública”, y C-670 de 2015 -Decreto No. 1770 del 7 de septiembre de 2015, “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”-. Sobre los decretos de desarrollo del Estado de emergencia pueden consultarse, entre muchas más, las recientes sentencias del año 2015, C-701, C-702 de 2015 y C-742.

turismo a que se refiere la Ley 1101 de 2006, ubicados en el municipio de Mocoa a partir del 21 de abril de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2018

6. Con el propósito de resolver los problemas jurídicos señalados, la Corte seguirá el siguiente orden. Inicialmente se ocupará de caracterizar el contenido normativo del Decreto 658 de 2017 (Sección D). Seguidamente, establecerá si cumple las condiciones formales de validez (Sección E). Una vez verificado ello se ocupará de analizar las reglas fijadas por dicho decreto a fin de establecer el cumplimiento de las exigencias materiales o sustantivas anteriormente descritas (Sección F).

#### **D. LOS CONTENIDOS NORMATIVOS DEL DECRETO 658 DE 2017**

##### **a) Regla relativa a la tarifa aplicable al registro y renovación de la matrícula mercantil**

7. El inciso primero del artículo 1° del Decreto 658 de 2017 regula los derechos por registro y renovación de la matrícula mercantil. Para ello prescribe que será del cero por ciento (0%) a partir de la entrada en vigencia del decreto (21 de abril de 2017) y hasta el 31 de diciembre de 2018, la tarifa que debe pagarse para obtener la matrícula mercantil y su renovación para los comerciantes, los establecimientos de comercio, las sucursales y las agencias cuya actividad económica se desarrolle en Mocoa.

8. La obligación de la matrícula mercantil de comerciantes y establecimientos de comercio, así como su renovación son objeto de regulación en el Código de Comercio. El numeral 1° del artículo 19 establece que es obligación de todo comerciante matricularse en el registro mercantil, mientras que los artículos 26 y 32 del mismo estatuto, prevén también el deber de matricular los establecimientos de comercio. A su vez, la responsabilidad de matricular las sucursales y agencias se desprende, entre otras disposiciones, de su condición de establecimientos de comercio, según se prevé en los artículos 263 y 264 del código mencionado al prescribir, el primero, que las sucursales *son los establecimientos de comercio abiertos por una sociedad, dentro o fuera de su domicilio, para el desarrollo de los negocios sociales o de parte de ellos, administrados por mandatarios con facultades para representar a la sociedad*, y al señalar, el segundo, que son agencias de una sociedad *sus establecimientos de comercio cuyos administradores carezcan de poder para representarla*. A su vez, el artículo 33 del mismo Código prevé que la matrícula mercantil deberá renovarse anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año<sup>10</sup>.

9. El cumplimiento de esta obligación constituye el hecho generador de pagar una suma de dinero comprendida por la especie tributaria denominada “tasa” (art. 338 C.P.). Tal conclusión se apoya en la jurisprudencia de la Corte Constitucional así como en algunos pronunciamientos del Consejo de Estado, según se precisa a continuación.

---

<sup>10</sup> La Corte encontró que esta exigencia era exequible y así lo declaró en la sentencia C-277 de 2006.

9.1. Este Tribunal ha sostenido que la administración del registro mercantil por parte de las cámaras de comercio constituye el ejercicio de una función pública a cargo de los particulares. Igualmente ha indicado que, para cubrir los costos asociados a la prestación de tal servicio, se prevé la existencia de una tasa cuyo recaudo corresponde a dichas entidades privadas. Así, en la sentencia C-144 de 1993 indicó este Tribunal:

“A las cámaras de comercio la Ley confía la función de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos (C de Co art. 86). El origen legal del registro, la obligatoriedad de inscribir en él ciertos actos y documentos, el valor vinculante de las certificaciones que se expiden, la regulación legal y no convencional relativa a su organización y a las actuaciones derivadas del mismo, el relieve esencial que adquiere como pieza central del Código de Comercio y de la dinámica corporativa y contractual que allí se recoge, entre otras razones, justifican y explican el carácter de función pública que exhibe la organización y administración del registro mercantil.

Las cámaras de comercio a las cuales se ha encargado el ejercicio de la anotada función, no son entidades públicas, pues no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas y reguladas en la Constitución y la Ley. Si bien nominalmente se consideran "instituciones de orden legal" (C. de Co. art. 78), creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil (C. de Co.). La técnica autorizatoria y la participación que ella reserva a la autoridad pública habida consideración de las funciones que cumplen las cámaras de comercio, no permite concluir por sí solas su naturaleza pública. Excluida la función de llevar el registro mercantil, las restantes funciones de las cámaras, su organización y dirección, las fuentes de sus ingresos, la naturaleza de sus trabajadores, la existencia de estatutos que las gobiernan, extremos sobre los cuales no es necesario para los efectos de esta providencia entrar a profundizar, ponen de presente que sólo a riesgo de desvirtuar tales elementos no se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada.

Las cámaras de comercio no obstante su carácter privado pueden ejercer la función pública de administrar el registro mercantil. Los artículos 123 y 365 de la C.P. permiten al Legislador disponer que un determinado servicio o función pública sea prestado por un particular de acuerdo con el régimen que para el efecto establezca.

La circunstancia de que un servicio o función, en los términos de la ley, se desempeñen por un particular, no impide que el Legislador sujete dicha actividad o servicio a un sistema tributario de tasa, máxime si éste resulta ser el único adecuado e idóneo para ese propósito. En este evento, la determinación de la tarifa puede revestir un cierto grado de complejidad técnica que no haga aconsejable su

inmediata fijación por el Legislador, a lo cual puede igualmente sumarse la inconveniencia política (un particular que participe en la elaboración de la norma tributaria que grava a otro particular) y ética (conflicto de interés en cabeza de quien determina la tarifa y recibe el ingreso correspondiente a la misma) de librar su determinación al particular que presta el servicio. En estas condiciones, cabe admitir que la tarifa sea fijada por el Gobierno, pues si bien no presta directamente el servicio, no es ajeno al mismo como quiera que la Constitución le confía su control y vigilancia (C.P. arts. 189-22 y 365). La función pública de la administración del registro mercantil, se lleva a cabo bajo la estricta vigilancia y control del Gobierno, que de esta manera participa en la prestación de los servicios inherentes al mismo. No se observa, por este concepto, violación alguna al texto del artículo 338 de la C.P.”<sup>11</sup> (Subrayas no hacen parte del texto original).

9.2. En similar dirección, el Consejo de Estado se ha ocupado de precisar la naturaleza jurídica de los recursos percibidos por las Cámaras de Comercio en ejercicio de la función de registro mercantil que le fue atribuida por la ley. Así, en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha 8 de septiembre de 2011 explicó:

“De lo expresado por la doctrina de la Sala y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (...), y en su momento por la de la Corte Suprema de Justicia, cabe extraer las siguientes conclusiones:

i) Los ingresos de las Cámaras de Comercio derivados de la función pública atribuida por la ley, consistente en llevar el registro mercantil y certificar sobre los documentos y actos en él inscritos, tienen la naturaleza de tributo, incluso desde antes de la vigencia de la Constitución de 1991.

---

<sup>11</sup> En esa misma dirección, la sentencia C-167 de 1995 al ocuparse de una demanda en contra del artículo 88 del Código de Comercio, conforme al cual a la Contraloría General de la República le corresponde ejercer el control y vigilancia del recaudo, manejo e inversión de los ingresos de las cámaras de comercio, de acuerdo al presupuesto de las mismas, previamente aprobado por la Superintendencia de Industria y Comercio, indicó: “En efecto, para esta Corporación es racional entender que si el registro mercantil implica la prestación de un servicio público, su financiamiento debe asegurarse mediante un ingreso percibido por la Cámara de Comercio en forma de tasa, cuyo destino no es el acrecimiento del patrimonio de la entidad, tal como lo entiende el libelista sino para asegurar la adecuada prestación de este servicio público, vale decir para la recuperación del costo total o parcial del servicio, que es consustancial a la naturaleza de este ingreso público. Si bien es cierto que no es objeto de discusión por parte del libelista, conviene precisar y recordar la jurisprudencia de esta Corporación (Sentencia C-465 de 1993), en donde se estableció el concepto de tasa como ingreso tributario, para concluir que en este caso específico, este ingreso no se puede considerar como ingreso privado de las Cámaras de Comercio. // En conclusión, la tasa creada por la Ley 6a. de 1992, no es un recurso privado de las Cámaras de Comercio, sino que se constituye en un recurso público, toda vez que surge de la soberanía fiscal del Estado, no de la voluntad individual entre los particulares comerciantes, pues únicamente posee el propósito de financiar la función pública del registro mercantil; no es un título adquisitivo de dominio para la persona jurídica de derecho privado que la presta, ya que el ejercicio de las funciones públicas atribuidas a las personas jurídicas se hallan sujetas a las reglas propias de la función administrativa ejercida, pues, en virtud de la habilitación, ocupan el lugar de la autoridad estatal con sus deberes y prerrogativas; en consecuencia, los recursos económicos provenientes del ejercicio de tales funciones, como el registro público mercantil se traducen en la generación y conformación de fondos públicos”(Subrayas no hacen parte del texto original).

ii) Dentro de la tipología de los tributos que trae la Constitución, tales ingresos han sido considerados como tasas. La tasa es una prestación tributaria establecida por la ley a favor del Estado con fundamento en el artículo 338 C.P., que tiene como finalidad o destinación solventar o financiar una función pública.

iii) En el caso bajo estudio, los ingresos de las cámaras de comercio a título de tasa se encuentran vinculados a la función pública de llevar el registro mercantil y certificar sobre los documentos y actos en él inscritos y, por tanto, son dineros fiscales que conforman fondos públicos.

iv) Los ingresos públicos que a título de tasas perciben las Cámaras de Comercio tienen como único destino, constitucional y legalmente establecido, la recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación del servicio público de registro mercantil.

v) Ese destino específico constitucional y legalmente asignado impide que las tasas recaudadas por las Cámaras de Comercio tengan una aplicación diferente a la recuperación de los costos que genera la prestación del servicio. Estos costos no sólo cubren los gastos de funcionamiento del servicio sino las provisiones de amortización y crecimiento de la inversión. (...)

vi) Los recursos producto de las tasas que recaudan las Cámaras de Comercio, en cuanto expresión que son de la actividad impositiva del Estado, no acrecientan el patrimonio propio de las Cámaras de Comercio ni constituyen para estas título adquisitivo de dominio sobre dichos recursos.

vii) Las Cámaras de Comercio son simples receptoras y administradoras de fondos públicos que tienen una destinación específica, y es por ello que corresponde a la Contraloría General de la República el control y vigilancia del recaudo, manejo e inversión de los ingresos respectivos” (Subrayas no hacen parte del texto original).

10. El Congreso de la República, en el artículo 124 de la Ley 6ª de 1992 “[p]or la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones”, reguló lo relativo a la tarifa de la tasa aplicable por la prestación de los servicios de registro mercantil. La disposición indica:

“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.

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.

Las cuotas anuales que el reglamento de las Cámaras de Comercio señale para los comerciantes afiliados son de naturaleza voluntaria”.

Con fundamento en la competencia que allí se confiere al Gobierno, se han fijado las tarifas aplicables a la matrícula mercantil y a su renovación. En esa dirección, empleando los criterios indicados en esa misma disposición, los artículos 23 y 24 del Decreto 393 de 2002 señalan las tarifas en función del rango de activos y patrimonio.

11. De las consideraciones anteriores, la Corte destaca entonces tres premisas que revisten especial importancia en la presente oportunidad, a fin de precisar el alcance de la disposición bajo examen: (i) las actividades de administración del registro mercantil y, en particular, las relativas a la matrícula de comerciantes y establecimientos de comercio, así como su renovación, constituyen el ejercicio de una función pública por parte de las cámaras de comercio; (ii) con el fin de prestar eficientemente dicho servicio, la ley ha previsto el cobro de una tasa destinada a la recuperación de los costos que genera la prestación del servicio - lo que incluye los gastos de funcionamiento, las provisiones de amortización y el crecimiento de la inversión-; (iii) el artículo 124 de la Ley 6ª de 1992 dispone que el pago de la tasa es obligatorio para todos aquellos que se encuentren comprendidos por el hecho gravable que en ella se establece, y (iv) la tarifa correspondiente debe ser establecida por el Gobierno, tal y como ocurrió en el Decreto 393 de 2002, en función del rango de activos y del patrimonio.

12. En síntesis, la disposición bajo examen establece que, durante el término transcurrido entre el 21 de abril de 2017 y el 31 de diciembre de 2018, los comerciantes o establecimientos que soliciten la matrícula o que durante ese periodo deban renovarla, no deberán asumir pago alguno por la tasa correspondiente, en tanto en ese término tendrá una tarifa del cero por ciento (0%). Conforme a ello, no será aplicable a la matrícula –ni a su renovación- de comerciantes, establecimientos de comercio, sucursales y agencias cuya actividad económica se desarrolle en Mocoa, la obligación tributaria prevista en el artículo 124 de la Ley 6ª de 1992<sup>12</sup>. La inscripción o registro en la Cámara de Comercio de actos diferentes a los expresamente indicados en la norma *sub examine*, como por ejemplo los previstos en el artículo 28 del Código de Comercio, siguen sometidos al régimen actualmente contemplado en las normas que se ocupen de la materia.

Debe advertir la Corte que, a la luz del término de su vigencia, el beneficio tributario que se examina no comporta una exoneración del pago de las multas

---

<sup>12</sup> Como se verá más adelante, se encuentra hoy también regulada en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012.

que resultan aplicables cuando se incumple alguna de las obligaciones frente al registro mercantil.

**b) Regla relativa a la tarifa aplicable por la inscripción y la renovación de la misma en el Registro Único Empresarial y Social (RUES)**

13. El párrafo del artículo 1° del Decreto 658 de 2017, previó que la regla relativa a la tarifa del cero por ciento (0%) durante el periodo fijado en el inciso primero de la misma disposición, deberá aplicarse también a las cooperativas – salvo las de ahorro y crédito, y financieras- así como a las demás asociaciones que deban inscribirse o renovar su inscripción en el Registro Único Empresarial y Social RUES.

14. El Registro Único Empresarial y Social, conforme al artículo 166 del Decreto 019 de 2012, es el resultado de la fusión del Registro Único Empresarial - compuesto según el artículo 11 de la Ley 590 de 2000 por el Registro de Proponentes y el Registro Mercantil- con el Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro -Decreto 2150 de 1995-, el Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar -Ley 643 de 2001- el Registro Público de Veedurías Ciudadanas - Ley 850 de 2003-, el Registro Nacional de Turismo -Ley 1101 de 2006-, el Registro de Entidades Extranjeras de Derecho Privado sin Ánimo de Lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia- Decreto 2893 de 2011- y el Registro de Economía Solidaria -Ley 454 de 1998-.

El referido artículo 166 dispone que el registro será administrado por las cámaras de comercio atendiendo a criterios de eficiencia, economía y buena fe, para brindar al Estado, a la sociedad en general, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro, una herramienta confiable de información unificada tanto en el orden nacional como en el internacional. También establece que, con el objeto de asegurar su actualización y eficacia, el titular del registro deberá renovarlo anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año.

15. Conforme lo estableció el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012, los ingresos a favor de las Cámaras de Comercio por el ejercicio de las funciones registrales, actualmente incorporadas e integradas en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), son los previstos por las leyes vigentes. En este sentido, todos aquellos ingresos que reciben las cámaras de comercio por el ejercicio de las funciones registrales a su cargo, son tasas contributivas que debe asumir quien solicita el registro y cuyo objeto consiste en financiar solidariamente, además del registro individual solicitado, todas las demás funciones de interés general atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio<sup>13</sup>.

16. En síntesis, la interpretación del párrafo primero del artículo 1 del decreto que se juzga prevé, como beneficio tributario, una tarifa del cero por ciento (0%)

---

<sup>13</sup> La naturaleza de tasas de estos cobros fue explícitamente reconocida en el Decreto 1298 de 2014.

aplicable a la tasa que por inscripción o renovación del registro se encuentre prevista en las leyes, siempre y cuando se cumpla lo siguiente: (i) que corresponda a alguno de los registros particulares que conforman el Registro Único Empresarial y Social; (ii) que se otorgue a asociaciones o cooperativas, esto es, organizaciones conformadas por dos o más personas; (iii) que en el caso de las cooperativas no se trate de las de ahorro y crédito, o financieras; (iv) que la asociación o cooperativa beneficiaria del tributo desarrolle su actividad económica en la ciudad de Mocoa, y (v) que realicen el registro o la renovación, entre el momento de entrada en vigencia del Decreto 658 de 2017 y el 31 de diciembre de 2018.

En adición a ello y siguiendo lo señalado anteriormente respecto del registro mercantil, se aclara que esta regla no implica una exoneración de las multas que puedan resultar aplicables por el incumplimiento de las obligaciones de registro y renovación.

**c) Regla relativa a la exclusión de la obligación de liquidar y pagar la contribución parafiscal para la promoción del turismo**

17. El artículo 2º del decreto *sub examine* prevé que desde el momento de entrada en vigencia del mismo y hasta el 31 de diciembre de 2018, los responsables de la obligación de liquidar y pagar la contribución parafiscal para la promoción del turismo y que se encuentren ubicados en el municipio de Mocoa quedarán excluidos de su cumplimiento.

18. Dicha contribución, de naturaleza parafiscal, fue fijada originalmente en la Ley 300 de 1996 y posteriormente modificada por la Ley 1101 de 2006. Según lo establece el artículo 1º de esta última ley, su destino consiste en la promoción y competitividad del turismo. Según el artículo 3o, son varios los aportantes de dicha contribución caracterizados, en general, por desarrollar actividades directamente relacionadas con la actividad turística<sup>14</sup>.

19. El artículo 2º de la Ley 1101 de 2006 estableció que el tributo referido se liquidará trimestralmente por un valor correspondiente al 2.5 por mil de los

---

<sup>14</sup> Se encuentran entre ellos los hoteles y centros vacacionales; algunas viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente; las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras; las oficinas de representaciones turísticas; las empresas dedicadas a la operación de actividades tales como canotaje, balsaje, espeleología, escalada, parapente, canopée, buceo, deportes náuticos en general; os operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones; los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional; los usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas, las empresas comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad; los bares y restaurantes turísticos, cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes; 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; las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados; os parques temáticos; los concesionarios de aeropuertos y carreteras; 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; las empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico; los concesionarios de servicios turísticos en parques nacionales que presten servicios diferentes a los señalados en este artículo; los centros de convenciones; las empresas de seguros de viaje y de asistencia médica en viaje; las sociedades portuarias orientadas al turismo o puertos turísticos por concepto de la operación de muelles turísticos; y los establecimientos del comercio ubicados en las terminales de transporte de pasajeros terrestre, aéreo y marítimo cuyas ventas anuales sean superiores a 100 smlmv.

ingresos operacionales, vinculados a la actividad sometida al gravamen, de los aportantes señalados la ley. Adicionalmente estableció, como excepción en el caso del transporte aéreo, que la liquidación de la contribución se hará con base en los pasajeros transportados en vuelos internacionales cuyo origen o destino final sea Colombia, correspondiendo el aporte por pasajero a la suma de US\$1 dólar de los Estados Unidos o su equivalente en pesos colombianos.

20. Los recursos recaudados por concepto de esta contribución conforman, junto con otros recursos, el Fondo de Promoción Turística, denominado por el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012 como Fondo Nacional de Turismo (Fontur). Dicho Fondo se constituye como patrimonio autónomo con personería jurídica y tiene como función principal el recaudo, la administración y ejecución de sus recursos. Para su administración, según el artículo 9º de la Ley 1101 de 2006, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá celebrar contratos con el sector privado del turismo que reúna condiciones de representatividad nacional de los sectores aportantes para la administración del Fondo de Promoción Turística.

21. En suma, el artículo 2 del Decreto 658 de 2017 consagra un beneficio tributario respecto de una contribución parafiscal dirigida a promover la actividad turística. Tal beneficio supone que los aportantes de dicha contribución, según el artículo 3º de la Ley 1101 de 2006, no tienen la obligación -durante el tiempo previsto en el parágrafo- de liquidar y pagar el valor fijado en el artículo 2º de esa misma ley.

## **E. EXAMEN DE LAS CONDICIONES FORMALES DE VALIDEZ**

22. La Corte encuentra que las condiciones formales de validez del Decreto 658 de 2017 se encuentran satisfechas. A continuación se fundamenta esta conclusión.

### **a) El decreto legislativo debe ser firmado por el Presidente y todos sus ministros**

22.1. El Decreto 658 de 2017 fue suscrito por el Presidente y los ministros, con excepción del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Dado que mediante el Decreto 637 de 2017 a dicho funcionario le fue conferida una comisión de servicios al exterior entre los días 19 y 23 de abril de 2017, sus funciones le fueron allí mismo delegadas a la Viceministra General del Ministerio de Hacienda mientras permanecía en el exterior. En esa medida, la firma de la funcionaria delegada, no afecta en modo alguno la validez del decreto, tal y como lo ha sostenido la Corte en pronunciamientos anteriores<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Así lo ha dicho este Tribunal, de forma explícita, en las sentencias C-448 de 1992 –declaró exequibles algunos apartes del Decreto Legislativo 700 de 1992-, C-219 de 1999 –declaró exequible el Decreto Legislativo 198 de 1999-, C-218 de 1999 -declaró exequible el Decreto Legislativo 197 de 1999-, C-146 de 2009 -declaró exequible el Decreto Legislativo 4490 de 2008-, C-300 de 2011 –declaró exequible el Decreto Legislativo 4828 de 2010-, C-751 de 2015 -declaró exequible el Decreto Legislativo 1978 de 2015-, C-742 de 2015 -declaró exequible el Decreto Legislativo 1977 de 2015-, C-724 de 2015 -declaró exequible el Decreto Legislativo 1821 de 2015-, C-723 de 2015 –declaró exequible el Decreto Legislativo 1820 de 2015-, C-703 de 2015 –declaró exequible el Decreto Legislativo 1819 de 2015-. En similar sentido y sin que se hubiera realizado un análisis explícito sobre

**b) El decreto legislativo debe expedirse en vigencia del estado de excepción declarado previamente**

22.2. El Decreto 658 de 2017 fue expedido dentro del término de vigencia del estado de excepción declarado. En efecto, (i) el Decreto 601 del 6 de abril de 2017, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Municipio de Mocoa, dispuso que éste tendría vigencia durante el término de treinta (30) días calendario contados a partir de su entrada en vigencia y (ii) el decreto bajo examen fue expedido el día 21 de abril de 2017, de manera tal que se encuentra comprendido por el plazo allí fijado.

**c) El decreto debe encontrarse motivado**

22.3. El Decreto 658 de 2017 contiene la exposición de las razones que justifican la adopción de las medidas tributarias. En particular, (i) invoca el Decreto 601 de 2017 por medio del cual se declaró el estado de excepción; (ii) alude a la competencia del Presidente de la República, por virtud de lo establecido en el artículo 215 de la *Carta para adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis, entre ellas, las acciones tributarias que permitan superar las dificultades económicas en los sectores productivos* afectados; (iii) indica la necesidad de promover la creación de empresas así como activar las existentes en el Municipio de Mocoa; (iv) advierte que para promover el surgimiento de empresas en la ciudad afectada es necesario adoptar instrumentos que puedan reducir los costos de instalación; (v) señala que la existencia de varios grupos indígenas cuya actividad económica se apoya en el uso de la chagra y las actividades artesanales, exige adoptar medidas de recuperación mediante el uso de figuras asociativas y del sector solidario; (vi) refiere que la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la declaración del estado de excepción puede propiciar una recuperación económica lenta afectando con ello la creación de empleo, por lo cual se hace necesario generar nuevas fuentes; (vii) menciona la relevancia de establecer una tarifa del cero por ciento (0%) para las actividades de registro y renovación del registro mercantil, materia que se encuentra establecida en la ley, en particular en el artículo 124 de la Ley 6 de 1992; (viii) destaca que con el objeto de promover el turismo e impulsar la creación y expansión de diferentes proyectos en esa dirección, es indispensable otorgar *beneficios tributarios a los aportantes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo ubicados en el municipio*, de manera que justifica así una exclusión del pago de dicha contribución parafiscal, en los términos en que ella ha sido establecida en la Ley 1101 de 2006.

**F) EXAMEN MATERIAL**

---

este punto, esta Corporación en otras providencias ha declarado la constitucionalidad de los decretos legislativos que, pese a no contar con la firma de todos los Ministros, sí están suscritos por el viceministro correspondiente, quien había sido encargado de las funciones del titular. Sobre este último aspecto, es posible consultar las sentencias C-217 de 1999 –declaró exequible el Decreto Legislativo 196 de 1999-, C-226 de 2009 -declaró exequible el Decreto Legislativo 4450 de 2008-, C-299 de 2011 –declaró exequible el Decreto Legislativo 4821 de 2010-, C-296 de 2011 –que declaró exequible algunos apartes del Decreto Legislativo 4826 de 2010-, C-275 de 2011 –declaró exequible el Decreto Legislativo 4833 de 2010-, C-243 de 2011 -declaró exequible el Decreto Legislativo 4825 de 2010-, C-226 de 2011 -declaró exequible el Decreto Legislativo 4829 de 2010- y C-224 de 2011 –declaró exequible el Decreto Legislativo 4822 de 2010-.

23. Cumplidos los requisitos formales, procede evaluar la validez material del decreto. Para ello se adelantará un examen común de las diferentes condiciones aplicables –generales y especiales- según lo referido en la sección B) y, cuando sea del caso, emprenderá valoraciones particulares de las medidas incorporadas en el decreto enjuiciado.

- **Las condiciones generales de constitucionalidad**

24. Conforme al precedente de la Corte, las condiciones generales de constitucionalidad exigen que la medida supere los juicios de *conexidad material*, de *prohibición de arbitrariedad*, de *intangibilidad* y de *no contradicción específica*. A continuación se presenta tal análisis.

- a) **Juicio de conexidad material**

25. Las reglas establecidas en los artículos examinados respetan el estándar de *conexidad interna*, dado que en ellos se adoptan instrumentos 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, que constituyen algunos de los fines centrales de la declaración del estado de excepción. Prever una tarifa del cero por ciento (0%) para una tasa cuyo hecho gravable consiste en 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, es un instrumento de fomento inescindiblemente enlazado con las motivaciones del decreto cuyo fin, precisamente, consiste en promover la reactivación y fortalecimiento de las dinámicas empresariales, económicas, cooperativas y laborales del Municipio de Mocoa. Con independencia del objeto de la actividad u organización, o de si ella persigue o no ánimo de lucro, es claro que su fortalecimiento contribuye a la consecución de los objetivos que se invocan en el decreto que se revisa. Todas ellas concurren, de diferente manera, a reactivar la vida social, económica y laboral de la región.

Lo mismo cabe concluir, a juicio de la Corte, respecto de la disposición que para 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.

26. Las normas establecidas por el Gobierno Nacional también guardan correspondencia, superando así el juicio de *conexidad externa*, con las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En particular, es pertinente destacar que la emergencia presentada -es un hecho notorio- tiene el efecto de impactar negativamente las actividades del municipio de Mocoa. Como se indica en las motivaciones del Decreto 601 de 2017 -declarado exequible en la sentencia C-386 de 2017 “*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”.*

Advierte la Corte que las normas juzgadas están estrechamente vinculadas con las áreas en las cuales, según las motivaciones del Decreto 601 de 2017, debía actuar el Gobierno Nacional para conjurar la situación y evitar la extensión de sus efectos. Se trata de aquellas relacionadas con el presupuesto y los tributos, el mercado laboral y los proyectos sociales así como el registro mercantil, tal y como ello se menciona en los literales a), b) y c) del numeral 3° de los considerandos del citado decreto.

### **b) Juicio de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad**

27. La Corte encuentra que las medidas superan los juicios de *ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad*. Esta conclusión encuentra respaldo en el precedente que se desprende de la sentencia C-723 de 2015 en la que la Corte juzgó medidas tributarias que, en sus aspectos esenciales coinciden con las ahora valoradas<sup>16</sup>. En esa oportunidad dijo este Tribunal:

“(…) 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

---

<sup>16</sup> El artículo 1 del Decreto 1820 de 2015, adoptado en desarrollo del estado de emergencia declarado en el Decreto 1770 de 2015, establecía: “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%)”. A su vez, el artículo 3° dispuso: “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”.

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”.

Con apoyo en ese planteamiento el inciso primero del artículo 1° así como el artículo 2° -disposiciones coincidentes en los sustancial con normas declaradas exequibles en la sentencia que se acaba de citar- deben seguir la misma suerte respecto de los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad. Ahora bien, las mismas consideraciones vertidas en esa oportunidad, pueden predicarse de la regla que prevé, en el párrafo del artículo 1°, la tarifa del cero por ciento (0%) respecto del registro, así como de la renovación del mismo en el Registro Único Empresarial y Social en el caso de las cooperativas y las demás asociaciones a las que se refiere el párrafo 1 del artículo 1° del Decreto 658 de 2017.

### **c) Juicio de no contradicción específica**

28. Encuentra la Corte que las normas examinadas no se oponen a ninguna de las prohibiciones específicas establecidas en el artículo 215 de la Constitución. En primer lugar, (i) la vigencia de las medidas tributarias que tienen por objeto establecer nuevos tributos o modificar los existentes solo pueden regir hasta la vigencia fiscal siguiente, tal y como precisamente lo establecen los artículos 1° y 2° del Decreto 658 de 2017 al prescribir que los beneficios tributarios tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018. Y, en segundo lugar, (ii) la medida no desmejora 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 dado que, como lo advierten las consideraciones del decreto bajo examen, “*es previsible que las actividades económicas en la zona impactada sufran una lenta recuperación*” con capacidad de afectar “*la activación del empleo*”. Así las cosas, los referidos instrumentos pretenden “*generar nuevas fuentes de empleo para absorber la demanda laboral*”.

### **• Las condiciones especiales de constitucionalidad**

29. Las condiciones de validez material fijadas por la jurisprudencia constitucional, imponen también adelantar los juicios de *finalidad, motivación suficiente, necesidad –fáctica y jurídica-, incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación*. La Corte constata que varias de las consideraciones expuestas en otros lugares de esta providencia –según se precisará a continuación- demuestran la superación de algunos de los referidos juicios y en esa medida, cuando ese sea el caso, se limitará a hacer las referencias generales al respecto.

### **a) Juicio de finalidad y motivación suficiente**

30. La Corte encuentra que, en este específico caso, el examen adelantado al realizar el juicio general de motivación (supra 22.3), conjuntamente interpretado con el juicio de conexidad material –interna y externa- (supra 25 y 26), hace posible concluir que el decreto bajo examen satisface plenamente las exigencias

que se desprenden del juicio de finalidad y motivación suficiente. En efecto, el análisis precedente muestra que las normas del decreto (i) tienen como propósito -al reducir los costos de instalación, desarrollo y tributación de varias organizaciones que despliegan sus actividades en la ciudad de Mocoa- propiciar la activación de actividades productivas, cooperativas y de generación de empleo, así como impulsar la actuación de asociaciones con fines sociales y comunitarios. Dicho objetivo, está relacionado con la superación de la crisis generada por los desbordamientos y avalanchas presentadas en ese municipio y, en particular, por el impacto que ello tiene en las actividades empresariales y productivas. Cabe también destacar (ii) que el Decreto 658 de 2017 explicó, no de manera genérica, sino de forma específica, la relevancia de las reglas adoptadas así como los obstáculos legales para su adopción a través de los procedimientos ordinarios.

### **b) Juicio de necesidad e incompatibilidad**

31. La Corte encuentra que al acoger las medidas tributarias contenidas en el Decreto 658 de 2017, el Presidente no incurrió en un error manifiesto de apreciación respecto de la utilidad del instrumento elegido para enfrentar la situación de emergencia declarada. Estimar 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, concluir que era pertinente adoptar medidas que liberaran transitoriamente de algunas cargas tributarias -tasas y contribuciones parafiscales- a los comerciantes y a diversas organizaciones sociales que desarrollen -o pretendan hacerlo- su actividad en la ciudad de Mocoa, obedece a una apreciación razonable que incluso la Corte, frente a situaciones de emergencia como la examinada en la sentencia C-723 de 2015, ha avalado. Si bien las causas del estado de emergencia de esa oportunidad y las de ahora son diferentes, la situación requería acoger instrumentos extraordinarios para activar o profundizar las actividades, productivas, cooperativas, asociativas o empresariales de la zona. La medida entonces supera el denominado juicio de *necesidad fáctica*.

32. Constata este Tribunal que 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. Por ello, el Gobierno Nacional no contaba con una alternativa diferente que expedir normas con fuerza de ley. La medida entonces cumple las exigencias del *examen de necesidad jurídica*.

32.1. En el primer caso, la regulación contenida en el artículo 124 de la Ley 6ª de 1992 no contempla posibilidad alguna de que el Gobierno apruebe una tarifa del cero por ciento (0%) dado que, como quedó expuesto, lo allí ordenado consiste en fijar una tarifa en función de los activos o del patrimonio del comerciante, o de los activos vinculados al establecimiento de comercio, según sea el caso. Por tal razón no podía el Gobierno, con apoyo en las facultades ordinarias que le reconoce la Constitución, establecer una tarifa como la

señalada. Igual conclusión se predica respecto de la regla que comprende a las cooperativas y demás asociaciones que deban inscribirse o renovar su inscripción en el Registro Único Empresarial y Social, dado que la Ley 1607 de 2012 estableció que los ingresos que se reciben por la prestación de tales servicios, corresponden a las tasas que hubieren sido establecidas en las *leyes*.

En contra de esta conclusión y, en particular, en lo relativo a la regulación sobre la tarifa aplicable a la matrícula mercantil y a su renovación, podría afirmarse que el artículo 7° de la Ley 1429 de 2010 estableció que a las empresas pequeñas se les aplicaría una tarifa progresiva que, respecto del primer año de desarrollo de la actividad económica principal, sería del cero por ciento (0%) para la obtención de la matrícula. Sin embargo, además de que dicha medida era solo aplicable a las pequeñas empresas, el artículo mencionado perdió vigencia por virtud de lo establecido en el parágrafo primero del artículo 65 de esa misma ley conforme al cual “[l]os *beneficios de progresividad de que tratan el artículo 5o y 7o de la presente ley tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del año dos mil catorce (2014)*”.

32.2. En la segunda hipótesis, esto es, lo que se refiere a la contribución parafiscal para la promoción del turismo, también es claro, como ha sido explicado en esta providencia, que la obligación de los aportantes de liquidarla y pagarla se encuentra establecida en normas legales que no excluyen de su cumplimiento –o autoricen que el Gobierno Nacional lo haga- a quienes emprendan o adelantan tal tipo de actividades en el municipio de Mocoa entre el 21 de abril de 2017 y el 31 de diciembre de 2018.

32.3. Es relevante advertir, en adición a lo expuesto, que la sentencia C-723 de 2015 declaró que superaban el juicio de necesidad medidas equivalentes a las ahora previstas en el inciso primero del artículo 1° y en el artículo 2° del Decreto 658 de 2017. En esa dirección sostuvo que en “*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%*”. Señaló también que “*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*”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> En la sentencia C-702 de 2015 esta Corporación juzgó la constitucionalidad de una disposición del Decreto 1772 de 2015 en la que se disponía que quedarían eximidos *del pago de las tasas previstas en el artículo 3 de la Ley 961 de 2005 para la prórroga de permanencia en el territorio nacional, cédula de extranjería y demás servicios migratorios a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados a partir de la declaratoria del Estado de Excepción por parte de la República Bolivariana de Venezuela y que se encontraran incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes*. La Corte encontró que la medida adoptada resultaba compatible con los requerimientos que limitan la actuación del ejecutivo en los estados de excepción. Entre otras consideraciones sostuvo que guardaba conexidad con las razones que habían motivado la declaración del estado de excepción y, adicionalmente, afirmó que se trataba de medidas necesarias dado que la exigencia del pago de la tasa referida tenía “un carácter legal que hace indispensable la expedición de un decreto con fuerza de ley para poder eximir

33. Con apoyo en las conclusiones precedentes y a efectos de determinar la superación del *juicio de incompatibilidad*, la Corte encuentra que el Gobierno Nacional, en las consideraciones del Decreto 658 de 2017, formuló las razones por las cuales el régimen legal ordinario que fue objeto de modificación temporal, es incompatible con el estado de emergencia. En efecto, allí se explica que la variación temporal de las reglas referidas a la tasa en materia registral, así como a la contribución parafiscal para el turismo, resulta imprescindible a fin de enfrentar la situación de urgencia.

Así entonces, el Gobierno expresó 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”*. En esa dirección se requería acoger un programa de desarrollo empresarial que hiciera posible disminuir los costos de instalación a fin de posibilitar la creación de nuevas empresas, así como la activación de las existentes. Igualmente en lo que se refiere a la exclusión de la obligación de liquidar y pagar la contribución parafiscal para el turismo, sostuvo que ello se requería *“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”*. El Gobierno estimó, entonces, que era indispensable aprobar normas con fuerza de ley encaminadas a *“aliviar los costos de las empresas de turismo que se encuentren registradas o se registren en el futuro en el municipio de Mocoa”*, lo que incidiría, dijo en su motivación, *“en la reactivación de la industria y en la generación de empleo asociado”*.

### **c) Juicio de proporcionalidad**

34. De acuerdo con el estándar establecido por este Tribunal, el examen de proporcionalidad impone determinar que las medidas adoptadas que restringen o afectan la realización de determinadas normas constitucionales, puedan encontrar una justificación suficiente en la importancia de enfrentar la situación excepcional o de conjurar sus efectos.

La Sala Plena concluye que las normas previstas en el decreto ahora juzgado superan un *examen de proporcionalidad*. En efecto, se trata de disposiciones que además de cumplir las exigencias de idoneidad y necesidad -como se desprende de las consideraciones precedentes- tienen como propósito fomentar mandatos constitucionales de alto valor 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).

---

*de este trámite, dentro del marco de la declaratoria del Estado de Excepción, a los nacionales venezolanos que pretenden regularizar su situación migratoria en Colombia para solicitar la nacionalidad colombiana por adopción, en virtud de la medida de reunificación familiar señalada”*.(Subrayas no hacen parte del texto).

Es pertinente reiterar el precedente, que frente a medidas análogas adoptadas con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en varias zonas del país a raíz de la situación limítrofe con Venezuela -Decretos 1770 de 2015 y 1820 de 2015-, sostuvo:

“En lo que respecta al juicio de *proporcionalidad* debe tenerse en cuenta, en primer término, que la finalidad de las medidas de excepción analizadas, consistente en la dinamización de la economía en las zonas afectadas y la consecuente reducción del índice de desempleo, es por entero compatible con la Constitución.

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”<sup>18</sup>.

35. Ahora bien, la Corte encuentra necesario detenerse en una última cuestión. El artículo 1º del Decreto 658 de 2017 dispuso que para los sujetos allí

identificados y por el término señalado, se aplicará una tarifa del cero por ciento (0%) en relación con varias de las actividades de registro adelantadas por la Cámara de Comercio, en este caso la Cámara de Comercio de Putumayo<sup>19</sup>. El tributo cuya tarifa se modifica transitoriamente, tiene como fin la recuperación de los costos que genera la prestación del servicio, lo que incluye no sólo los gastos de funcionamiento del servicio, sino las provisiones de amortización y crecimiento de la inversión. En esa dirección, el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012 dispone que se trata de una tasa de carácter contributivo por cuanto tiene por objeto financiar solidariamente, además del registro individual solicitado, todas las demás funciones de interés general atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio.

La medida juzgada, según se ha dicho, está comprendida por las facultades del Gobierno Nacional para adoptar las decisiones tributarias que se requieran a fin de conjurar el estado de emergencia o evitar la extensión de sus efectos. En todo caso, considerando el eventual impacto que podría tener su aplicación en la recuperación de los costos asociados al cumplimiento de la función pública asignada a las cámaras de comercio –en este caso en la ciudad de Mocoa- resulta relevante destacar que a las autoridades públicas les corresponderá adelantar, en el marco de sus competencias, las gestiones que puedan requerirse para evitar cualquier incidencia en el normal cumplimiento de la referida función.

36. Es necesario advertir, como argumento adicional para demostrar que no existe oposición entre los beneficios tributarios aprobados y las disposiciones de la Carta, que este Tribunal ha reconocido explícitamente en el pasado “*que la creación de exclusiones, exenciones o beneficios tributarios puede ser una herramienta útil para estimular el desarrollo de actividades económicas en sectores o regiones afectados por las crisis que dan lugar a la declaración de emergencia*”<sup>20</sup>. En esa dirección “[a]sí como el legislador ordinario es el titular de la potestad para establecer tributos, lo que implica que también goza de atribuciones para contemplar exenciones, el extraordinario puede, en Estado de Emergencia Económica, dentro de los límites que consagra el artículo 215 de la Constitución, obrar en ambos sentidos”<sup>21</sup>. Igualmente ha concluido que siendo posible “*que la carga impositiva que pesa sobre determinadas actividades conspira contra el propósito estatal de afrontar con efectividad las causas de la perturbación, o haga imposible el pronto restablecimiento de la normalidad*” debe admitirse que el Gobierno en ejercicio de sus competencias excepcionales no puede “*estar impedido para ofrecer soluciones inmediatas a esa situación y, por tanto, si el momento exige que se reconozcan exenciones, le es lícito plasmarlas sin que por ello se entienda que invade la órbita del Congreso*”<sup>22</sup>.

#### **d) Juicio de no discriminación**

---

<sup>19</sup> Según el artículo *Artículo 2.2.2.45.41*. del Decreto 1074 de 2015 “La jurisdicción de la Cámara de Comercio de Putumayo comprende los municipios de Puerto Asís, Mocoa, Orito, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Villagarzón, Valle del Guamuez, Colón, Sibundoy, San Francisco y Santiago, en el departamento del Putumayo”.

<sup>20</sup> Sentencia C-884 de 2010.

<sup>21</sup> Sentencia C-136 de 1999.

<sup>22</sup> Sentencia C-136 de 1999.

36. Del contenido del decreto no es posible desprender ningún trato diferenciado que pueda calificarse como discriminatorio y que afecte la validez de la regulación extraordinaria respecto del RUES –que en la actualidad unifica el registro de entidades y organizaciones de diferente naturaleza- o las medidas especiales en relación con la contribución parafiscal para la promoción del turismo. Únicamente el párrafo del artículo 1º prevé 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.

Dicha distinción, fundada en el especial tipo de actividades que desarrollan tales organizaciones -según lo establecido en la Ley 454 de 1998<sup>23</sup>- no da lugar a cuestionamiento constitucional alguno si se considera que, incluso cuando la regulación tributaria es adoptada por el Presidente en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica, se impone amparar 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. En este caso, la decisión de no eliminar la obligación de pagar la tasa contributiva a las cooperativas que desarrollan actividades financieras, no se funda en una categoría sospechosa y, por el contrario, evidencia la finalidad de amparar especialmente a aquellas organizaciones cooperativas que pueden, *prima facie*, tener una menor capacidad contributiva por no ocuparse de actividades de intermediación financiera.

37. Estima la Corte importante advertir que, a menos que sea un trato evidentemente injustificado, en la definición de los destinatarios de un beneficio tributario el Gobierno puede adoptar las medidas que a su juicio resulten más convenientes para enfrentar la situación de emergencia. En este caso el decreto bajo examen explicó en los párrafos 7º y 8º de los considerandos el propósito de la regulación en lo relativo a las cooperativas y, por ello, la exclusión juzgada no suscita duda alguna sobre la constitucionalidad de la distinción.

38. Finalmente, el artículo 3º relativo a la vigencia del Decreto 658 de 2017 sigue la regla general de vigencia y cumple adecuadamente las condiciones de publicidad de cualquier norma jurídica.

### III. DECISIÓN

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

---

<sup>23</sup> El artículo 40 de dicha ley dispone que son cooperativas financieras los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988; las operaciones que las mismas realicen se regirán por lo previsto en la presente ley, en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que les sean aplicables. A su vez, el artículo 41 prevé que son cooperativas de ahorro y crédito los organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados, su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988 y se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

## **RESUELVE**

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*”.

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

**LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ**  
Presidente

**ALEJANDRO LINARES CANTILLO**  
Vicepresidente

**CARLOS BERNAL PULIDO**  
Magistrado

**IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO**  
Magistrado (E)

**DIANA FAJARDO RIVERA**  
Magistrada

**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**  
Magistrado

**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIAN  
Secretaria General (E)