Sentencia C-263/11

REGISTRO NACIONAL DE TURISMO-Inscripción como requisito previo y obligatorio para funcionamiento de los establecimientos turísticos no vulnera la constitución/**REQUISITO DE INSCRIPCION EN EL REGISTRO NACIONAL DE TURISMO-**No desconoce el núcleo esencial de la libertad de empresa y no es desproporcionado/**ESTABLECIMIENTO TURISTICO-**Operar sin previa inscripción en el Registro Nacional de Turismo constituye una infracción sancionable

En el presente proceso se demandan el parágrafo 2º del artículo 13 de la Ley 1101 de 2006 modificatoria de la Ley 300 de 1996, y el literal g) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996, Ley General de Turismo, por la definición del registro nacional de turismo como un requisito previo y obligatorio para el funcionamiento de los establecimientos turísticos, y por la fijación de la omisión de registro como una infracción sancionable, considerando el demandante que dichas disposiciones desconocen los principios de libertad económica y libertad de empresa consagrados en el artículo 333 de la Constitución Política y que la inscripción como requisito previo para el funcionamiento de los establecimientos turísticos vulnera el núcleo esencial de los principios de libertad económica y libertad de empresa, además que contravienen abiertamente las formas de limitación de tales libertades consagradas en el texto Constitucional. Sin embargo, la Sala encuentra que la interpretación que hace el demandante, respecto de la obligación de inscripción como requisito "previo" para el funcionamiento de los establecimientos turísticos, no se ajusta al texto constitucional, por cuanto no es de la naturaleza de los requisitos que éstos deban cumplirse no solamente antes sino también durante el ejercicio de la actividad económica respectiva, además que dicho requisito no desconoce el "núcleo esencial" de la libertad de empresa, pues no anula ninguna de las prerrogativas que esta libertad comprende y no es desproporcionado, toda vez que persigue una finalidad legítima, el medio elegido es idóneo y aunque la medida signifique un sacrifico de la libertad de empresa, es un sacrificio menor que se supera con el registro.

REGISTRO NACIONAL DE TURISMO-Base de datos pública/**REGISTRO NACIONAL DE TURISMO-**Beneficios/**REGISTRO NACIONAL DE TURISMO-**Administración

El Registro Nacional de Turismo fue creado mediante la Ley General de Turismo, Ley 300 de 1996, como una base de datos pública en la que deben inscribirse todos los prestadores de servicios turísticos que efectúen sus operaciones en Colombia, reportando beneficios tanto a los prestadores de servicios turísticos por la garantía de la libre competencia, como a los usuarios por las condiciones de seguridad y calidad, siendo definido como su administrador el Ministerio de Desarrollo Económico y en tanto este

ministerio se transformó en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, esta labor fue asumida por este último, pudiendo, de conformidad con la modificación al artículo 61 de la Ley 300 de 1996 efectuada mediante el artículo 13 de la Ley 1101 de 2006, delegar dicha administración en las cámaras de comercio, al igual que el recaudo de la contribución parafiscal creada por la misma ley para la promoción del turismo.

ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO-Modelo adoptado en la Constitución Política/**ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO**-Implicaciones

La Constitución de 1991 al adoptar un modelo de Estado Social de Derecho, introdujo un modelo de economía social de mercado en el que, de un lado, se admite que la empresa es motor de desarrollo social y por esta vía se reconoce la importancia de una economía de mercado y la promoción de la actividad empresarial, pero por otro, se asigna al Estado no sólo la facultad sino la obligación de intervenir en la economía con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social

LIBERTADES ECONOMICAS EN MODELO DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO-Concepto/**LIBERTADES ECONOMICAS-**Tipos/**LIBERTADES ECONOMICAS-**No son absolutas/**LIBERTADES ECONOMICAS-**Condiciones para la procedencia de su restricción

En el modelo de economía social de mercado se reconocen las libertades económicas en cabeza de los individuos, entendidas éstas como la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio; libertades que no son absolutas, pudiendo ser limitadas por el Estado para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad. Se reconocen dos tipos de libertades económicas: la libertad de empresa y la libre competencia. Si bien las libertades económicas no son absolutas, éstas solamente pueden ser restringidas cuando lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación y, en virtud de los principios de igualdad y razonabilidad que rigen la actividad legislativa, cualquier restricción de las libertades económicas debe (i) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada, (ii) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y (iii) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

LIBERTADES ECONOMICAS-No constituyen derechos fundamentales

LIBERTADES ECONOMICAS-Criterios para evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de una medida limitante

Respecto de cómo evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de una medida que limita las libertades económicas, la Corte ha indicado que: en primer lugar, el Legislador debe tener en cuenta el tipo de actividad que desarrollan las empresas a las que va dirigida la regulación, su estructura organizativa, el mercado en el que se insertan, el tipo de financiamiento al que apelan, el servicio que prestan o el bien que producen o distribuyen, etc.; y en segundo lugar, se apela al juicio de proporcionalidad, mediante el cual se examina la finalidad de la medida, la idoneidad del medio elegido y su proporcionalidad en estricto sentido.

LIBERTAD DE EMPRESA-Concepto/**LIBERTAD DE EMPRESA-**Garantías que comprende/**LIBERTAD DE EMPRESA-**Prerrogativas que comprende su núcleo esencial

La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de "(...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia". Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable.

EMPRESA-Función social que implica obligaciones

LIBRE COMPETENCIA-Concepto/**LIBRE COMPETENCIA-**Prerrogativas que comprende/**LIBRE COMPETENCIA-**Practicas que la restringen

La libre competencia consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones y comprende, de conformidad con jurisprudencia constitucional, al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. Para garantizar la libre competencia, el Estado es entonces responsable de eliminar las barreras de acceso al mercado y censurar las prácticas

restrictivas de la competencia, como el abuso de la posición dominante o la creación de monopolios.

LIBRE COMPETENCIA-Supone responsabilidades

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Propósito/**INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA**-Modalidades/**INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA**-Tipos

La intervención del Estado en la economía busca conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial, con el interés general involucrado en el buen funcionamiento de los mercados para lograr la satisfacción de las necesidades de toda la población en condiciones de equidad y con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Regímenes a los cuales se puede someter a los actores económicos, según el contenido de los actos de intervención

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Concurrencia de varios poderes públicos y diferentes instrumentos de regulación

La intervención del Estado en la economía se lleva a cabo con la concurrencia de las ramas del poder público. En primer lugar, la definición de los elementos básicos de las limitaciones de las libertades económicas corresponde exclusivamente al Legislador, es decir, es una materia sujeta a reserva de ley, lo que significa que es deber del Legislador definir los instrumentos de intervención en la economía, sus limites y la forma cómo las demás autoridades públicas pueden participar en la regulación de las actividades económicas; y en segundo lugar, el Ejecutivo interviene en la regulación de la economía en ejercicio de su potestad reglamentaria y de inspección, vigilancia y control, pero, su participación debe sujetarse a la ley, ya que el Ejecutivo solamente puede llevar a cabo una concreción administrativa de los elementos centrales definidos previamente por la Ley.

PERMISO-Definición/**PERMISO-**Condicionamiento para ejercicio de una actividad/**PERMISO-**Ejemplos

REQUISITO-Definición/**REQUISITO-**Características distintivas

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2º del artículo 13 de la Ley 1101 de 2006 "por la cual se modifica la Ley 300 de 1996- Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones" y el literal g) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996 "por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones".

Actor: Andrés Julián Estrada Otálvaro

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., seis (6) de abril de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados, Juan Carlos Henao Pérez -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Andrés Julián Estrada Otálvaro demandó el parágrafo 2º del artículo 13 de la Ley 1101 de 2006 "por la cual se modifica la Ley 300 de 1996- Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones" y el literal g) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996 "por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones".

Mediante auto de veintiuno (21) de septiembre de dos mil diez (2010), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada, por cuanto cumplía con los requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de la Corporación.

En atención a lo anterior, ordenó dar traslado del escrito de la demanda al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, e invitó a la Asociación Nacional de Viajes y Turismo, ANATO; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a las Facultades de Derecho y Jurisprudencia de las universidades del Rosario, Andes, Externado de Colombia, Nacional y Javeriana, para que, en caso de considerarlo pertinente, intervinieran en el debate.

1.1 NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, dentro del cual se resaltan y subrayan los apartes en contra de los cuales se dirige la acusación específicamente:

"**LEY 1101 DE 2006**
(noviembre 22)

Diario Oficial No. 46.461 de 23 de noviembre de 2006

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 13. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY 300 DE 1996, QUEDARÁ ASÍ: *REGISTRO NACIONAL DE TURISMO Y RECAUDO DE LA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL PARA LA PROMOCIÓN DEL TURISMO*. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrá delegar en las Cámaras de Comercio el Registro Nacional de Turismo, en el cual deberán inscribirse todos los prestadores de servicios turísticos contemplados en el artículo 12 de esta ley, que efectúen sus operaciones en Colombia y el recaudo de la contribución parafiscal de que trata el artículo 1 de la presente ley. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará la remuneración que las Cámaras de Comercio percibirán por concepto de dicho recaudo.

PARÁGRAFO 1o. Las Cámaras de Comercio, para los fines señalados en el inciso anterior, deberán garantizar un esquema uniforme de recaudo y un Registro Único Nacional, verificar los requisitos previos a la inscripción o renovación del registro y disponer de un sistema de información en línea para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Para el cumplimiento de las obligaciones de esta delegación las Cámaras de Comercio aplicarán el mismo régimen contractual que rige para la función del Registro Mercantil.

PARÁGRAFO 2o. La obtención del Registro será requisito previo y obligatorio para el funcionamiento de los establecimientos turísticos.

PARÁGRAFO 3o. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecerá las condiciones y requisitos necesarios para la inscripción y actualización del Registro Nacional de Turismo y las demás condiciones para el ejercicio de la función por parte de las cámaras de comercio.

PARÁGRAFO 4o. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá las tarifas del Registro Nacional de Turismo en los términos del artículo 338 de la Constitución Política. Para estos fines los costos recuperables son los necesarios para gestionar el recaudo, actualización y conservación de la información que soporta el Registro.

PARÁGRAFO Transitorio. La actual entidad administradora del Fondo de Promoción Turística continuará recaudando la contribución parafiscal para la promoción del turismo hasta cuando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expida la reglamentación correspondiente."

"**LEY 300 DE 1996**
(julio 26)

Diario Oficial No. 42.845, de 30 de Julio de 1996

Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 71. DE LAS INFRACCIONES. Los prestadores de servicios turísticos podrán ser objeto de sanción cuando incurran en cualquiera de las siguientes conductas:
a) Presentar documentación falsa o adulterada al Ministerio de Desarrollo Económico o a las entidades oficiales que la soliciten;

b) Utilizar publicidad engañosa o que induzca a error al público sobre precios, calidad o cobertura del servicio turístico ofrecido;

c) Ofrecer información engañosa o dar lugar a error en el público respecto de la modalidad del contrato, la naturaleza jurídica de los derechos surgidos del mismo y sus condiciones o sobre las características de los servicios turísticos ofrecidos y los derechos y obligaciones de los turistas;

d) Incumplir los servicios ofrecidos a los turistas;

e) Incumplir las obligaciones frente a las autoridades de turismo;

f) Infringir las normas que regulan la actividad turística;

g) Operar sin el previo registro de que trata el artículo 61 de la presente Ley."

1.2 LA DEMANDA

El demandante considera que las disposiciones acusadas son inconstitucionales, pues desconocen los principios de libertad económica y libertad de empresa consagrados en el artículo 333 de la Constitución Política. En particular, afirma que las normas acusadas, en tanto establecen que el Registro Nacional de Turismo es un requisito previo para el funcionamiento de los establecimientos turísticos, vulneran al núcleo esencial de los principios de libertad económica y libertad de empresa reconocidos y "(…) contravienen abiertamente las formas de limitación consagradas en el texto Constitucional a tales libertades". El actor fundamenta este cargo en las siguientes razones:

1.2.1 El actor indica que la jurisprudencia constitucional, entre las que destaca las sentencias C-524 de 1995, C-870 de 2003, C-070 de 2004, C-486 de 2009, C-352 de 2009, ha señalado que la libertad económica debe entenderse como "(…) la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio". Respecto a la libertad de empresa, añade que esta Corporación ha sostenido que "(…) implica el derecho a ejercer y desarrollar una determinada actividad económica con vista a obtener un beneficio o ganancia, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional (…)".

1.2.2 Con fundamento en estas definiciones, en el artículo 333 superior y en las providencias citadas, el demandante asegura que dichas libertades no son absolutas y pueden ser limitadas por la Ley. Sin embargo, sostiene que los motivos por los cuales pueden limitarse son exclusivamente: el bien común, la función social de la propiedad, el medio ambiente, el interés social y el patrimonio cultural de la Nación.

1.2.3 También explica que las "formas Constitucionalmente permitidas para fijar los límites" de dichas libertades son de dos tipos: "1) Mediante la exigencia de permisos previos, o 2) Mediante la imposición de requisitos". Asegura que el Constituyente empleó el adjetivo "previo" para calificar que el "permiso" debía ser anticipado, mientras que la

palabra "requisito" empleada en el texto no es calificada con dicho adjetivo. Es por ello que el demandante considera que al Legislador le está permitido limitar las garantías de la libertad económica y la libertad de empresa sólo mediante la exigencia de *permisos previos* o estableciendo *requisitos*, **siempre y cuando éstos últimos no sean previos.**

1.2.4 En este orden de ideas, el demandante concluye que "(…) el Legislador excedió sus facultades al imponer un requisito con carácter previo que hace nugatorio el ejercicio de actividades turísticas mientras no se haga la inscripción previa en el referido Registro Público, forma de limitación que como se vio no es Constitucionalmente idónea para impedir el ejercicio de una actividad económica pues como se dijo esto solo es posible a través de la exigencia de **permisos previos** empero esta no fue la forma de limitación utilizada por el Legislador que habiendo podido imponerla optó por establecer esta limitante como **requisito** motivo por el cual no es viable su exigencia previa para el desempeño de la actividad económica" (negrilla original).

1.3 INTERVENCIONES

1.3.1 Universidad Externado de Colombia

El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, por intermedio de Julio Roberto Piza Rodríguez, solicita a la Corte declarar las disposiciones acusadas **exequibles**, por las siguientes razones:

1.3.1.1 Sostiene que la Constitución consagró la libertad económica como un derecho subjetivo, y como un principio encaminado a alcanzar fines sociales y los valores señalados en el Preámbulo de la Carta. Sin embargo, explica que la Constitución establece diversos límites a la libertad económica a partir del reconocimiento de que su ejercicio también conlleva nefastas consecuencias y desventajas que solamente pueden ser corregidas con la oportuna regulación e intervención del Estado. Por ejemplo, el artículo 333 autoriza al Estado a restringir las libertades económicas cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

1.3.1.2 No obstante, sostiene que según este mismo artículo, la limitación de la actividad económica debe estar autorizada por Ley, es decir, es una materia sometida a reserva de ley. Además, los límites que imponga el Legislador deben ser razonables y no discriminatorios o insuperables para el ejercicio de la actividad económica elegida.

1.3.1.3 Advierte que carece de sustento la afirmación del actor sobre que el artículo 333 de la Constitución dispone que la exigencia de permisos puede ser previa al inicio de la actividad, mas no la exigencia del

cumplimiento de ciertos requisitos, la cual -asegura el demandante- sólo puede ser posterior. En este sentido afirma: "[e]n realidad, esa norma constitucional no va encaminada a regular el momento en el que se puede exigir el cumplimiento de ciertos requisitos, sino a consagrar una reserva legal en cuanto al establecimiento de restricciones a las libertades económicas. Tanto es así, que la jurisprudencia constitucional ha admitido que la ley exija que para que un sujeto pueda iniciar el ejercicio de ciertas profesiones liberales deba acreditar previamente haber obtenido un título universitario y una tarjeta profesional que lo acredite como apto para tal fin. Por tanto, el prejuicio del que parte el actor para plantear la inconstitucionalidad de la norma acusada carece de sustento."

1.3.1.4 Concluye que "(…) el requisito planteado por las disposiciones acusadas es más que razonable y garantiza la protección de los intereses sociales que están implícitos en el ejercicio de las actividades relacionadas con la explotación del turismo como ramo de la actividad económica."

1.3.2 Ciudadanas Ibeth Villamil, Lady Ardila y Dennise Medina

Las ciudadanas intervinientes afirman que **"impugnan la demanda"** con fundamento en los siguientes argumentos:

1.3.2.1 Coinciden con el anterior interviniente en que el artículo 333 de la Constitución consagra una libertad que puede ser limitada legítimamente por el Estado, a través de sus funciones de regulación, control y vigilancia, en caso de que su ejercicio implique riesgos para los derechos colectivos y para el bien común.

1.3.2.2 Indican que si se declarase inexequible el registro previo de las empresas de turismo, tal decisión debe extenderse también a todas las empresas que deben cumplir ese requisito, en virtud del derecho a la igualdad.

1.3.2.3 Por otra parte, las ciudadanas aseguran que el demandante incurre en un error gramatical, ya que según la definición de "requisito" de la Real Academia de la Lengua, su exigencia es necesariamente previa.

1.3.2.4 Concluyen que las expresiones demandadas son exequibles porque el registro previo de las empresas de turismo, en una economía abierta y saturada como la actual, promueve un desarrollo económico y social ordenado, concretamente del turismo.

1.3.3 Ciudadano Juan Manuel Moncada Urbina.

El ciudadano defiende la **exequibilidad** de las normas demandadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

.

1.3.3.1 En primer lugar, sobre el Registro Nacional de Turismo, explica que "(…) si bien es cierto, nace con ocasión a la Ley 300 de 1996, surge a partir del control que gira en torno de las actividades turísticas y mercantiles llevadas a cabo por los comerciantes durante la temporada alta del turismo".

1.3.3.2 De otro lado, señala que el artículo 333 de la Carta no sólo proscribe la imposición de requisitos y autorizaciones por parte del Legislador para el ejercicio de las libertades económicas, sino que también prevé la responsabilidad de los ciudadanos que las ejercen.

1.3.3.3 Finalmente, sostiene que compete al Estado vigilar y controlar el adecuado ejercicio de las actividades económicas, mediante la verificación, por ejemplo, de que el objeto y la causa de las empresas no sea ilícito y que no exista competencia desleal. Indica que precisamente para ello se creó el Registro Nacional de Turismo y por ello se ajusta a la Carta.

1.3.4 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En representación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo intervino la ciudadana Martha Lucía Casas de Montoya, quien solicita declarar **exequibles** las expresiones acusadas, por las siguientes razones:

1.3.4.1 Indica que *"*el legislador coherente con lo dispuesto en el artículo 1º transcrito de la Ley 300 de 1996, en su artículo 2º, señaló como principios de la industria turística, la concertación, coordinación, descentralización, planeación, protección al ambiente, desarrollo social, libertad de empresa, protección al consumidor y fomento, los cuales, por su contenido, explican y justifican por sí mismos las razones por las que quienes ejercen actividades turísticas, o sea los 'prestadores de servicios turísticos', según el artículo 62 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 12 de la Ley 1101 de 2006, previamente al ejercicio de su actividad, deben inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, porque el Estado requiere de un mecanismo que le permita identificar plenamente al prestador de servicios turísticos y la clase de actividad turística que desarrollará, para controlar su ejercicio".

1.3.4.2 Con base en el razonamiento anterior, explica que el cargo del actor carece de todo fundamento, pues el turismo es una industria esencial para el desarrollo del país, razón por la cual quienes la ejercen e intervienen en ella, colaboran y coadyuvan al crecimiento de la economía, por lo que cumplen una función social que implica obligaciones, como la inscripción en el registro de manera previa.

1.3.4.3 También afirma que los "apartes demandados cumplen con los tres requisitos que para la Corte Constitucional se deben configurar cuando se presenta tensión entre los principios de libertad económica, libertad

de empresa y primacía del interés general, para poder concluir que la restricción a estas libertades es constitucional", como lo son el principio de reserva democrática y la no anulación del núcleo esencia del derecho.

1.3.4.4 Concluye que el deber de la inscripción es **(i)** razonable, por cuanto es un mecanismo idóneo para proteger a los usuarios y otros bienes de la comunidad; y **(ii)** proporcionado, dado que la exigencia se basa en la función social de la empresa.

1.3.5 Universidad Nacional de Colombia.

El Decano de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia **defiende la constitucionalidad** de los apartes acusados. Sus argumentos se resumen a continuación:

1.3.5.1 El interviniente recuerda que, según la jurisprudencia constitucional, la libertad de empresa no es un derecho fundamental, razón por la cual su limitación es menos "intricada". Explica que ello no significa que el Legislador goce de absoluta discrecionalidad para limitarla, pues toda limitación debe tener como fin la protección del interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

1.3.5.2 Para terminar, sostiene que el requisito de inscripción en el Registro Nacional Turístico, pese a ser una limitación al ejercicio de la libertad de empresa, no es inconstitucional, pues **(i)** persigue un fin legítimo**:** proteger los derechos de terceras personas y desarrollar los principios de seguridad jurídica y publicidad de la actividad mercantil; **(ii)** es una medida necesaria para controlar la iniciativa privada; **(iii)** emplea medios idóneos para alcanzar el fin que persigue; y **(iv)** es una medida proporcionada en estricto sentido, ya que no hace irrazonable el ejercicio de la libertad de empresa. En este orden de ideas, aduce que tampoco es inconstitucional que se prevén sanciones por el incumplimiento del deber de registro.

1.3.6 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

La facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, por intermedio de la profesora María Eugenia Vera Castro, solicito que las expresiones acusadas se declaren **exequibles**, por las siguientes razones:

1.3.6.1 Asegura que es un contrasentido semántico, lógico y jurídico concluir que la palabra "nadie" contenida en el artículo 333 superior hace referencia al Legislador, es decir, -en su criterio- es ilógico sostener que el artículo 333 prohíbe al Legislador establecer permisos previos o requisitos para el ejercicio de las libertades económicas.

1.3.6.2 Afirma que el Registro Nacional Turístico es solamente una base de datos o un directorio, pues la sola inscripción en él no garantiza el

posterior ejercicio de la actividad o servicio turístico, razón por la cual no es posible calificarlo como un requisito previo.

1.3.7 Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia, por intermedio del académico Sergio Rodríguez Azuero, considera que las expresiones censuradas **se ajustan a la Carta**, por las razones que a continuación se resumen:

1.3.7.1 Para el interviniente, el artículo 333 superior faculta al Legislador a imponer restricciones a la libertad de empresa, siempre y cuando se funden en razones de interés común.

1.3.7.2 Señala que efectivamente el Registro Nacional de Turismo es una restricción de la libertad de empresa, pero creada por el Legislador con el propósito de proteger el interés general, ya que, entre otras finalidades, el registro persigue crear una industria turística "sin chimeneas", es decir, respetuosa del ambiente. Por esta razón concluye que el registro es una medida constitucional.

1.3.8 Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo (ANATO)

La ANATO defiende la constitucionalidad de las expresiones demandadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

1.3.8.1 A juicio de la asociación interviniente, el artículo 333 constitucional permite que con autorización de la Ley, se exijan permisos previos y requisitos para el ejercicio de la libertad de empresa. Agrega que nada obsta para que los "requisitos" se soliciten de manera previa o posterior, ya que el constituyente no hizo ninguna distinción en ese sentido.

1.3.8.2 De otro lado, alega que la libertad de empresa no puede entenderse como un derecho absoluto; en su sentir, la intervención del Estado en el ejercicio de esta libertad se justifica, toda vez que pretende conciliar los intereses privados con el interés general.

En este contexto –señala- se explica la creación del Registro Nacional de Turismo, puesto que "(…) concilia el derecho del empresario de ejercer una actividad con el derecho del consumidor".En este sentido, explica: "(…) el turismo supone el desplazamiento de las personas a ciudades diferentes a la de su residencia o entorno habitual, lo que de por sí las coloca en una situación de vulnerabilidad que merece ser protegida exigiendo que los prestadores de servicios turísticos cumplan unos requisitos mínimos y tramiten su inscripción previa en el Registro Nacional de Turismo, en aras de proteger precisamente a ese turista (…) que necesita contar con una información confiable que le permita constatar que el prestador de servicios turísticos efectivamente ejerce

como tal". Agrega que con el Registro también se pretende combatir la informalidad de la industria y propiciar condiciones de competencia equitativas.

1.3.8.3 Por último, manifiesta que quienes se encuentran inscritos en el Registro deben pagar la contribución parafiscal con destino al Fondo de Promoción Turística, de modo que declarar que la inscripción no es obligatoria promovería la evasión y, por esta vía, una situación de inequidad entre los prestadores de servicios turísticos que cumplen con la obligación tributaria y los que no cumplen

1.4 CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, pide declarar **exequibles** los apartes demandados, con base en las siguientes consideraciones:

1.4.1 Para comenzar, explica que, de conformidad con la ponencia para primer debate del proyecto que se convirtió en Ley 1101 de 2006, uno de los propósitos del Registro Nacional de Turismo es el fortalecimiento de la contribución parafiscal establecida en beneficio del turismo, mediante el incremento del número de aportantes. Agrega que esta contribución es de suma importancia, pues su destinación específica es el fomento de la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, así como la realización de proyectos de promoción de competitividad y de turismo interno y receptivo.

1.4.2 Por otra parte, reitera que el artículo 333 de la Constitución permite que el Legislador establezca permisos previos y requisitos para el ejercicio de la libertad de empresa, siempre y cuando sean razonables. Sostiene que en este caso el requisito de inscripción en el Registro Nacional de Turismo se ajusta a la Carta, pues además de ser fijado por el Legislador, "(…) no constituye de manera alguna un trámite que descalifique o desautorice el desempeño de una actividad económica" y, de otro lado, persigue finalidades legítimas, estas son, garantizar la prestación de un servicio y controlar el recaudo de la contribución parafiscal.

1.4.3 Finalmente, expresa que el actor no demuestra en qué consiste la falta de razonabilidad de la medida. En su sentir, la discrepancia del actor es solamente gramatical, "(…) pues asume que sí se puede exigir permisos previos, pero no establecer requisitos previos", lo cual no desvirtúa los propósitos legítimos y razonables que promueven las disposiciones demandadas.

2. CONSIDERACIONES

2.1 COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las expresiones demandadas, ya que están contenidas en una ley y son demandadas por un ciudadano en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

2.2 PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si la exigencia de inscripción en el Registro Nacional de Turismo como requisito para el funcionamiento de los establecimientos turísticos, y la previsión de la omisión de registro como una infracción sancionable por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, desconoce el artículo 333 superior, en particular la libertad de empresa.

Para resolver este problema jurídico, la Sala examinará, **en primer lugar,** el alcance de las libertades económicas a la luz de la Constitución de 1991 y**, en segundo lugar,** la posibilidad de establecer permisos previos y requisitos como condicionantes del ejercicio de las actividades económicas. Con fundamento en estas consideraciones, en la parte final se analizarán los cargos formulados por el demandante.

2.3 ALCANCES DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

2.3.1 La Constitución de 1991, especialmente al adoptar un modelo de Estado Social de Derecho, introdujo un modelo de **economía social de mercado** en el que, de un lado, se admite que la empresa es motor de desarrollo social (artículo 333 superior), por esta vía, se reconoce la importancia de una economía de mercado y de la promoción de la actividad empresarial, pero por otro, se asigna al Estado no sólo la facultad sino la obligación de intervenir en la economía con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social (artículos 333, 334 y 335 constitucionales).[1]

---

[1] Ver sentencias C-865 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-352 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa; y C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En la sentencia C-865 de 2004, la Corte definió la "economía social de mercado", como el modelo "(…) según la cual las reglas de la oferta y la demanda deben estar al servicio del progreso y desarrollo económico de la Nación". En el mismo sentido, en la sentencia C-228 de 2010, la Corporación afirmó: "Como se observa, el Estado Constitucional colombiano es incompatible tanto con un modelo del liberalismo económico clásico, en el que se proscribe la intervención estatal, como con modalidades de economía de planificación centralizada en las que el Estado es el único agente relevante del mercado y la producción de bienes y servicios es un monopolio público. En contrario, la Carta adopta un modelo de *economía social de mercado*, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general." Sobre el fundamento de este modelo, la Corte en la sentencia C-352 de 2009 explicó: "(…)"el nuevo derecho constitucional diseña un marco económico ontológicamente cualificado, que parte del reconocimiento de la desigualdad social existente (art. 13), de la consagración de ciertos y determinados valores como la justicia y la paz social, principios como la igualdad y la solidaridad, y derechos y libertades civiles, sociales, económicos y culturales que conforman la razón de ser y los limites del quehacer estatal".

La intervención del Estado en la economía busca entonces conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial, con el interés general involucrado en el buen funcionamiento de los mercados para lograr la satisfacción de las necesidades de toda la población en condiciones de equidad.[2] En este sentido, el artículo 334 de la Carta dispone que el Estado intervendrá en la economía para racionalizarla "(…) con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano".

2.3.2 Uno de los elementos más importantes de este modelo es el reconocimiento de libertades económicas en cabeza de los individuos, entendidas como "(…) la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio"[3]. En este sentido, el artículo 333 de la Constitución dispone **(i)** que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, **(ii)** que "[l]a libre competencia es un derecho de todos" y **(iii)** que para el ejercicio de estas libertades "nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley".

La Corte ha sostenido que el artículo 333 reconoce dos tipos de libertades: la libertad de empresa y la libre competencia.[4]

La **libertad de empresa** comprende la facultad de las personas de "(…) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia".[5] Esta libertad comprende, entre otras garantías, **(i)** la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; **(ii)** la libre iniciativa privada.[6]

La **libre competencia,** por su parte, consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones.[7] Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: **(i)** la posibilidad de concurrir al mercado, **(ii)** la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas

---

[2] Ver sentencias C-615 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-352 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa
[3] *Cfr*. sentencia T-425 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.
[4] Ver sentencias C-616 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-389 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas, Hernández; C-992 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-486 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa; C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; entre otras.
[5] *Cfr.* sentencia C-524 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
[6] Ver sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[7] Ver sentencia C-992 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

comerciales que se estimen oportunas, **(iii)** la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. En este orden de ideas, esta libertad también es una garantía para los consumidores, quienes en virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros.[8]

Para garantizar la libre competencia, el Estado es entonces responsable de eliminar las barreras de acceso al mercado y censurar las prácticas restrictivas de la competencia, como el abuso de la posición dominante o la creación de monopolios.[9]

2.3.3 No obstante, en los términos del artículo 333, **las libertades económicas no son absolutas**. Esta disposición señala que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, prevé que la libre competencia supone responsabilidades, e indica que la ley delimitará el alcance de la libertad económica "cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación". Con base en esta disposición de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha concluido que las libertades económicas **son reconocidas a los particulares por motivos de interés público**.[10] Por esta razón, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha aclarado que las libertades económicas no son en sí mismas derechos fundamentales.[11]

Teniendo en cuenta que estas libertades no son absolutas y que el Estado tiene la obligación de intervenir en la economía para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad, la Corte ha precisado que **las libertades económicas pueden ser limitadas**.

2.3.3.1 La limitación de las libertades económicas, así como la intervención del Estado en la economía, puede adoptar distintas modalidades; algunas de ellas fueron expuestas de la siguiente manera en la sentencia **C-150 de 2003**[12]:

> "Ahora bien, la intervención del Estado en la economía puede ser de diferente tipo, sin que siempre pueda efectuarse una diferenciación clara entre las formas de intervención correspondientes. Así, por ejemplo, en la doctrina[13] se habla de intervención estatal global[14], cuando versa sobre la economía

[8] Ver sentencias C-616 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-815 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-389 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[9] Ver sentencias C-616 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-815 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-389 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[10] Ver sentencia C-615 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
[11] Ver sentencias SU-157 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-352 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa; C-486 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa
[12] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[13] Pierre Delvolvé. *Droit Public de l'Economie*. Dalloz, París, 1998, p.17 y ss.
[14] Por ejemplo, el presupuesto (consagrado en los artículos 345 y ss de la C.P.), que es anual, tiene la misión

como un todo, sectorial, cuando recae en una determinada área de actividad[15], o particular, si apunta a una cierta situación como por ejemplo a la de una empresa[16]; de intervención estatal directa, cuando recae sobre la existencia o la actividad de los agentes económicos, o indirecta, cuando está orientada no a la actividad económica propiamente dicha sino al resultado de la misma; intervención unilateral, cuando el Estado autoriza, prohibe o reglamenta una actividad económica, o intervención convencional, cuando el Estado pacta con los agentes económicos las políticas o programas que propenden por el interés general; intervención por vía directiva, cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados, o intervención por vía de gestión, cuando el Estado se hace cargo el mismo de actividades económicas por medio de personas jurídicas generalmente públicas[17].

Por otra parte, de acuerdo con su función, la intervención del Estado en la economía también se puede agrupar en diferentes tipos. Algunos doctrinantes[18] distinguen, entonces, tres clases de intervencionismo económico: conformativa, que establece los requisitos de existencia, formalización y funcionamiento de los actores económicos[19]; finalística, que señala los objetivos generales o las metas concretas a los cuales han de propender

---

de concretar la política fiscal de la nación o de las entidades territoriales, según el caso. El gasto público es un poderoso instrumento de intervención pues determina la utilización de los recursos del Estado, modifica el nivel de ingreso de las diferentes personas que componen la sociedad y define las áreas de inversión de los dineros públicos, lo cual influye en el comportamiento de los actores económicos. Sobre este tema, puede consultarse la Sentencia C-1064 de 2001(M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; A.V. Álvaro Tafur Galvis; S.V. M.P.s Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández), en la cual se estudió la jurisprudencia proferida por la Corte sobre este instrumento de intervención.

[15] En al ámbito sectorial, el Estado puede también tratar de modificar los hábitos de consumo de los actores económicos, como sucede, por ejemplo, con las normas que establecen tarifas impositivas particularmente bajas sobre los libros o los espectáculos culturales para incentivar su consumo o las que establecen tarifas impositivas altas a productos como el tabaco o el alcohol para desincentivarlo. Las políticas crediticias o de capacitación para el desarrollo de ciertas actividades dentro de un sector, también pertenecen a esta categoría.

[16] Por ejemplo, la figura de la toma de posesión de una empresa, de acuerdo con las normas vigentes.

[17] El Estado puede crear una empresa bajo la forma definida en la ley. En efecto, la Constitución prevé que la Nación y las entidades territoriales realicen actividades empresariales según las decisiones políticas que adopten los respectivos órganos de representación. Así, el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución dispone que corresponde al Congreso "crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta"; el numeral 7° del artículo 300 Superior señala que corresponde a las asambleas departamentales crear "las empresas industriales y comerciales del departamento y autorizar la formación sociedades de economía mixta"; y el numeral 6° del artículo 313 de la Carta prevé que corresponde a los concejos distritales o municipales "crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta".

[18] Sabino Cassesse. *La Nuova Costituzione economica*. Editori Laterza, Roma, 1995, p.12 y ss.

[19] En efecto, como ya se indicó, la intervención del Estado se manifiesta incluso desde el momento en que éste fija las reglas relativas a la propiedad, los contratos y la responsabilidad contractual y extracontractual pues determina el alcance de los derechos y los poderes, responsabilidades y obligaciones que implica su ejercicio. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-265 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de una norma relativa a las características que debían observar las sociedades de gestión colectiva. La Corte analizó el alance de los derechos de los particulares según el tipo de asociación que eligen para el ejercicio de su libre iniciativa.

> los actores económicos[20]; y condicionante, que propiamente fija las reglas de juego del mercado o de un sector económico[21].
>
> Adicionalmente, según su contenido, los actos de intervención estatal pueden someter a los actores económicos a un régimen de declaración –un nivel bajo de intervención que sólo exige que los actores económicos presenten a las autoridades determinada información–, un régimen de reglamentación, mediante el cual se fijan condiciones para la realización de una actividad, un régimen de autorización previa, que impide el inicio de la actividad económica privada sin que medie un acto de la autoridad pública que lo permita, un régimen de interdicción, que prohíbe ciertas actividades económicas juzgadas indeseables, o un régimen de monopolio[22], mediante el cual el Estado excluye del mercado determinadas actividades económicas, y se reserva para sí su desarrollo sea de manera directa o indirecta según lo que establezca la ley[23].”

2.3.3.2 Ahora bien, la intervención del Estado en la economía se lleva a cabo con la concurrencia de las ramas del poder público. **En primer lugar**, en virtud de los principios democrático y *pro libertate*, la definición de los elementos básicos de las limitaciones de las libertades económicas corresponde exclusivamente al Legislador, es decir, **es una materia sujeta a reserva de ley**, de ahí que el artículo 333 de la Constitución prevé que para el ejercicio de las libertades económicas “nadie podrá exigir permisos previos o requisitos, **sin autorización de la ley**” y que “**la ley delimitará el alcance de la libertad económica**”.[24] Esto significa que es deber del Legislador definir los instrumentos de intervención en la economía, sus limites y la forma cómo las demás

---

[20] Por ejemplo, el plan nacional de desarrollo (consagrado en los artículos 339 y ss de la C.P.), que es cuatrienal, tiene la función de señalar "los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno" y de contener "los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución" (art. 339 de la C.P.). Un resumen de la jurisprudencia de esta Corporación proferida hasta entonces respecto del plan de desarrollo puede encontrarse en la Sentencia C-557 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), por medio de la cual se declaró la inexequibilidad de la Ley 508 de 1999, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002".

[21] Por ejemplo, las normas que regulan la competencia económica y definen las prácticas restrictivas de la misma y los abusos de posición dominante.

[22] El Estado puede incluso ir más lejos y en lugar de crear empresas que compitan con los particulares, pueden crear monopolios o reservarse actividades o servicios. Así, la propia Constitución estatuye el monopolio estatal sobre los juegos de suerte y azar y sobre los licores, sin perjuicio de que puedan establecerse otros monopolios como arbitrios rentísticos "con una finalidad de interés público o social y en virtud de una ley" (art. 336 de la C.P.). La Constitución menciona expresamente la posibilidad de que, por iniciativa del Gobierno, el Estado se reserve la prestación de determinados servicios públicos o actividades rentísticas (art. 365 de la C.P.).

[23] Delvolvé, op. cit., p. 146-154.

[24] Ver sentencias C-415 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-352 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa; entre otras.

autoridades públicas pueden participar en la regulación de las actividades económicas.[25]

En segundo lugar, por mandato del articulo 189-11 superior, el Ejecutivo puede intervenir en la regulación de la economía en ejercicio de sus potestades reglamentaria y de inspección, vigilancia y control.[26] Sin embargo, su participación debe sujetarse a la ley, es decir, ni el reglamento ni las labores de inspección, vigilancia y control pueden ser una fuente autónoma de obligaciones; el Ejecutivo solamente puede llevar a cabo una concreción administrativa de los elementos centrales definidos previamente por la ley.[27]
La participación del Ejecutivo en la regulación de la economía se encuentra justificada además en la complejidad técnica de los asuntos económicos y en la necesidad de que la regulación sea oportuna, en otras palabras, que se adapte al dinamismo que caracteriza las relaciones económicas.[28]

2.3.3.3 Sin embargo, el Legislador no goza de absoluta discrecionalidad para limitar estas libertades. Como se indicó en un párrafo anterior, según el artículo 333 constitucional, las libertades económicas solamente pueden

---

[25] Ver sentencia C-352 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa. A modo de ejemplo, en la sentencia C-692 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte enunció las siguientes materias que corresponde al legislador regular en relación con la intervención del Estado en la economía: "[A]l legislador le corresponde: (i) dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (C.P. art. 150-19-d); (ii) dictar las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le han sido atribuidas (C.P. arts. 150-8 y 189-24); (iii) regular la forma de intervención económica del Estado (C.P. arts. 189-25, 334 y 335); (iv) dictar las normas que regirán la prestación de los servicios públicos; y (v) dictar las normas con sujeción a las cuales el Gobierno puede intervenir en las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (C.P. art. 335)."
[26] Ver sentencia C-352 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa
[27] Ver sentencia C-228 de 2010, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva. La Corte expresó en esta oportunidad: "La vigencia del principio de reserva de ley no significa que el legislador debe regular íntegramente la materia, incluso en sus aspectos más específicos. En contrario, la competencia exclusiva del legislador está relacionada con la fijación de los aspectos esenciales y definitorios del asunto objeto de reserva legal, la cual no puede ser de ningún modo diferida al reglamento. El papel de este, en ese orden de ideas, se reduce a la determinación de aspectos puntuales y técnicos, que no desvirtúen o afecten la reserva de ley. En todo caso, el reglamento no puede constituirse en una fuente autónoma de deberes, obligaciones o limitaciones a la actuación de los asociados.
(…)
22.4. La intervención del Estado en la economía es un asunto sometido a la reserva de ley, por lo que son predicables las condiciones antes analizadas. Sin embargo, no puede perderse de vista que en esa potestad de intervención concurren tanto el poder legislativo como el Ejecutivo, representado por las autoridades administrativas que ejercen actividades de inspección, vigilancia y control de los mercados. Según el esquema propuesto, corresponderá al Congreso determinar los aspectos esenciales de la intervención económica, incluso a partir de fórmulas amplias, pudiendo adscribir a dichas autoridades la facultad de definir los aspectos técnicos y puntuales, cuya determinación asegure el cumplimiento efectivo de las finalidades constitucionales de la intervención, entre los cuales se encuentra la competencia efectiva entre los agentes que concurren al mercado."
[28] En este sentido, la Corte expresó lo siguiente en la sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: "(…) la complejidad propia de las sociedades contemporáneas torna imposible que el Congreso, luego de procedimientos que por sus condiciones deliberativas son complejos y se extienden en el tiempo, regule en detalle las distintas materias y problemáticas. Además, no puede perderse de vista que la Carta Política, de forma expresa, confiere la capacidad de producción normativa a otras instancias, siempre y cuando se sometan a un marco referencial obligatorio previsto por el legislador."

ser restringidas cuando lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. Adicionalmente, en virtud de los principios de igualdad y razonabilidad que rigen la actividad legislativa, la Corte ha señalado que cualquier restricción de las libertades económicas debe **(i)** respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada, **(ii)** obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y **(iii)** responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.[29]

La definición de cuál es el **"núcleo esencial"** de las libertades económicas no es una tarea sencilla; en materia de **libertad de empresa**, entre otros contenidos, se pueden mencionar los siguientes: **(i)** el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición[30]; **(ii)** el derecho a concurrir al mercado o retirarse; **(iii)** la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión[31]; **(iv)** el derecho a la libre iniciativa privada; **(v)** el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y **(vi)** el derecho a recibir un beneficio económico razonable.

Respecto a cómo **evaluar la razonabilidad y proporcionalidad** de una medida que limita las libertades económicas, la Corte ha indicado los siguientes criterios:

En primer lugar, la Corte ha expresado que el Legislador debe tener en cuenta el tipo de actividad que desarrollan las empresas a las que va dirigida la regulación, su estructura organizativa, el mercado en el que se insertan, el tipo de financiamiento al que apelan, el servicio que prestan o el bien que producen o distribuyen, etc.[32]

---

[29] Ver sentencias C-615 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-516 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-992 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-352 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa; C-486 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa; C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; entre otras.

[30] Ver sentencias T-291 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[31] Ver la sentencia C-524 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz. La Corte expresó en esta oportunidad: "[El] Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc., **pero en principio y a título de ejemplo, no podría en desarrollo de su potestad de intervención interferir en el ámbito privado de las empresas, es decir, en su manejo interno, en las técnicas que se deben utilizar en la producción de los bienes y servicios, en los métodos de gestión**, pues ello atentaría contra la libertad de empresa y de iniciativa privada (…)" (negrilla fuera de texto).

[32] Ver sentencia C-992 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis. Por ejemplo, en la sentencia C-486 de 2009, M.P. María Victoria Calle, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de una disposición que ordenaba la creación en todas las empresas del sector industrial de un departamento de gestión ambiental, bajo el entendido que tal obligación no se aplica a las micro y pequeñas empresas a nivel industrial. Para la Corte la disposición creaba una carga excesiva en cabeza de las pequeñas y microempresas del sector industrial que, de otro lado, no se compadecía con la finalidad perseguida por el Legislador. La Corte expresó: "el medio previsto en la norma demandada establece una obligación en cabeza de todas las empresas pertenecientes al sector industrial sin ninguna consideración respecto a las características específicas del tipo de industria al que pertenece (manufacturero, textil, metalúrgica, minerales no metálicos como el cemento, química y derivados

En segundo lugar, la Corte suele apelar al juicio de proporcionalidad, mediante el cual se examina la finalidad de la medida, la idoneidad del medio elegido y su proporcionalidad en estricto sentido.

2.4 LOS PERMISOS PREVIOS Y LOS REQUISITOS COMO LÍMITES DE LA LIBERTAD DE EMPRESA

2.4.1 La exigencia de permisos previos y requisitos para el ejercicio de actividades económicas es uno de los instrumentos de los que dispone el Estado para intervenir en la economía. De conformidad con la clasificación de los tipos de intervención estatal expuestas en la sentencia **C-150 de 2003**[33], corresponde a una intervención conformativa, es decir, la que conlleva el establecimiento de requisitos de existencia, formalización y funcionamiento de los actores económicos.

2.4.2 Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, un permiso es una "[l]icencia o consentimiento para hacer o decir algo"[34]. Conforme a esta definición, la jurisprudencia constitucional ha entendido que en materia de intervención del Estado en la economía, el término **"permiso"** hace referencia al condicionamiento del ejercicio de cierta actividad **(i)** a la comprobación previa de que el empresario cumple con ciertas condiciones objetivas del servicio que va a prestar o del bien que va a distribuir[35], **(ii)** seguida de una decisión administrativa que reconoce tal hecho y faculta al empresario para desarrollar su actividad. A este grupo pertenecen, por ejemplo, las licencias de funcionamiento, ambientales, sanitarias y urbanísticas.

Su carácter **"previo"** se justifica en la obligación del Estado de prevenir actuaciones con un alto potencial de afectación de los derechos fundamentales de otras personas. En este sentido, en la sentencia **C-228**

---

del petróleo, etc.), el tamaño (grandes, medianas, pequeñas y microempresas), el capital, la localización, el grado de afectación del medio ambiente, la situación económica que enfrente un determinado sector o el compromiso previo con la protección del bien que se busca proteger plasmado en acciones concretas y efectivas.
Desde esta perspectiva, las implicaciones y efectos de la obligación contenidos en la norma demandada variarán significativamente entre las empresas catalogadas como grandes, medianas o microempresas. Por ejemplo, mientras la creación de tal departamento en una gran empresa, en principio, se podría adelantar rápida y apropiadamente porque los recursos físicos, económicos y humanos que se requieren se pueden solventar con cierta facilidad; en una microempresa, con una capacidad adquisitiva restringida, el cumplimiento de tal obligación puede generar su quiebra.
Resulta evidente que el artículo 8 demandado no considera las diferencias entre empresas, por ejemplo, no distingue entre las que cuentan con sistemas de administración y operación avanzados y pueden obtener líneas de crédito y préstamos por sumas importantes a través de instituciones financieras nacionales o internacionales con relativa facilidad, y aquellas en las que los asuntos relacionados con la administración, producción y ventas son elementales y reducidos, y tienen un acceso limitado al sector financiero; así como tampoco lo hace respecto de las que poseen áreas o departamentos convenientemente estructurados con funciones, sistemas y procedimientos estandarizados que efectivamente protegen el medio ambiente, y las que cuentan con sistemas de fabricación prácticamente artesanales."

[33] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[34] Ver http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=permiso
[35] Ver sentencia C-1078 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

de 2010[36]**,** al examinar la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 1340 de 2009 -"Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia"- que otorgan a la Superintendencia de Industria y Comercio competencia para realizar control previo a las integraciones empresariales, la Corporación expresó lo siguiente:

> "Si, como lo propone el demandante, las labores de intervención del mercado solo tuvieran carácter sancionatorio *ex post*, el aparato estatal provocaría un déficit de protección del derecho a la libre competencia, puesto que diferiría su salvaguarda efectiva a la comprobación de una conducta constitutiva de abuso de posición dominante. En últimas, lo que propone el cargo es que el Estado retroceda en su facultad constitucional de intervención en el mercado, adoptando una posición propia del liberalismo económico clásico. Esta postura, como ya se ha analizado, es incompatible con el modelo económico adoptado por el Constituyente."[37]

2.4.3 De otro lado, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua define el término **"requisito"** como una "[c]ircunstancia o condición necesaria para algo". De esta definición puede deducirse que el cumplimiento de los requisitos debe ser previo y concomitante al desarrollo de una actividad económica. En efecto, en tanto se trata de una condición necesaria para su realización, su ausencia hace imposible que pueda, en un primer momento, emprenderse y, posteriormente, continuar desarrollándose.

La Corte ha avalado la imposición de requisitos para el ejercicio de las actividades económicas, siempre y cuando sean razonables y proporcionados. Por ejemplo, en la sentencia **C-352 de 2009**[38]**,** la Corte consideró que se ajusta a la Carta la exigencia de **requisitos sanitarios** para el funcionamiento de establecimientos de comercio abiertos al público. En criterio de la Corporación, tales requisitos son razonables, pues encuentran fundamento en la promoción del bien común y en el desarrollo de la función social de la empresa, especialmente en la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

2.5 LOS APARTES DEMANDADOS DE LOS ARTÍCULOS 71 DE LA LEY 300 DE 1996 Y 13 DE LA LEY 1101 DE 2006 SON EXEQUIBLES

2.5.1 Contenido de las disposiciones acusadas

---

[36] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[37] *Cfr.* sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Con fundamento en estas consideraciones, la Corte declaró exequibles los artículos acusados de la Ley 1340 de 2009.
[38] M.P. María Victoria Calle Correa. En esta decisión, la Corte declaró exequible la expresión "y demás normas vigentes sobre la materia" contenida en el literal b) del artículo 2º de la Ley 232 de 1995.

2.5.1.1 La Ley 300 de 1996 –Ley General de Turismo, en su artículo 61, creó el Registro Nacional de Turismo, una base de datos pública en la que deben inscribirse todos los prestadores de servicios turísticos que efectúen sus operaciones en Colombia. El Ministerio de Desarrollo Económico fue designado en aquél momento como administrador del Registro. En tanto este ministerio se transformó en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, esta labor fue asumida por el último.

2.5.1.2 Para hacer efectiva la obligación de inscripción, el artículo 71 *ibídem* previó la prestación de servicios turísticos sin registro como una infracción sancionable con una multa de entre 5 y 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes y una solicitud de cierre del establecimiento dirigida al respectivo alcalde distrital o municipal, de conformidad con artículo 72-3 *ibídem*.

2.5.1.3 El artículo 13 de la Ley 1101 de 2006 modificó el artículo 61 de la Ley 300 de 1996 de la siguiente manera: **(i)** facultó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para delegar la administración del Registro a las cámaras de comercio, así como para el recaudo de la c*ontribución parafiscal para la promoción del turismo* creada en el artículo 1º de la misma ley; y **(ii)** dispuso la obligatoriedad de la inscripción en el Registro "como requisito previo y obligatorio para el funcionamiento de los establecimientos turísticos" (parágrafo 2).

2.5.1.4 Contra **(i)** la definición del registro como un requisito previo y obligatorio para el funcionamiento de los establecimientos turísticos, y **(ii)** la fijación de la omisión de registro como una infracción, se dirige la demanda.

2.5.2 La obligación de inscripción como requisito "previo" para el funcionamiento de los establecimientos turísticos no se opone a la Carta

2.5.2.1 Como se indicó en apartes previos, el establecimiento de requisitos para la realización de actividades económicas no es en sí mismo inconstitucional. Sin embargo, la definición de sus elementos básicos debe estar contenida en una ley y sujetarse a los límites que ha precisado la jurisprudencia constitucional.

2.5.2.2 Ahora bien, el actor sostiene que en tanto ésta el artículo 333 constitucional emplea el adjetivo "previos" para referirse a los permisos, y no califica de la misma manera los requisitos, todo requisito cuya exigencia sea "previa" al inicio de la actividad económica, es inconstitucional.

2.5.2.3 Con fundamento en las consideraciones generales de esta decisión, la Sala encuentra que **la interpretación que hace el demandante no se ajusta al texto constitucional**, por las siguientes razones:

Es cierto que el artículo 333 superior, al autorizar que la ley establezca requisitos, no diferencia el momento cuando éstos pueden ser exigidos. Sin embargo, **es de la naturaleza de los requisitos que éstos deban cumplirse no solamente antes sino también durante el ejercicio de la actividad económica** respectiva. Ciertamente, sería inconcebible –por ejemplo- la apertura de un establecimiento de comercio dedicado a la distribución de alimentos preparados –e.g. un restaurante o una cafetería- sin que antes de su apertura y durante el desarrollo de su objeto social no se exija el cumplimiento de los requisitos sanitarios y de salubridad que impone la normativa vigente.

En este orden de ideas, la Sala encuentra que el cargo formulado por el demandante no está llamado a prosperar.

2.5.3 El requisito de inscripción en el Registro Nacional de Turismo no desconoce el "núcleo esencial" de la libertad de empresa y no es desproporcionado

Adicionalmente, la Sala observa que el requisito sobre el que versa la controversia no desconoce lo que la Corte ha denominado el "núcleo esencial" de la libertad de empresa ni implica un sacrificio desproporcionado de la misma. A continuación se explican las razones de esta conclusión:

2.5.3.1 Como se indicó en sección anterior, el "núcleo esencial" de la libertad de empresa comprende, entre otras prerrogativas, **(i)** el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; **(ii)** el derecho a concurrir al mercado o retirarse; **(iii)** la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; **(iv)** el derecho a la libre iniciativa privada; **(v)** el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y **(vi)** el derecho a recibir un beneficio económico razonable.

En este caso, ninguna de estas prerrogativas es anulada por la obligación de registro. **Primero**, en tanto la obligación de registro se exige a todos los establecimientos de comercio que prestan servicios turísticos, por esta vía no se impone un tratamiento desigual.[39] **Segundo,** si bien la

[39] De conformidad con el artículo 62 de la Ley 300 de 1996, deben inscribirse en el Registro Nacional de Turismo:
1. "Los hoteles, centros vacacionales, campamentos, viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente, excluidos los establecimientos que prestan el servicio de alojamiento por horas.
2. Las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras.
3. Las oficinas de representaciones turísticas.
4. Los guías de turismo.
5. Los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones.
6. Los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional.
7. Los usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas.

inscripción restringe la posibilidad de participar en el mercado de servicios turísticos, esta restricción no es absoluta, pues luego de cumplir el requisito, cualquier establecimiento puede ingresar y ofrecer sus servicios. **Tercero,** el Registro Nacional de Turismo no contiene exigencias sobre el tipo de persona jurídica u organización interna que debe adoptarse. **Cuarto,** el registro tampoco coarta la libre iniciativa privada, ya que no contiene exigencias en cuanto al tipo de servicios de naturaleza turística que pueden ofrecerse, lo que da un espacio amplio a la invención y la creatividad. **Quinto,** el registro es independiente de la creación misma del establecimiento de comercio, cosa distinta es que sin la inscripción, el establecimiento no pueda ofertar sus servicios de forma regular. **Sexto,** si bien el registro limita la posibilidad de recibir lucro por la prestación de servicios turísticos, este obstáculo es fácilmente superable con la inscripción. De otro lado, la inscripción en el Registro Nacional de Turismo no reduce los beneficios económicos que puede obtener el empresario del turismo.

2.5.3.2 El requisito de inscripción en el Registro Nacional de Turismo **supera además todos los pasos del juicio de proporcionalidad**, como se puede observar a continuación:

En primer lugar, el Registro persigue una finalidad legítima a la luz de la Carta. Como indica el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Registro es una medida encaminada a dar publicidad sobre cuáles son los establecimientos que prestan de servicios turísticos y qué clase de servicios ofrecen, lo que contribuye a **(i)** regular la competencia, **(ii)** identificar los contribuyentes de los tributos asociados a la actividad turística y **(iii)** proteger los derechos de los consumidores y usuarios.[40] En este orden de ideas, cumple una finalidad similar a la del Registro Mercantil.[41]

8. Las empresas promotoras y comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.
9. Los establecimientos de gastronomía y bares, cuyos ingresos operacionales netos sean superiores a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
10. Las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados.
11. Los concesionarios de servicios turísticos en parque.
12. Los demás que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determine.
13. Las empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y de otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico."

[40] El artículo 1° del Decreto 504 de 1997 "por el cual se reglamenta el Registro Nacional de Turismo de que tratan los artículos 61 y 62 de la Ley 300 de 1996" dispone: "Objeto del registro. El Registro Nacional de Turismo de que trata el artículo 61 de la Ley 300 de 1996, tiene por objeto:
1. Llevar la inscripción de los prestadores de servicios turísticos que efectúen sus operaciones en Colombia.
2. Establecer mecanismos de identificación y regulación de los prestadores de servicios turísticos.
3. Establecer un sistema de información sobre el sector turístico."

[41] En la sentencia C-621 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte resaltó las finalidades del Registro Mercantil así: "es un instrumento de publicidad para la vida comercial, cuyo objeto es permitir al público el conocimiento ciertos datos relevantes para el tráfico mercantil. Algunos hechos y actividades de esta naturaleza producen efectos no sólo entre la partes, sino también frente a terceros, por lo cual, por razones de seguridad jurídica, es menester que exista un mecanismo para su conocimiento público. Por ello, la ley impone al comerciante la obligación de dar publicidad a tales hechos o actos, así como su propia condición de comerciante."

En segundo lugar, el medio elegido por el Legislador es idóneo para alcanzar este propósito. Como en el caso de Registro Mercantil, el Registro Nacional de Turismo, en tanto es de divulgación pública[42], permite que los usuarios de servicios turísticos conozcan los prestadores que existen en el mercado y la clase de servicio que prestan para efectos de elegir las mejores condiciones.

Finalmente, la medida es proporcionada en estricto sentido, puesto que aunque significa un sacrificio de la libertad de empresa, es un sacrificio menor que es fácilmente superable, pues los requisitos de inscripción son sencillos[43]. Por otra parte, la existencia del Registro Nacional de Turismo reporta grandes beneficios tanto a los prestadores de servicios turísticos como a los usuarios, pues los primeros reciben las ventajas de

[42] El artículo 3 del Decreto 504 de 1997 señala: "Publicidad El Registro Nacional de Turismo será público. En consecuencia, cualquier persona podrá consultarlo, observando las reglas que señale el Ministerio de Desarrollo Económico para que se garanticen su conservación e integridad."

[43] El artículo 20 del Decreto 504 de 1997 señala que los requisitos generales que deben acreditarse para el registro. Estos son:

"1. Identificación. Se hará mencionando el nombre, identificación y domicilio de la persona natural o jurídica que actúa como prestadora del servicio, del establecimiento o establecimientos de comercio y de las sucursales y agencias, si las tuviere, sin perjuicio de la obligación establecida en el artículo 18 de este Decreto.

2 .Descripción del servicio o servicios turísticos que presta. Esta descripción se hará indicando la naturaleza y frecuencia de los servicios que presta, el lugar de la prestación del servicio y fecha a partir de la cual proyecta iniciar operaciones, cuando corresponda.

3. Prueba de la existencia y representación legal. Cuando se trate de personas jurídicas, la acreditación se hará mediante la presentación del certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio o autoridad competente del lugar del domicilio del prestador. Si se tratare de una persona natural, ésta acompañará el correspondiente certificado de inscripción en el registro mercantil. En cualquiera de los dos eventos, deberá adjuntar el certificado de matrícula del establecimiento o establecimientos de comercio. Los documentos de que trata este numeral no deberán tener una antelación mayor a 30 días.

4. Acreditación de su capacidad técnica. Dicha acreditación se cumplirá mediante la relación de los elementos electrónicos, magnéticos y mecánicos puestos al servicio de la empresa, de la descripción de la planta física en la cual se presta el servicio y con la indicación del uso urbano permitido en el inmueble.

5 .Acreditación de su capacidad operativa. Dicha acreditación se cumplirá mediante la descripción de la estructura orgánica, número de empleados que tiene o tendrá el prestador, mencionando el nivel de formación de quienes los desempeñan.

6. Acreditación de la procedencia de capital. Dicha acreditación se hará por parte del representante legal y de los socios o accionistas que individualmente tengan más del 15% de participación dentro del capital de la sociedad propietaria, mediante la manifestación, bajo la gravedad del juramento de que el capital vinculado a la ejecución del servicio es de origen lícito.

La persona natural, el representante legal si se tratare de una sociedad y cada uno de los socios que individualmente tenga más del 15% de participación dentro del capital de la sociedad, junto con el formulario de inscripción anexará la autorización para que el Registrador solicite el certificado de carencia de antecedentes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes o de la entidad que haga sus veces.

Los extranjeros que hubieren registrado su inversión en el Banco de la República conforme al Estatuto de Inversiones Internacionales, acreditarán la procedencia de su capital con certificación sobre tal hecho.

7. Seguridad de la prestación del servicio al turista. Este requisito se determinará mediante la afirmación por parte de los prestadores de que la calidad de los servicios que brindan está acorde con la ofrecida. Igualmente, los prestadores manifestarán el compromiso de informar al usuario, al momento de la venta, del procedimiento consignado en los artículos 63, 65 y 67 de la Ley 300 de 1996 para el caso de que incumplan los servicios ofrecidos o pactados de manera total o parcial, y se comprometerán a fijar en un lugar visible del establecimiento o establecimientos el procedimiento para reclamar por los servicios incumplidos.

8. Acreditación de su capacidad financiera. Dicha acreditación se hará mediante la presentación del Balance General de apertura o a diciembre 31 del año inmediatamente anterior, junto con el Estado de Resultados del ejercicio, certificado por contador público.

9. Pagos de Industria y Comercio e IVA. Con fines exclusivamente estadísticos y manejo estrictamente confidencial, se indicará el valor pagado en el año precedente al anterior al del registro, por concepto de los impuestos de Industria y Comercio e IVA."

las regulaciones del Estado orientadas a garantizar la libre competencia, mientras los segundos pueden elegir entre prestadores reconocidos, lo que redunda en seguridad y en mejor calidad.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO: Declarar **EXEQUIBLES** el parágrafo 2º del artículo 13 de la Ley 1101 de 2006 "por la cual se modifica la Ley 300 de 1996- Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones" y el literal g) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996 "por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones", únicamente frente a los cargos examinados en esta providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado
Impedimento aceptado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MANDEZ
Secretaria General