



**Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.**

---

Honorables

**MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrada ponente: **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

E.S.D.

**Referencia:** Expediente **D-13062**. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 66 de la ley 1963 de 2018.

Actor: **Andrés de Zubiría Samper**

Asunto: **intervención ciudadana** según Decreto 2067 de 1991 artículo 7.

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, **INGRID VANESSA GONZALEZ** y **CAMILA ALEJANDRA ROZO LADINO**, actuando como ciudadanas y **miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según auto del 8 de febrero de 2019, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

**1. NORMA DEMANDADA**

**“Ley 1943 de 28 de diciembre de 2018”**

**Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del Presupuesto General y se dictan otras disposiciones**

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 66. Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -simple para la formalización y la generación de empleo. Sustitúyase el Libro octavo del Estatuto Tributario, el cual quedará así:**

**Artículo 903. CREACIÓN DEL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN - SIMPLE.** Créese a partir del 1 de enero de 2019 el impuesto unificado que se pagará bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE, con el fin de reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen previsto en el presente Libro.

El impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE es un modelo de tributación opcional de determinación integral, de declaración anual y anticipo bimestral, que sustituye el impuesto sobre la renta, e integra el impuesto nacional al consumo y el impuesto de industria y comercio consolidado, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo. **El impuesto de industria y comercio consolidado comprende el impuesto complementario de avisos y tableros y las sobretasas bomberil que se encuentran autorizadas a los municipios.**

Este sistema también integra los aportes del empleador a pensiones, mediante el mecanismo del crédito tributario.

**Parágrafo 1.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, en uso de sus facultades, podrá registrar en el presente régimen de manera oficiosa a contribuyentes que no hayan declarado cualquiera de los impuestos sobre la renta y complementarios, sobre las ventas, al consumo y/o el impuesto de industria y comercio consolidado. La inscripción o registro, podrá hacerse en el Registro Único Tributario - RUT de manera masiva, a través de un edicto que se publicará en la página web de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN informará a las autoridades municipales y distritales, mediante resolución, el listado de los contribuyentes que se acogieron al régimen simple de tributación - SIMPLE, así como aquellos que sean inscritos de oficio.

**Parágrafo 2.** El Gobierno nacional reglamentará el intercambio de información y los programas de control y fiscalización conjuntos entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, y las autoridades municipales y distritales.

**Parágrafo 3.** Los contribuyentes que opten por acogerse al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE deberán realizar los respectivos aportes al Sistema General de Pensiones de conformidad con la legislación Vigente y estarán exonerados de aportes parafiscales en los términos del artículo 114-1 del Estatuto Tributario

**Parágrafo 4.** El valor del aporte al Sistema General de Pensiones a cargo del empleador que sea contribuyente del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE, se podrá tomar como un descuento tributario en los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral SIMPLE de que trata el artículo 910 de este Estatuto. El descuento no podrá exceder el valor del anticipo bimestral a cargo del contribuyente perteneciente a este régimen. La parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado no podrá ser cubierta con dicho descuento.

El exceso originado en el descuento de que trata este parágrafo, podrá tomarse en los siguientes recibos electrónicos del anticipo bimestral SIMPLE a aquel en que se realizó el pago del aporte al Sistema General de Pensiones. Para la procedencia del descuento, el contribuyente del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE debe haber efectuado el pago de los aportes al Sistema General de Pensiones antes de presentar el recibo electrónico del anticipo bimestral SIMPLE de que trata el artículo 910 de este Estatuto.

**Artículo 904. Hecho generador y base gravable del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - Simple.** El hecho generador del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE es la obtención de ingresos susceptibles de producir un

incremento en el patrimonio, y su base gravable está integrada por la totalidad de los ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios, percibidos en el respectivo periodo gravable.

**Para el caso del impuesto de industria y comercio consolidado, el cual se integra al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE, se mantienen la autonomía de los entes territoriales para la definición de los elementos del hecho generador, base gravable, tarifa y sujetos pasivos, de conformidad con las leyes vigentes.**

**Parágrafo.** Los ingresos constitutivos de ganancia ocasional no integran la base gravable del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE. Tampoco integran la base gravable los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional.

**Artículo 907. Impuestos que comprenden e integran el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE.** El impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE comprende e integra los siguientes impuestos:

1. Impuesto sobre la renta;
2. Impuesto nacional al consumo, cuando se desarrollen servicios de expendio de comidas y bebidas;
3. El impuesto sobre las ventas -IVA, únicamente cuando se desarrolle una o más actividades descritas en el numeral 1 del artículo 908 de este Estatuto.
4. Impuesto de industria y comercio consolidado, de conformidad con las tarifas determinadas por los consejos municipales y distritales, según las leyes vigentes. Las tarifas del impuesto de industria y comercio consolidado se entienden integradas o incorporadas a la tarifa SIMPLE consolidada, que constituye un mecanismo para la facilitación del recaudo de este impuesto.

**Parágrafo Transitorio.** Antes del 31 de diciembre de 2019, los concejos municipales y distritales deberán proferir acuerdos con el propósito de establecer las tarifas únicas del impuesto de industria y comercio consolidado, aplicables bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE.

Los acuerdos que profieran los concejos municipales y distritales deben establecer una única tarifa consolidada para cada grupo de actividades descritas en los numerales del artículo 908 de este Estatuto, que integren el impuesto de industria y comercio, complementarios y sobretasas, de conformidad con las leyes vigentes, respetando la autonomía de los entes territoriales y dentro de los límites dispuestos en las leyes vigentes.

A partir el 1° de enero de 2020, todos los municipios y distritos recaudarán el impuesto de industria y comercio a través del sistema del régimen simple de tributación - SIMPLE respecto de los contribuyentes que se hayan acogido al régimen SIMPLE.

**Artículo 908. Tarifa.** La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE depende de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, así:

(...)

**Parágrafo 2.** En el caso del impuesto de industria y comercio consolidado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desempeñará exclusivamente la función de recaudador y tendrá la obligación de transferir bimestralmente el impuesto recaudado a las autoridades municipales y distritales competentes, una vez se realice el recaudo.

**Parágrafo 3. Las autoridades municipales y distritales competentes deben informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, a más tardar el 31 de enero de cada año, todas las tarifas aplicables para esa vigencia a título del impuesto de industria y comercio consolidado dentro de su jurisdicción. En caso que se modifiquen las tarifas, las autoridades municipales y distritales competentes deben actualizar la información respecto a las mismas dentro del mes siguiente a su modificación.**

El contribuyente debe informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN en el formulario que ésta prescriba, el municipio o los municipios a los que corresponde el ingreso declarado, la actividad gravada, y el porcentaje del ingreso total que le corresponde a cada autoridad territorial. Esta información será compartida con todos los municipios para que puedan adelantar su gestión de fiscalización cuando lo consideren conveniente.

(..)

**Artículo 910. Declaración y pago del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE.** Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación SIMPLE deberán presentar una declaración anual consolidada dentro de los plazos que fije el Gobierno nacional y en el formulario simplificado señalado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN mediante resolución. Lo anterior sin perjuicio del pago del anticipo bimestral a través del recibo electrónico SIMPLE, el cual se debe presentar de forma obligatoria, con independencia de que haya saldo a pagar de anticipo, de conformidad con los plazos que establezca el Gobierno nacional, en los términos del artículo 908 de este Estatuto. Dicho anticipo se descontará del valor a pagar en la declaración consolidada anual.

La declaración anual consolidada del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE deberá transmitirse y presentarse con pago mediante los sistemas electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, dentro de los plazos que fije el Gobierno nacional y deberá incluir los ingresos del año gravable reportados mediante los recibos electrónicos del SIMPLE. En caso de que los valores pagados bimestralmente sean superiores al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE, se reconocerá un saldo a favor compensable de forma automática con los recibos electrónicos SIMPLE de los meses siguientes o con las declaraciones consolidadas anuales siguientes.

**El contribuyente deberá informar en la declaración del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE la territorialidad de los ingresos obtenidos con el fin de distribuir lo recaudado por concepto del impuesto de industria y comercio consolidado en el municipio o los municipios en donde se efectuó el hecho generador y los anticipos realizados a cada una de esas entidades territoriales.**

Parágrafo. El pago del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE podrá realizarse a través de las redes electrónicas de pago y entidades financieras, incluidas sus redes de corresponsales, que para el efecto determine el Gobierno nacional. Estas entidades o redes deberán transferir el componente de impuesto sobre la renta y complementarios, impuesto nacional al consumo y el del impuesto de industria y comercio consolidado, conforme con los porcentajes establecidos en la tabla respectiva y conforme con la información respecto de los municipios en los que se desarrollan las actividades económicas que se incluirán en la declaración del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE.

## **2. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

El demandante afirma que la ley 1943 de 2018 vulnera el principio de autonomía de los entes territoriales, al asumir la Nación un tributo de carácter local y dejando sin efecto la protección constitucional de la descentralización. Vulnera el art. 287 y 338 de la Constitución Política; el primero, al desconocerse el apartado en donde el constituyente le confirió autonomía a las entidades territoriales para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, en el

segundo, se desconoce que los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales.

Para el accionante, el Impuesto de industria y comercio, su complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil, son impuestos en donde el sujeto activo es el municipio o los distritos, respectivamente, por ende, los únicos facultados para recaudarlos, y por esto al haberse determinado con la ley 1943 de 2018 en cabeza de la DIAN el recuado de estos impuestos, se está vulnerando el principio constitucional de autonomía local.

### **3. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE.**

#### **3.1 Libertad de configuración legislativa ,competencia del Congreso y entidades territoriales en materia tributaria**

##### **Límites constitucionales a la libertad de configuración legislativa en materia tributaria**

Respecto al poder de imposición de los tributos, la Corte Constitucional (en adelante CortConst) ha determinado que en materia tributaria se aplica el principio de reserva de ley, esto quiere decir que solo la ley puede imponer gravámenes, limitaciones o restricciones. En tanto, frente a la cláusula general de competencia asignada al legislador mediante el art. 150 de la Constitución Política (en adelante ConstPol), se fijó que corresponde exclusivamente al legislador el desarrollo de determinadas materias<sup>1</sup>, dentro de ellas la tributaria.

De acuerdo a lo anterior, la facultad impositiva de los tributos se ha encomendado a los órganos de representación popular, conforme lo determina el art. 338 de la ConstPol, siempre y cuando el Congreso de la República sea el que fije los lineamientos de la política tributaria más adecuados para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Esta facultad y/o poder impositivo la ha determinado la jurisprudencia como “poder suficiente” , es decir, amplio y discrecional<sup>2</sup>.

Es así como la ConstPol en el art. 150 num. 12 facultó al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional SC 594 DE 2010. Mg. Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>2</sup> Corte Constitucional SC 007 de 2002. Mg. Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

establezca la ley, en concordancia con el art. 338 el cual determina que solo en tiempos de paz los organos de elección popular podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido la amplia libertad de configuración legislativa asignada al legislador, la cual debe encontrarse dentro del respeto y garantía de los principios constitucionales y tributarios. Es así como esta libertad de configuración legislativa comprende la creación, modificación y suspensión de exenciones y beneficios tributarios.

La Corte Constitucional ha descrito la amplia libertad de configuración legislativa con la cual goza el legislador, mediante las siguientes 6 características de la potestad del legislador : 1) regula la política tributaria, de conformidad con los fines del Estado; 2) puede definir los medios adecuados e idóneos de la política tributaria; 3) existe una presunción de constitucionalidad sobre las decisiones que el legislador adopte sobre la política tributaria y corresponde una pesada carga argumentativa para demostrar lo contrario; 4) puede ser usada ampliamente para la creación, modificación, regulación o supresión de tributos; 5) debe ejercerse dentro del marco constitucional, con respeto a los principios constitucionales y de los derechos fundamentales ;y, 6) tiene como correlato la obligación de tributar y el respeto de los principios tributarios de equidad, eficiencia y progresividad<sup>3</sup>.

A pesar de la amplia libertad de configuración legislativa asignada al legislador, esta no es absoluta, en tanto tiene límites constitucionales los cuales se han desarrollado dentro del marco del respeto de la ConstPol y de todos los principios constitucionales y legales en materia tributaria.

Para determinar la legitimidad del sistema tributario, la CortConst ha determinado una serie de límites constitucionales a la amplia libertad de configuración legislativa asignada al legislador, dentro de ellos se encuentra: 1) reconocimiento del Estado Social de derecho; 2) exigibilidad de los derechos sociales y económicos, y la prohibición de regresividad; 3) derecho a la alimentación y mínimo vital; 4) los principios del sistema tributario de igualdad, equidad, progresividad y justicia, lo cual garantiza que el sistema tributario tanto en sus disposiciones como en su aplicación no sea retroactivo<sup>4</sup>.

Los límites constitucionales además de garantizar los valores, principios y derechos relativos a la igualdad real y efectiva, teniendo en consideración el principio de trato

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional SC 883 DE 2011. Mg. Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>4</sup> Corte Constitucional SC 209 de 2016. Mg. Ponente. Jorge Iván Palacio Palacio.

diferenciado, la distribución de las cargas tributarias, y la relación racional y utilitaria entre costo y beneficio en la recaudación de los tributos<sup>5</sup>.

Este poder impositivo del legislador se ha denominado como la intervención del Estado en la economía, la cual debe realizarse conforme a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, para alcanzar la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa del desarrollo, y que, además, no es absoluta pues se fijaron unos límites constitucionales los cuales propenden por la garantía de los derechos y principios constitucionales y legales en materia de derecho tributario.

### **Autonomía territorial de las Entidades Territoriales y la intervención en los recursos endógenos del legislador**

La ConstPol de 1991 en garantía del principio democrático, legalidad y certeza, consagra que para que las entidades territoriales pudieran hacer uso del poder impositivo y así establecer tributos a sus asociados, ello podría realizarse siempre y cuando se encontraran determinados en una ley, para que se hiciera de forma clara y transparente la imposición del tributo, y así todos los asociados lo pudieran conocer previa aprobación de todo el pueblo a través de los órganos de representación, teniendo en cuenta el principio de “no taxation without representation”.

Esta facultad impositiva tiene como finalidad conseguir los recursos necesarios para la financiación de gastos y la consecución de recursos por parte de las entidades territoriales, siempre y cuando esta facultad impositiva no se extralimite, es decir, esta facultad impositiva no implica la creación de un nuevo tributo sino de la imposición de los elementos básicos del tributo, como: base gravable, hecho generador, sujeto activo, sujeto pasivo, entre otros; además, asigna la competencia al ejecutivo para la imposición de la tarifa y la aplicación de lo adoptado por el órgano de representación popular.

Por otro lado, el art. 338 constitucional determina que este poder tributario está dividido en tres niveles, nacional, departamental y municipal, en cuanto cada nivel goza de un poder tributario dentro de los límites constitucionales y legales.

El principio de legalidad genera seguridad jurídica en los asociados, es por esta razón que no puede existir ningún tributo que sea de creación diferente al órgano legislativo, y así mismo, genera certeza en las obligaciones de estos como otro principio orientador del derecho tributario, el principio de certeza.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional SC 615 de 2013. Mg. Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

Con lo anterior se tiene que el principio de legalidad cobra importancia cuando con este se pretende que el tributo pueda ser exigido por un organo de distinto nivel al nacional, es decir, reconociendo la descentralización a favor de los entes territoriales, lo cual implica el reconocimiento del poder impositivo que les otorga la ConstPol, el cual es limitado conforme a la ConstPol y la ley.

En virtud del art. 338 Constitucional, los departamentos y municipios pueden determinar los elementos objetivos de los tributos, en tanto, solo se necesita de una ley que autorice el tributo para que los entes territoriales puedan determinar sus elementos, de conformidad con la descentralización y libertad de los entes territoriales que tienen para ello.

Que conforme al art. 287 constitucional los entes territoriales gozan de autonomía territorial para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la ConstPol y la ley, lo cual incluye el derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, la CortConst ha determinado que en casos específicos el legislador tiene la facultad excepcional de determinar la administración de los tributos, en cuanto la necesidad lo amerite, siempre y cuando las medidas adoptadas no vayan en contra de los mandatos constitucionales.

En este escenario, es importante realizar una distinción entre la naturaleza exógenos y endógenos que tienen los recursos que perciben, ejecutan y administran las entidades territoriales; los primeros, son aquellos recursos nacionales de los cuales tiene derecho de participación las entidades territoriales<sup>6</sup>, y los segundos, son aquellos recursos los cuales son percibidos directamente por las entidades territoriales constituyéndose como recursos propios de las entidades territoriales.

Frente a lo anterior, es necesario determinar que aunque la facultad impositiva del legislador tenga límites constitucionales como el respeto por los principios constitucionales, este límite tiene una excepción la cual es poder determinar la administración del tributo en entidad diferente a la entidades territoriales siempre y cuando la medida que se adopte tenga una finalidad imperiosa, que resulte adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzarla.

Esta excepción varía según la naturaleza de los recursos, es decir, recursos exógenos y los recursos endógenos. Para los recursos exógenos, el margen de acción para

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional SC 615 de 2013. Mg. Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

intervenir en la regulación de los recursos por parte del legislador es mayor, y la autonomía de los entes territoriales es menor, pues el legislador solo debe determinar que el objeto de esa intervención tenga una finalidad constitucional importante y que dicha intervención no deje sin los recursos esenciales a la entidad territorial.

Para los recursos endógenos, la autonomía territorial es mayor y para reconocer la intervención del legislador es más exigente pues solo será constitucionalmente admisible si adicional de buscar una finalidad imperiosa, resulta adecuada, necesaria y proporcional, y que de manera excepcional el legislador puede intervenir en la destinación, manejo y administración de los tributos que constituyen recursos endógenos, siempre y cuando sea justificado y fundamentado desde el punto de vista constitucional<sup>7</sup>, por ejemplo en “la sentencia C-925 de 2006 la Corte Constitucional admitió que mediante ley se restringiera el recaudo de un recurso endógeno, de propiedad de entidades territoriales, sobre la base de que concurría justamente este supuesto de habilitación de la intervención legislativa, toda vez que *“los efectos no se restringen a la jurisdicción de cada región, sino que tienen implicaciones en el ámbito nacional”*<sup>8</sup>.

Conforme a lo anterior, la CortConst ha determinado que cualquier intervención legislativa en recursos endógenos, la medida legal que se adopte debe satisfacer además de un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional para perseguir un fin constitucional, como proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa<sup>9</sup>, como lo ha expresado la CortConst:

“ el legislador tiene una competencia general, prevalente y **que puede intervenir sobre los recursos endógenos de las Entidades Territoriales, siempre que así lo exija el interés general y la preservación del equilibrio macroeconómico de la Nación, lo cual se encuentra en armonía con el derecho de autonomía de estas Entidades y la gestión de sus propios intereses**, en razón a que el interés general y la estabilidad nacional es un asunto del Estado unitario y por tanto le compete al Legislador nacional, quien se encuentra revestido de competencia para adoptar las medidas adecuadas, idóneas y necesarias, con el debido respeto de los principios de racionalidad y proporcionalidad, de manera que se garantice el núcleo esencial de la autonomía de las Entidades Territoriales”<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional SC 615 de 2013. Mg. Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>8</sup> Corte Constitucional SC 262 de 2015. Mg. Ponente. María Victoria Calle.

<sup>9</sup> Corte Constitucional SC 262 de 2015. Mg. Ponente.

<sup>10</sup> Corte Constitucional SC 615 DE 2013. Mg. Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

### 3.2. Caso en concreto: Impuesto unificado bajo el Régimen simple de tributación

#### Contextualización

El impuesto unificado bajo el Regimen simple de tributación integra impuesto de industria y comercio consolidado, el cual comprende el impuesto complementario de avisos y tableros y las sobre tasas bomberil que se encuentran autorizadas a los municipios.

Este Régimen, es un modelo opcional de determinación integral, el cual tiene por objetivo reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria.

Como característica de este Regimen encontramos: 1) el contribuyente puede optar o no por acogerse, 2) la DIAN de oficio puede inscribirlos en el Regimen, 3) la gestión del tributo esta a cargo de la DIAN, sin embargo frente al impuesto de industria y comercio consolidado, el Ministerio de Hacienda y Credito Público recaudara y transferira bimestralmente el impuesto al municipio titular de la renta.

El art. 66 de la ley 1943 de 2018, tambien determina que el contribuyente debiera informar a la DIAN, sobre el municipio o municipios a los que corresponde el ingreso, actividad gravada y porcentaje del ingreso que le corresponde a cada autoridad territorial.

Que confome al paragrafo transitorio del art. 907 incorporado por el art 66 de la ley 1943 de 2018:

“A partir de enero de 2020, todos los municipios y distritos recaudaran el impuesto de industria y comercio a través del sistema del régimen simple de tributación-SIMPLE **respecto de los contribuyentes que se hayan acogido al regimen SIMPLE**”.

De acuerdo a la anterior contectualización, se respeta la autonomia de los entes territoriales frente a la administración del tributo, en cuanto una vez recaudado sera transferido a la respectiva entidad territorial para que lo administre, conforme al art. 287 constitucional.

#### Juicio de proporcionalidad de intensidad débil

Para tener una mayor certeza frente a la medida adoptada por el legislador frente al nuevo impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación, es necesario realizar un juicio de proporcionalidad de intensidad débil para demostrar la idoneidad, adecuación y proporcionalidad de la medida para alcanzar la finalidad de reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes.

Para ello, la CortConst ha determinado que además del juicio de proporcionalidad de intensidad débil, debe demostrarse la conveniencia nacional - interés general- o estabilidad macroeconómica de la nación, para justificar proporcional y racionalmente la intervención del legislador en la destinación, manejo y administración de los recursos endógenos de las Entidades territoriales<sup>11</sup>.

En primer lugar, el juicio de proporcionalidad de intensidad débil impone lo siguiente:

“impone determinar, inicialmente, si la medida (i) persigue una finalidad constitucional legítima o no prohibida por la Constitución. En caso de ser ello así, se requiere además establecer si (ii) el medio puede considerarse, al menos prima facie, como idóneo para alcanzar la finalidad identificada. La Corte ha considerado pertinente aplicar este juicio cuando se juzgan, entre otras, medidas adoptadas en desarrollo de competencias constitucionales específicas o de naturaleza tributaria o económica “.<sup>12</sup>

### ***i. Determinación de la finalidad legítima y no prohibida por la Constitución***

Conforme a lo desarrollado a lo largo de esta intervención, el art. 150 de la Constpol le concede al legislador la facultad de establecer impuestos, y que conforme al art. 287 de la Constpol, las entidades territoriales gozan del derecho de administrar sus recursos, frente a lo cual la medida adoptada para recaudar el tributo de industria y comercio consolidado, en donde la facultad de gestión y administración se encontraba a cargo de las Entidades territoriales y ahora se encuentran cargo de la DIAN y de recaudo y devolución de los recursos a la respectiva Entidad Territorial, se demuestra que no está vulnerando ningún artículo constitucional, y que conforme a ello se adoptó la medida conforma a la Constpol y la ley, dejando clara la ley que los recursos se devolvería para que así las Entidades territoriales pudiera tener derecho a la administración de los recursos recaudados.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional SC 615 de 2013. Mg. Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>12</sup> Corte Constitucional SC 115 de 2017. Mg. Ponente Alejandro Linares Cantillo.

### ***ii. Medio idóneo para alcanzar la finalidad***

La finalidad principal de la medida adoptada es reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes, y que, conforme a los problemas de territorialidad del ICA, la complejidad en la estructura tributaria de cada entidad territorial, la formalización de los contribuyentes y la convergencia de ingresos hacia las territorialidades más importantes del país.

Se decidió adoptar esta medida precisamente para incentivar a la declaración del ICA consolidado a los asociados, y así generar una mayor efectividad en el cumplimiento de la obligación tributaria y mayor efectividad en el recaudo de la obligación, que una vez recaudado los recursos son trasladados al Ente Territorial para que lo administrite, sin vulnerar el principio de autonomía territorial pues la finalidad es legítima y además, resulta imperante para la correcta aplicación y funcionamiento de todo el sistema tributario.

### ***iii. Interés general y conveniencia nacional, estabilidad macroeconómica***

Dentro de los problemas del recaudo del ICA de encuentra el gravamen de actividades que no tienen establecimiento u operan a lo largo del país en más de un municipio, generando una convergencia de impuesto solo para algunas ciudades, dejando por fuera a los demás municipios, con lo cual disminuye los ingresos propios con los cuales se armoniza el gasto público, sin embargo, se buscó un medida la cual colaborara con la formalización de la declaración del impuesto y que lograra una simplificación y facilitación del pago de la obligación tributaria, y que con el impuesto unificado se logra ,ya que deberá declararse anualmente pero realizándose anticipos bimestrales, a través de un formulario electrónico constituyéndose así una manera fácil y simple de declarar, que beneficia y genera un crecimiento económico para el país y genera ingresos fiscales de manera sostenible en el tiempo según lo puesto en consideración por la dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante un modelo dinámico de equilibrio general diseñado<sup>13</sup> y presentado en su momento al Congreso de la Republica .

No se vulnera el núcleo esencial de la autonomía territorial, la cual se enmarca como un derecho y una garanta institucional donde no se pueden establecer reglas que vacien

---

<sup>13</sup> Ministerio de Hacienda.

[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-130987%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-130987%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased). Pag. 85-86. Consultado 6 de marzo de 2019.

dicha atribución de contenido esencial, debe haber un equilibrio entre unidad y autonomía que se logra con un sistema de limitaciones recíprocas<sup>14</sup>.

De acuerdo a los pasos i, ii y iii anteriormente señalados para el juicio de proporcionalidad de nivel débil, la medida tomada por el legislador respecto al impuesto unificado en el cual se incluye el ICA, su complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil, es una medida ADECUADA en cuanto resulta útil para alcanzar los fines del impuesto unificado, IDONEA porque como se refirió anteriormente persigue un propósito constitucionalmente legítimo, y PROPORCIONAL porque la medida produce más ventajas con la intervención estatal en la gestión del impuesto y que de ninguna manera esto significa vulnerar el principio de autonomía territorial de las entidades territoriales, sino por el contrario es una garantía al recaudo del impuesto ICA consolidado el cual una vez se recaude se hará el traspaso a cada entidad territorial para que lo administre por ser recursos propios de ellas, salvaguardando los principios de equidad, progresividad, justicia, igualdad y que además se encuentra dentro de las disposiciones constitucionales determinadas en los art. 150 num. 12 y art 338, que constituyen el fundamento constitucional y legal en materia tributaria para la no retroactividad del sistema.

Frente al principio de Estado unitario, la unidad hace referencia a la uniformidad legislativa que debe existir en todo lo que tenga que ver con el interés general, la cual se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial, la cual supone la capacidad de gestionar intereses propios, es decir, la capacidad de expedir una regulación particular dentro de los parámetros de un orden unificado, y es por esto que la autonomía de las Entidades Territoriales se ve limitada por el principio de unidad<sup>15</sup>.

Conforme a lo demostrado en todo el documento, no se viola el principio de autonomía territorial en cuanto la administración del tributo de industria y comercio consolidado sigue estando a cargo de la administración, una vez se recaude y posteriormente se traspasará lo declarado por parte de los contribuyentes que voluntariamente decidan acogerse al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación a los entes territoriales correspondientes.

Teniendo en cuenta que es un régimen voluntario, y que para los demás contribuyentes que no se acojan a este impuesto se someterán al curso normal de la declaración del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tablero, y lo mismo preceptuado para la sobretasa bomberil, y que la medida es legítima en cuanto busca el

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional SC 615 de 2013. Mg. Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>15</sup> Corte Constitucional SC 535 de 1996. Mg. Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

mayor recaudo de ingresos para generar un mayor desarrollo económico al momento de recaudar en gran proporción y de manera fácil y simple, para posteriormente transferirse bimestralmente el impuesto recaudado a las autoridades municipales y distritales competentes una vez se realice el recaudo, para no interferir en la autonomía territorial respecto a la facultad de administración que ellas tiene sobre el ICA y su complementario de avisos y tableros.

#### **4. CONCLUSION.**

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre solicita a la H. Corte Constitucional de declare **EXEQUIBLE** el art. 66 de la ley 1943 de 2018, teniendo en cuenta que existe excepciones frente a la determinación de la gestión del tributo, lo cual no interfiere en la administración del impuesto de industria y comercio, y su complementario de avisos y tableros junto con la sobretasa bomberil, pues el impuesto una vez recaudado será transferido bimestralmente a las Entidades Territoriales, quedando con la facultad de administrarlos sin vulnerarse los principios de Estado social de derecho y autonomía territorial.

De los H. Magistrados, Atentamente.



**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**  
**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**  
**Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**  
Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.  
Correo: [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)



*Ingrid Vannesa González Guerra*

**INGRID VANNESA GONZÁLEZ GUERRA**

C.C 1.010.227.362.

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional.

Abogada de la Universidad Libre de Colombia



*Camila Alejandra Roza Ladino*

**CAMILA ALEJANDRA ROZO LADINO**

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Abogada de la Universidad Libre de Colombia