



Bogotá, D.C., 7 MAY 2019

Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 66 (parcial) de la Ley 1943 de 2018, "*Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*".  
Actor: Jorge Eduardo Londoño Ulloa y otros  
Magistrada Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Expediente: D-13094  
Concepto No. 006568

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 242 y el numeral 5 del artículo 278, de la Constitución Política de Colombia, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por los ciudadanos Jorge Eduardo Londoño Ulloa, José Aulo Polo Narváez, Luis Iván Marulanda Gómez y Juan Luis Castro Córdoba, quienes en ejercicio de la acción pública prevista en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 1 del artículo y 242 *ibidem*, solicitan que se declare la inexecutable del artículo 66 (parcial) de la Ley 1943 de 2018, cuyo texto se transcribe a continuación y se subraya lo demandado:

**"LEY 1943 DE 2018**  
(diciembre 28)

Diario Oficial No. 50.820 de 28 de diciembre de 2018

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

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

(...)

**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:*

**LIBRO OCTAVO**

**IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO**

**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 1o.** 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).

(...)

**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.

(...)

**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:

(...)

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.



Concepto No. 006568

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 2o.** 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 3o.** 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 esta 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.

**PARÁGRAFO 4o.** Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), están obligados a pagar de forma bimestral un anticipo a título de este impuesto, a través de los recibos de pago electrónico del régimen Simple, el cual debe incluir la información sobre los ingresos que corresponde a cada municipio o distrito.

(...)

En los recibos electrónicos de pago del anticipo bimestral Simple se adicionará la tarifa correspondiente al impuesto nacional al consumo, a la tarifa del 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa Simple consolidada. De igual forma, se entiende integrada la tarifa consolidada del impuesto de industria y comercio en la tarifa Simple.

**PARÁGRAFO 5o.** Cuando un mismo contribuyente del Régimen Simple de Tributación (Simple) realice dos o más actividades empresariales, este estará sometido a la tarifa simple consolidada más alta, incluyendo la tarifa del impuesto al consumo. El formulario que prescriba la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) debe permitir que los contribuyentes reporten los municipios donde son desarrolladas sus actividades y los ingresos atribuidos a cada uno de ellos. Lo anterior con el propósito que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueda transferir los recursos recaudados por concepto de impuesto de industria y comercio consolidado al municipio o distrito que corresponda.

(...)

**Artículo 909. Inscripción al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple).**

(...)

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o.** Únicamente por el año 2019, quienes cumplan los requisitos para optar por este régimen podrán hacerlo hasta el 31 de julio de dicho año. Para subsanar el pago del anticipo bimestral correspondiente a los bimestres anteriores a su inscripción, deberán incluir los ingresos en el primer recibo electrónico Simple de pago del anticipo bimestral, sin que se causen sanciones o intereses.

Si en los bimestres previos a la inscripción en el régimen simple de tributación, el contribuyente pagó el impuesto al consumo y/o el impuesto de industria y comercio y avisos y tableros, o estuvo sujeto a retenciones o auto retenciones en la fuente, por su actividad empresarial, dichas sumas podrán descontarse del valor a pagar por concepto de anticipo de los recibos electrónicos del Simple que sean presentados en los bimestres siguientes.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o.** Hasta el 31 de diciembre de 2019, las autoridades municipales y distritales tienen plazo para integrar el impuesto de industria y comercio al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple).

En consecuencia, únicamente por el año gravable 2019, los contribuyentes que realicen actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio y avisos y tableros, en municipios que no hayan integrado este impuesto en el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), podrán descontar el impuesto mencionado en primer lugar en los recibos electrónicos bimestrales del Simple.

**Artículo 910. Declaración y pago del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple)**

(...)

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).

(...)

**Artículo 912. Crédito o descuento del impuesto por ingresos de tarjetas de crédito, débito y otros mecanismos de pagos electrónicos.** Los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario para los contribuyentes del impuesto



Concepto No. 005558

unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), por concepto de ventas de bienes o servicios realizadas a través de los sistemas de tarjetas de crédito y/o débito y otros mecanismos de pagos electrónicos, generarán un crédito o descuento del impuesto a pagar equivalente al 0.5% de los ingresos recibidos por este medio, conforme a certificación emitida por la entidad financiera adquirente. Este descuento no podrá exceder el impuesto a cargo del contribuyente perteneciente al Régimen Simple de Tributación (Simple) y, la parte que corresponda al impuesto de industria y comercio consolidado, no podrá ser cubierta con dicho descuento.

**Artículo 913. Exclusión del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) por razones de control.** Cuando el contribuyente incumpla las condiciones y requisitos previstos para pertenecer al impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) o cuando se verifique abuso en materia tributaria, y el incumplimiento no sea subsanable, perderá automáticamente su calificación como contribuyente del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) y deberá declararse como contribuyente del régimen ordinario, situación que debe actualizarse en el Registro Único Tributario (RUT) y debe transmitirse a las correspondientes autoridades municipales y distritales.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tendrá las facultades para notificar una liquidación oficial simplificada del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), a través de estimaciones objetivas realizadas por la Administración Tributaria y conforme con la información obtenida de terceros y del mecanismo de la factura electrónica. En el caso de contribuyentes omisos de la obligación tributaria, su inscripción en el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) se verificará de forma oficiosa y automática por parte de la Administración Tributaria.

(...)

**Artículo 916. Régimen de procedimiento, sancionatorio y de firmeza de las declaraciones del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple).** El régimen de procedimiento, sancionatorio y de firmeza de las declaraciones del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) es el previsto en el Estatuto Tributario.

**PARÁGRAFO.** Los ingresos obtenidos por concepto de sanciones e intereses se distribuirán entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y las autoridades municipales y distritales competentes, en proporción a la participación de los impuestos nacionales y territoriales en el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple)".

## 1. Planteamientos de la demanda

Los accionantes consideran que la regulación del "IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO", al unificar o integrar unos tributos del nivel nacional (impuestos de renta, nacional al consumo y el impuesto al valor agregado)

con uno del nivel territorial (impuesto de industria y comercio consolidado) y disponer que su recaudo y fiscalización sean realizados por una autoridad nacional la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), viola el principio de autonomía de las entidades territoriales para administrar sus recursos y establecer los tributos para el cumplimiento de sus funciones porque se está trasladando un impuesto territorial hacia la Nación, especialmente en lo que tiene que ver con su recaudo y posterior transferencia a los municipios de lo recaudado, con lo cual la ley le concedió un tratamiento preferencial a los contribuyentes del "*IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO*" sobre el impuesto de industria y comercio consolidado que es propiedad de los municipios y distritos.

Esta violación la plantean los accionantes por considerar que los impuestos de industria y comercio, complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil son recursos de propiedad de los municipios en su condición de fuente endógena, por lo que la fijación de sus tarifas, el recaudo, la fiscalización y la administración de tales tributos y sus recursos compete exclusivamente a los entes municipales y sobre los mismos la ley no podía dar ningún tratamiento preferencial.

De otra parte y de acuerdo con lo regulado en el parágrafo 2 del artículo 908 del Estatuto Tributario<sup>1</sup> (E.T.), afirman que el Legislador, al haber asignado en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la función de recaudador el impuesto de industria y comercio consolidado, desconoció la función constitucional de los concejos distritales y municipales de votar los tributos locales, lo que incluye lo referente al recaudo y administración de los mismos.

De igual manera y de acuerdo con lo regulado en el parágrafo 2 del artículo 908 del E.T., afirman que la obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de transferir bimestralmente a las autoridades municipales y distritales competentes el impuesto de industria y comercio consolidado recaudado, una vez se realice el recaudo, viola la prohibición de destinación específica de rentas nacionales debido a que consideran que el "*IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO*" es un tributo nacional.

## 2. Problema jurídico

De conformidad con los planteamientos de la demanda, a la Corte Constitucional le corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

<sup>1</sup> "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."



Concepto No. 006568

- ¿La previsión legislativa que creó el impuesto unificado para ser pagado bajo el Régimen Simple de tributación, al integrar unos tributos del nivel nacional (impuestos de renta, nacional al consumo y el impuesto al valor agregado) con uno del nivel territorial (impuesto de industria y comercio consolidado), así como disponer que su recaudo y fiscalización sea realizado por una autoridad nacional, violó la autonomía de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos en lo que a la imposición de tributos se refiere (art. 338 C.P.)?
- ¿Vulneró el Legislador la prohibición de destinación específica de rentas nacionales, al establecer en el parágrafo 2 del artículo 908 del E.T., que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de transferir bimestralmente a las autoridades municipales y distritales competentes el impuesto de industria y comercio consolidado recaudado, una vez se realice el recaudo?

### 3. Análisis constitucional

#### 3.1. Inhibición por falta de certeza en la formulación del cargo por violación de la autonomía territorial

Los accionantes afirman que la regulación del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), al integrar unos tributos del nivel nacional (impuestos de renta, nacional al consumo y el impuesto al valor agregado) con uno del nivel territorial (impuesto de industria y comercio consolidado) con el fin de facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria a los contribuyentes, comprometió la autonomía territorial para administrar sus propios recursos por haber asumido o absorbido la Nación un tributo de carácter local, por cuenta de la pérdida de su administración —incluido lo correspondiente a la fijación de sus tarifas—, y por el supuesto tratamiento preferencial a los contribuyentes de esos impuestos que son propiedad de los municipios.

El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece que uno de los requisitos formales de las demandas de inconstitucionalidad es el de expresar las razones por las cuales las normas constitucionales se consideran violadas por los textos demandados. Para que se entienda cumplido tal requisito en debida forma la Corte Constitucional ha señalado que, entre otras cosas, tales razones deben ser ciertas.

Lo anterior significa que la certeza en la formulación de los cargos exige que las razones que sustentan la inconstitucionalidad deben recaer sobre una proposición

jurídica real y existente, es decir, debe tratarse de una interpretación que se deriva del propio texto normativo cuya constitucionalidad se cuestiona –verificable del propio texto demandado–, y no sobre una deducida por el actor o que éste considera implícita o que podría corresponder a otras normas diferentes que no son objeto concreto de la demanda.

En el presente caso, al examinar las manifestaciones por las cuales los accionantes acusan de inconstitucionalidad el artículo 66 de la Ley 1943 de 2018 se observa que no cumplen con los requisitos formales en lo referente a la formulación de las razones o justificaciones que sustentan el cargo de violación del derecho de autonomía de los entes territoriales para administrar sus propios recursos<sup>2</sup>, en lo que corresponde a la certeza de las mismas.

Lo anterior porque, en primer lugar, el impuesto de industria y comercio en su forma regulada general le sigue perteneciendo a los municipios y distritos y estos entes territoriales lo administran directamente de manera integral –incluido lo correspondiente a su recaudo– en los términos de la Ley 14 de 1983 y demás normas concordantes; razón por la cual no es cierto que la Nación se haya apropiado del impuesto de industria y comercio.

En segundo lugar, se tiene que la regulación del impuesto unificado que prevé el artículo 66 es un régimen especial que tiene la finalidad de formalizar a las personas que realizan actividades económicas de manera informal y de generar empleo. Esto significa que, desde el punto de vista de la tributación, se busca atraer nuevos contribuyentes dándoles unas ventajas tributarias, sin que se afecte la propiedad y la administración integral del impuesto de industria y comercio en cabeza de los entes municipales y distritales en lo correspondiente al régimen ordinario de tributación.

Lo anterior muestra que se busca generar un sistema unificado de tributación que haga más fácil a los contribuyentes del Simple cumplir sus obligaciones tributarias y les otorga ciertos beneficios o estímulos que recaen sobre las contribuciones del orden nacional a cargo de estos contribuyentes para estimular su formalización y contribución al Erario Público, pero en ninguna de las normas que regulan dicho sistema de tributación se compromete el impuesto de industria y comercio unificado, el cual permanece incólume en lo que a la tarifa plena que deben pagar los contribuyentes del Simple se refiere, lo que significa que no es cierto que el legislador le haya otorgado algún tratamiento preferencial en materia de impuesto

---

<sup>2</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 287 numeral 3: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos (...) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.



Concepto No 006568

de industria y comercio consolidado a los contribuyentes del Simple en forma contraria a la autonomía territorial para la administración de los recursos tributarios<sup>3</sup>.

En tercer lugar, el derecho de propiedad del impuesto de industria y comercio consolidado, objeto de la regulación especial del "IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO" sigue perteneciendo en su integridad a los municipios y distritos donde se cause o genere el mismo, tal como expresamente lo consigna el parágrafo 2 del artículo 908 del E.T., en los siguientes términos:

*"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**" (subrayado y negrillas fuera de texto).*

Lo que hace la norma acusada, en relación con el Impuesto de Industria y Comercio consolidado (ICA) es integrarlo al Simple para hacer un recaudo unificado con el fin de evitar la evasión fiscal en cuanto al comportamiento de los sujetos pasivos de dicho sistema de tributación unificado. Tan es así, que en la declaración anual del impuesto y de la bimestral del anticipo se debe discriminar el ICA y el municipio o distrito donde el mismo se causa.

Tan respetuoso fue el legislador de la autonomía de las entidades territoriales municipales y distritales para administrar sus recursos y, de la protección constitucional de su propiedad en lo relacionado con el ICA integrado en el Simple, que prescribió:

(i) la DIAN debe informar 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, para que conjuntamente efectúen intercambio de información y programas de control y fiscalización (principio constitucional de colaboración armónica art. 113 C.P.), respetando la autonomía territorial para hacer fiscalización sobre el ICA.

<sup>3</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 287 numeral 3: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones".

(ii) la parte que corresponde al ICA no puede ser cubierta por el descuento tributario en los recibos electrónicos del pago del anticipo bimestral del Simple por el valor del aporte a pensiones que haga el sujeto pasivo en su condición de empleador. Tampoco puede descontarse del ICA el crédito del 0.5% que se otorga a los sujetos pasivos por concepto de ventas de bienes o servicios realizadas a través de los sistemas de tarjetas de crédito y/o débito y otros mecanismos de pagos electrónicos.

(iii) se mantiene la autonomía de los entes territoriales para la definición de los elementos del hecho generador, base gravable, tarifa y sujetos pasivos del ICA, de conformidad con las leyes vigentes, y se debe informar a la DIAN las tarifas aplicables al respecto para que dicha Dirección las incorpore en los formularios de recaudo correspondientes, para lo cual establece un régimen de transición para el año 2019—esto confirma que no es cierto que lo regulado en el artículo 66 de la Ley 1943 de 2018 haya violado la autonomía de las entidades territoriales para imponer tributos en lo correspondiente a la fijación de la tarifa del ICA consolidado, ni lo que le compete a los concejos municipales y distritales en esa materia impositiva—.

Como consecuencia, los contribuyentes deben informar en los formularios de recaudo 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 entidad territorial; y,

(iv) los ingresos obtenidos por concepto de sanciones e intereses se deben distribuir entre la DIAN y las autoridades municipales y distritales competentes, en proporción a la participación de los impuestos nacionales y territoriales en el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple).

Todo lo expuesto con anterioridad, demuestra claramente que no es cierto que se haya violado el principio de autonomía de los municipios y distritos para administrar sus recursos en lo correspondiente al impuesto de industria y comercio consolidado, en lo que tiene que ver con los cargos analizados en este acápite, por lo cual no desconoce la autonomía territorial en esta materia. Por el contrario, la norma analizada respeta y preserva la propiedad del ICA en cabeza de los municipios y distritos y, por ende, el derecho que les asiste a la administración de dicho recurso.

Lo hasta aquí señalado confirma la falta de certeza en la formulación de los cargos analizados en lo correspondiente a la afirmación de los demandantes relativa a que lo regulado en el parágrafo 2 del artículo 908 del E.T., referente a la obligación del Ministerio de Hacienda de transferir bimestralmente a las autoridades municipales y distritales competentes el impuesto de industria y comercio que se recauda y



Concepto No. 006568

consolida, viola la prohibición de destinación específica de rentas nacionales, pues los accionantes parten de considerar que la integración del impuesto de industria y comercio consolidado pasa a ser de propiedad de la Nación.

Esto se entiende así porque, contrario a lo que afirman los demandantes, el impuesto de industria y comercio consolidado sigue siendo de propiedad municipal, razón por la que su integración dentro del Simple, para efectos de recaudo, no implica que el impuesto territorial pase a ser de propiedad de la Nación. De hecho, el parágrafo 2 del artículo 908 del E.T. dice todo lo contrario a lo que afirman los demandantes, porque claramente reafirma la propiedad municipal del impuesto de industria y comercio consolidado y el espíritu de recaudo que anima su integración al Simple, como se dijo.

En conclusión, la norma demandada lo único que hizo fue realizar una integración de obligaciones tributarias para efectos de estimular la generación de empleo en las pequeñas empresas y buscar la formalización de las mismas para evitar comportamientos evasivos y elusivos en materia tributaria y parafiscal,

Por lo tanto y teniendo en cuenta que en relación con los cargos analizados el Ministerio Público ya emitió concepto dentro del proceso D-13062, en el cual se solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para conocer de fondo la demanda presentada contra el artículo 66 de la Ley 1943 de 2019 por ineptitud sustantiva de la demanda, se le solicitará a la Corte Constitucional estarse a lo decidido en dicho expediente. De manera subsidiaria, se solicitará declararse inhibida.

### 3.2. La creación del impuesto unificado para ser pagado bajo el Régimen Simple de tributación no compromete la autonomía territorial

Teniendo en cuenta que los accionantes afirman que la regulación del "IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO", al integrar unos tributos del nivel nacional (impuestos de renta, nacional al consumo y el impuesto al valor agregado) con uno del nivel territorial (impuesto de industria y comercio consolidado) con el fin de facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria a los contribuyentes, comprometió la autonomía territorial para administrar sus propios recursos porque el legislador le asignó a la DIAN su recaudo y fiscalización, en esas circunstancias corresponde determinar si el legislador podía o no asignar esas competencias a un ente nacional sobre un tributo cuya propiedad es municipal o distrital, para lo cual se analizará el contexto de la autonomía territorial en asuntos de tributación.

Al respecto se tiene que la autonomía de las entidades territoriales se trata de un concepto que no es absoluto, en cuanto a que su ejercicio no es ilimitado dentro del contexto institucional colombiano, sino que resulta practicable dentro de nuestra concepción de República unitaria. Lo anterior implica que dicha autonomía se debe ejercer dentro de los límites que establecen la Constitución y la ley, y es a partir de esos límites constitucionales y legales que los entes territoriales ejercen sus derechos a administrar sus recursos y a imponer sus tributos.

Pero, a su vez, el Legislador debe ser consciente de que su potestad de configuración normativa no es ilimitada frente al concepto constitucional de autonomía territorial en lo relacionado con la administración de los tributos que son de propiedad de los entes territoriales y los recursos procedentes de su recaudo, porque le pertenecen a los municipios y distritos en forma exclusiva y gozan de protección constitucional.

Frente al marco de ejercicio de la autonomía territorial para la administración de sus recursos, en el presente caso se debe determinar si el recaudo de lo tributado por concepto de un impuesto municipal es un asunto que, *per se*, hace parte de la esencia de la propiedad y administración de los recursos de los entes territoriales.

Para el Ministerio Público la respuesta es negativa porque el tema de administración de recursos alude a la libre disposición que de los mismos hace el ente territorial a través de las aprobaciones presupuestales, y ese es un asunto que no se compromete en el presente caso en relación con el fin de recaudo unificado que motiva la expedición del artículo 66 de la Ley 1943 de 2018 porque, como ya se demostró en el acápite anterior, dicha norma respeta en su integridad la propiedad territorial del impuesto de industria y comercio consolidado.

Lo mismo puede decirse en relación con la fiscalización de dicho impuesto, en cuanto a que esa actividad de policía administrativa deriva inexorablemente de la función de recaudo, y en el presente caso, tal actividad de fiscalización nacional se ejerce respetando la autonomía de los municipios y distritos para también ejercerla sobre el impuesto de industria y comercio consolidado, además de haberse establecido que dicha actividad también se puede ejercer en forma conjunta con la DIAN lo cual responde al principio de colaboración armónica que debe regir la relación de los entes autónomos.

En el presente caso, el principio de colaboración armónica se materializa en la distribución proporcional de los ingresos obtenidos por concepto de sanciones e intereses entre la DIAN y las autoridades municipales y distritales competentes, en proporción a la participación de los impuestos nacionales y territoriales en el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple).



Concepto No. 006568

De otra parte y en relación con el alcance de la libertad de configuración legislativa en materia de recursos endógenos de propiedad de los entes territoriales, se tiene que la Corte Constitucional, hasta ahora, ha establecido tres parámetros de intervención del legislador en relación con la regulación de los recursos endógenos de los entes territoriales; uno, cuando así lo permita o disponga directamente la Carta Política; otro, cuando resulte necesario para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa; y el tercero, cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional.

Desde ese punto de vista, en el presente caso las medidas de recaudo y fiscalización del impuesto de industria y comercio consolidado responden a los criterios de necesidad de proteger el patrimonio de la Nación y de los entes territoriales y de mantener la estabilidad macroeconómica, porque dichas medidas están encaminadas a evitar la elusión y evasión fiscal de los contribuyentes del Simple y a aumentar el recaudo para financiar el presupuesto nacional para la vigencia fiscal 2019, debido a que fue aprobado en forma desequilibrada.

También responden al criterio consistente en que las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional, en la medida que el diseño del impuesto Simple responde a una intención de sinergia de recaudo y control unificados de impuestos nacionales y territoriales para estimular la tributación de personas naturales y jurídicas que ejercen sus actividades comerciales de manera informal.

Ahora bien, resulta procedente la regulación del legislador sobre impuestos territoriales en determinados casos como el que aquí se analiza, que la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 16 de la Ley 1005 de 2006, el que dispone el no pago por una sola vez de la renovación de las licencias de conducción existentes al momento de entrar en vigencia dicha ley, a pesar de que se trataba de una tasa cuyo recaudo era de propiedad de los municipios como recurso endógeno, para lo cual argumentó:

*“El artículo demandado, que dispone la gratuidad de la renovación de las licencias de conducción por una sola vez, incorpora una restricción al recaudo de recursos de las entidades territoriales. Esta restricción encuadra dentro de los supuestos previstos en la jurisprudencia constitucional para la intervención excepcional del legislador, en la medida en que la expedición de las licencias de conducción constituye la prestación de un servicio de carácter nacional. Por ende, si bien es cierto que los servicios relacionados con las licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional fueron asignados por la Ley 796/02 a las entidades territoriales, con cargo a los recursos administrados por éstas, también lo es que dentro del esquema de un Estado unitario, la prestación del servicio mencionado implica la participación y contribución de*

*todos los niveles territoriales, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la distribución de las competencias entre dichos niveles (Art. 388 C.P.) [sic.]. Igualmente, lo previsto en la norma acusada se explica ante la necesidad de otorgar eficacia al principio de equidad tributaria, que en el presente caso se traduce en la imposibilidad de obligar a los interesados a asumir el pago de una tasa fundada no en un servicio requerido por el ciudadano, sino en la decisión estatal de contar con documentos con mayores niveles de seguridad y confianza. Del mismo modo, también debe tenerse en cuenta que los efectos fiscales de la medida no son desproporcionados, puesto que la renovación gratuita procede por una sola vez y no es incompatible con el ejercicio de la potestad tributaria respecto de las demás modalidades de derechos de tránsito que perciben las entidades territoriales, según lo previsto en el Código Nacional de Tránsito Terrestre y en la Ley 1005/06".*

Lo anterior confirma que, en casos como el analizado en el presente proceso, el concepto de autonomía de las entidades territoriales para la administración de sus propios recursos no es absoluto y que se debe ajustar a las regulaciones del legislador, todo respondiendo a un sano equilibrio entre las necesidades de la unidad de la República con la autonomía de los entes territoriales bajo el principio de colaboración armónica, entre otras cosas, porque la norma analizada resulta proporcional desde el punto de vista de la autonomía territorial en lo relacionado con la administración de sus propios recursos y la imposición de sus tributos en la medida que interviene, no la totalidad del impuesto de industria y comercio, el impuesto complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil vigente al momento de entrada en vigencia de la Ley 1943 de 2018, sino una parte de dichos tributos que no registran en sus haberes los municipios y distritos justamente por la informalidad de los contribuyentes que el Estado busca formalizar a través de la integración tributaria de impuestos nacionales y territoriales en el Simple por razones de sinergia en materia de recaudo y de control de evasión y elusión.

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que la creación del impuesto unificado para ser pagado bajo el Régimen Simple de Tributación no compromete la autonomía territorial, por lo cual se solicitará la exequibilidad en relación con los cargos por violación de la autonomía territorial para administrar sus propios recursos en lo que tiene que ver con el recaudo y la fiscalización sobre el impuesto de industria y comercio consolidado propiedad de los municipios y distritos.

#### 4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional **ESTARSE A LO DECIDIDO** dentro del proceso D-13062; o, subsidiariamente, **DECLARARSE INHIBIDA** para conocer de fondo la demanda presentada contra el artículo 66 de la Ley 1943 de 2019 en relación con los apartes de los artículos 903,



Concepto No. 006568

904, 907, 908, 909, 910, 912, 913 y 916 del Estatuto Tributario que fueron demandados dentro del presente proceso, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 66 de la Ley 1943 de 2019 en relación con los apartes demandados de los artículos 903, 904, 907, 908, 909, 910, 912, 913 y 916 del Estatuto Tributario que fueron demandados dentro del presente proceso, pero únicamente en relación con los cargos por violación de la autonomía territorial para administrar sus propios recursos en lo que tiene que ver con el recaudo y la fiscalización sobre el impuesto de industria y comercio consolidado propiedad de los municipios y distritos.

De los señores Magistrados,

  
FERNANDO CARRILLO FLÓREZ  
Procurador General de la Nación

DFYM/JDCB

