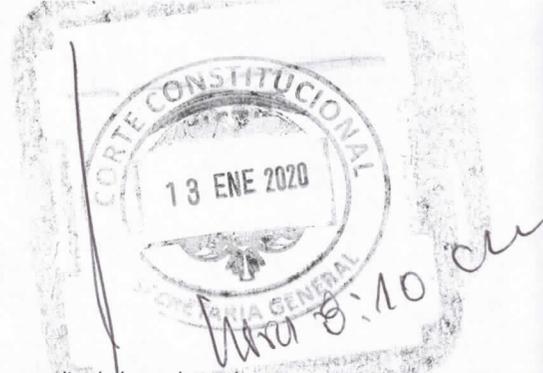


D-13648
OK



Bogotá, D.C., 13 de enero de 2020

Señores
Corte Constitucional
Ciudad.-

Ref.- Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 2010 de 2019, *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*

H. magistrados:

Yo, Andrés De Zubiría Samper, mayor de edad, vecino de esta ciudad, ciudadano en ejercicio, abogado de profesión e identificado como aparece al pie de mi firma, presento Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 2010 de 2019, *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con los argumentos que más adelante expondré.

1. Normas demandadas

"Ley 2010 de 2019

Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones

(...)

ARTICULO 34°. Modifíquese el artículo 241 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 241. TARIFA PARA LAS PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y ASIGNACIONES Y DONACIONES MODALES. El impuesto sobre la renta de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes residentes en el país, y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos en UVT

Desde	hasta	Tarifa Marginal	Impuesto
(...)			
8670	18970	35%	Base gravable en UVT
18970	31000	37%	Base gravable en UVT
31000	en adelante	39%	Base gravable en UVT
(...)			

ARTICULO 74°. IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL REGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACION -SIMPLE PARA LA FORMALIZACIÓN y LA GENERACION DE EMPLEO. Sustitúyase el Libro Octavo del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 903. CREACIÓN DEL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACION -SIMPLE. Créese a partir del 1 de enero de 2020 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.

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 sean 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.

ARTÍCULO 75°. Adiciónese el artículo 235-3 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 235-3. MEGA-INVERSIONES. A partir del 1 de enero de 2020, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que realicen nuevas inversiones dentro del territorio nacional con valor igual o superior a treinta millones (30.000.000) UVT en cualquier actividad industrial, comercial y/o de servicios y generen al menos cuatrocientos (400) nuevos empleos directos asociados al desarrollo de esta inversión, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

Las inversiones deben hacerse en propiedades, planta y equipo, que sean productivos o que tengan la potencialidad de serlo. Las inversiones se deben hacer en un período máximo de cinco (5) años gravables contados a partir de la aprobación del proyecto de Mega-Inversión. Si transcurrido el plazo, el contribuyente no cumple con el requisito de la inversión, se reconocerá una renta líquida por recuperación de deducciones sobre las cantidades efectivamente invertidas en propiedades, planta y equipo, en la declaración de impuesto sobre la renta del quinto año. Los requisitos y formas de las inversiones de que trata este inciso serán reglamentadas por el Gobierno nacional.

La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, será del 27%. Lo anterior sin perjuicio de las rentas provenientes de servicios hoteleros, las cuales estarán gravadas a la tarifa del 9%.

Los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, podrán depreciar sus activos fijos en un período mínimo de dos (2) años, independientemente de la vida útil del activo.

Los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, no estarán sujetos al sistema de renta presuntiva consagrado en los artículos 188 y siguientes del Estatuto Tributario.

En caso que las inversiones sean efectuadas a través de sociedades nacionales o establecimientos permanentes, las utilidades que éstas distribuyan, no estarán sometidas al impuesto a los dividendos. Cuando los dividendos o participaciones correspondan a utilidades, que de haberse distribuido hubieren estado gravadas, conforme a las reglas de los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, estarán sometidos a la tarifa del 27% sobre el valor pagado o abonado en cuenta. El impuesto será retenido en la fuente, sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.

Los proyectos de Mega-Inversiones de que trata el presente artículo no estarán sujetas al impuesto al patrimonio consagrado en el artículo 292-2 del Estatuto Tributario o aquellos que se creen con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.

Podrán existir proyectos de Megainversiones en zona franca a los cuales les aplicará el régimen del impuesto sobre la renta y complementario previsto para Megainversiones.

PARÁGRAFO 1. El presente régimen aplicará para aquellas inversiones aprobadas con anterioridad al 1 de enero de 2024, por un término de veinte (20) años contados a partir del periodo gravable en el cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo notifique el acto administrativo reconociendo el carácter de Mega-Inversión para el nuevo proyecto, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

PARÁGRAFO 2. Los inversionistas que ejecuten proyectos relacionados con la evaluación, exploración y explotación de recursos naturales no renovables, tales como la exploración, desarrollo y construcción de minas, y yacimientos de petróleo, no podrán solicitar calificación al Régimen Tributario en Renta para Mega-Inversiones.

PARÁGRAFO 3. Las mega inversiones de los sectores de alto componente tecnológico, de tecnologías emergentes y exponenciales, y de comercio electrónico tendrán un requisito de generación mínimo de doscientos cincuenta (250) empleos directos.

ARTÍCULO 76°. Adiciónese el artículo 235-4 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 235-4. ESTABILIDAD TRIBUTARIA PARA MEGAINVERSIONES. Se establecen los contratos de estabilidad tributaria sobre los nuevos proyectos de Mega-Inversiones que sean desarrollados en el territorio nacional. Mediante estos contratos, el Estado garantiza que los beneficios tributarios y demás condiciones consagrados en el artículo 235-3 de este Estatuto aplicarán por el término de duración del contrato, si se modifica de forma adversa el artículo 235-3 y/u otra norma de carácter tributario nacional que tenga relación directa con éste.

PARÁGRAFO 1. Los contratos de estabilidad tributaria podrán ser suscritos por los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios de que trata el artículo 235-3 de este Estatuto, con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

PARÁGRAFO 2. Los contratos de estabilidad tributaria deberán cumplir con la totalidad de los siguientes requisitos:

a) El inversionista realizará el proceso de calificación del proyecto como Mega-Inversión ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

b) Una vez el inversionista haya sido notificado del acto administrativo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio del cual se reconoce el carácter de Mega-Inversión del nuevo proyecto, presentará una solicitud de contrato a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN. El Gobierno nacional reglamentará los documentos que se deben anexar a la solicitud.

c) En los contratos se establecerá que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN tendrá facultades de auditoría tributaria, y del avance y cumplimiento del proyecto de inversión.

d) En los contratos de estabilidad tributaria se deberá establecer el monto de la prima a que se refiere el parágrafo 3 del presente artículo, la forma de pago y demás características de la misma.

PARÁGRAFO 3. El inversionista que suscriba un contrato de estabilidad tributaria pagará a favor de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público una prima equivalente al 0,75% del valor de la inversión que se realice en cada año durante el periodo de cinco (5) años de que trata el artículo anterior de la presente ley, que en cualquier caso no puede ser inferior a treinta millones (30.000.000) UVT.

PARÁGRAFO 4. los contratos de estabilidad tributaria empezarán a regir desde su firma y permanecerán vigentes durante el término del beneficio consagrado en el artículo 235-3 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 5. la no realización oportuna o retiro de la totalidad o parte de la inversión, el no pago oportuno de la totalidad o parte de la prima, el estar incurso en la causal del parágrafo 6 del presente artículo, o el incumplimiento de las obligaciones tributarias sustanciales o formales, dará lugar a la terminación anticipada del contrato.

PARÁGRAFO 6. No podrán suscribir ni ser beneficiarios de los contratos de estabilidad tributaria quienes hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada o sancionados mediante acto administrativo en firme, en el territorio nacional o en el extranjero, en cualquier época, por conductas de corrupción que sean consideradas punibles por la legislación nacional.

PARÁGRAFO 7. los contratos de estabilidad tributaria aplican solamente para los beneficios y condiciones tributarias señaladas en el artículo 2353 de este Estatuto. Por lo tanto, los contratos no conceden estabilidad tributaria respecto de otros impuestos directos, impuestos indirectos, impuestos territoriales u otros impuestos, tasas y contribuciones, o elementos de impuestos, tasas y contribuciones que no hayan sido definidos expresamente en el artículo 235-3 de este Estatuto. la estabilidad tributaria tampoco podrá recaer sobre las disposiciones de este artículo que sean declaradas inexecutable durante el término de duración de los contratos de estabilidad tributaria.

(...)

ARTÍCULO 92°. Modifíquense el inciso primero y el parágrafo 5 y adiciónese el parágrafo 7, al artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.

(...)

ARTÍCULO 144°. EMPRESAS DE LICORES DE LOS DEPARTAMENTOS. Las empresas de licores de los departamentos, que tienen en el ejercicio del monopolio rentístico, conservarán la naturaleza jurídica que tengan a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. las que se creen en adelante deberán ser empresas industriales y comerciales del Estado, del orden Departamental.

(...)

ARTÍCULO 150°. Modifíquese el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 54. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.

En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores, a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.

En este caso la base gravable se determinará así:

Para los arrendatarios el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual; b) Para los usuarios o usufructuarios el valor del derecho de uso del área objeto de tales derechos será objeto de valoración pericial; c) En los demás casos la base gravable será el avalúo que resulte de la proporción de áreas sujetas a explotación, teniendo en cuenta la información de la base catastral.

PARÁGRAFO 1. La remuneración y explotación de los contratos de concesión para la construcción de obras de infraestructura continuará sujeta a todos los impuestos directos que tengan como hecho generador los ingresos del contratista, incluidos los provenientes del recaudo de ingresos.

PARÁGRAFO 2. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos. En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, lo será el representante de la forma contractual. Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad Tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos.

PARÁGRAFO 3. Lo dispuesto en este artículo aplicará a los nuevos contratos de concesión y de Asociación Pública Privada de puertos aéreos y marítimos que se suscriban o modifiquen adicionando el plazo inicialmente pactado."

2. Normas constitucionales infringidas

Estimamos que la Ley 2010 de 2019 vulnera los artículos 1º, 287, 294, 336, 338 y 363 de la Constitución Política de 1991.

3. Razones de la violación

3.1. Vulneración del principio de progresividad tributaria

En el artículo 363 superior se establecieron los principios del sistema tributario, esto es, los de Equidad, la Eficiencia, la Progresividad y la No Retroactividad.

A su vez, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado el principio de la Progresividad tributaria, así:

"(...) Frente al principio de progresividad, cabe anotar que éste viene a constituirse en una manifestación de la equidad vertical, en el sentido que con él se persigue que el sistema tributario sea justo, lo cual se materializa en la exigencia al legislador para que tenga en cuenta, al momento de reglamentar el tributo, la capacidad contributiva de las personas, de forma tal, que quienes tienen mayor capacidad deben asumir obligaciones mayores y la cuantía del tributo será proporcional a esa mayor capacidad. En ese sentido, lo ha dicho esta Corporación, el citado principio hace referencia "al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de que disponen, y permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados". Y con respecto al principio de eficiencia, ha considerado este Tribunal que su objetivo es lograr que el tributo se recaude con el menor costo posible para el Estado y para el contribuyente. En ese contexto, el citado principio resulta ser "un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)". (C-913/11. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, 6 de diciembre de 2011).

Al confrontar lo enunciado con el regulado en la Ley 2010 de 2019, *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*, nos encontramos que esta última vulnera en forma directa en dos de sus disposiciones así: Mientras que el artículo 34 modifica el artículo 241 del Estatuto Tributario, estableciendo tres nuevas tarifas para el Impuesto de Renta para personas naturales y asignaciones

modales del 35%, del 37% y del 39%; por su parte el artículo 92 de la Ley 2010 de 2019 disminuye el Impuesto de Renta para personas jurídicas al 32% en 2020, al 31% en 2021 y de 30% a partir del año gravable 2022.

Es decir, mientras la norma del artículo 363 constitucional esboza el principio de la Progresividad tributaria, bajo el entendido que “al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de que disponen, y permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados”.

Por el contrario, lo dispuesto en la Ley 2010 de 2019 en el artículo 34 (aumenta el impuesto de renta a personas naturales y asignaciones modales) y el artículo 92 (disminuye el impuesto de renta a las personas jurídicas), se opone al citado principio de Progresividad tributaria, porque en Colombia quienes tienen mayor capacidad de pago son precisamente las personas jurídicas (las empresas) y son las que deben tributar más siguiendo la Progresividad, pero la Ley 2010/19 les disminuye el tributo y quienes tienen menor capacidad de pago (las personas naturales y asignaciones modales), se establecen tres nuevas tarifas del 35%, del 37% y del 39%, lo que se constituye en una clara violación de la progresividad tributaria.

Constitución Política de 1991 Ley 2010 de 2019

“El sistema tributario se funda en los principios De equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”

(Artículo 363)

“TARIFA PARA LAS PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y El impuesto sobre la renta de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes residentes en el país, (...), se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos en UVT:
Desde Hasta
8670 18970 35%
18970 31000 37%
31000 en adelante 39%” (Artículo 42)

(...)

Modifíquense el inciso primero y el parágrafo 5 y adiciónese el parágrafo 7, al artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y dos por ciento (32%) para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022. “ (Artículo 92)

Análisis

Mientras la norma superior contenida en el artículo 363 establece el principio de progresividad (cada cual paga según su capacidad económica), el artículo 42 de la Ley 2010 de 2019 crea tres nuevos rangos de tarifa para las personas naturales y el artículo 92 de la citada norma disminuye el impuesto de renta a las personas jurídicas. Es decir, la reforma tributaria aumenta el impuesto de renta a los que tienen menos capacidad de pago (personas naturales y asignaciones modales) y reduce el impuesto de renta a quienes tienen mayor capacidad de pago (las personas jurídicas), entonces al contrario del principio constitucional de la Progresividad, lo que establece la Ley 2010 de 2019 es un criterio de regresividad tributaria

En reflexiones de Mario Alejandro Valencia, director del Centro de Estudios del Trabajo (Cedetrabajo), aseguró que disminuir los impuestos a las grandes empresas no sólo significaría un recaudo significativamente menor para la Nación por vía tributación, sino que también haría más profunda la brecha económica y social en el país. “Bajar la tarifa de renta corporativa no creará posibilidad de aumentar los salarios, pero sí de aumentar la desigualdad. Por una parte porque profundizará la concentración del ingreso. En Colombia el 30% más rico tiene ingresos 13 veces mayores al 30% más pobre. Por otra parte debilitará al Estado y lo dejará con menos posibilidad de dotar al país con bienes públicos para que pueda acceder toda la población, no solo quienes pueden pagar, por ejemplo, educación y salud de calidad” (*Portafolio*, 29 de enero de 2018)

3.2. Violación de la autonomía territorial

Una de las principales conquistas de la Asamblea Constituyente y materializada en la Constitución Política de 1991, fue el haber consagrado en el artículo primero el Estado Social de Derecho, al tiempo que se mantiene el carácter Centralista (República Unitaria), pero con autonomía y descentralización de las entidades territoriales, la cual se desarrolla en el artículo 287, lo que implica: a) Gobernarse por autoridades propias; b) Ejercer las competencias que les corresponden; c) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y d) Participar en las rentas nacionales.

Y se destaca la capacidad de establecer los tributos territoriales, los de nivel departamental les corresponde a las asambleas (impuesto al consumo de licores y similares, impuesto al consumo de cerveza y similares, impuesto al consumo al cigarrillo y similares, impuesto de registro y anotación, entre otros). A nivel local los concejos municipales y distritales (impuesto predial, impuesto de industria y comercio, impuesto de avisos y tableros, impuesto sobre vehículos automotores -compartido con el departamento-, entre otros).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado la diferencia entre ingresos o rentas exógenas y endógenas y sobre estas últimas la configuración del Legislador es limitada y la intensidad del control constitucional es estricta, ya que:

“La Corte Constitucional ha establecido que el Legislador puede adoptar medidas relacionadas con rentas o ingresos endógenos sólo en los siguientes tres casos: (i) “Cuando la Constitución así lo ordena o autoriza expresamente, como ocurre en su artículo 317”, el cual establece que la ley debe destinar un porcentaje determinado de los gravámenes sobre la propiedad inmueble “a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”. (ii) Cuando resulte necesario para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa”. Por ejemplo, la Corte Constitucional ha señalado que el Legislador puede interferir en la destinación de un ingreso territorial, como por ejemplo en la sobretasa a la gasolina, “con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes”. Y, finalmente, (iii) Cuando “las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional”. Por ejemplo, en la sentencia C-089 de 2001 la Corte declaró exequible una norma que le fijaba un destino especial a un recurso endógeno, en la medida en que constituía “un mecanismo para contribuir al fortalecimiento de una institución [como la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en serios problemas financieros] que por su naturaleza e impacto social, trasciende más allá del ámbito simplemente local”. Asimismo, en la sentencia C-925 de 2006, la Corte Constitucional admitió que mediante ley se restringiera el recaudo de un recurso endógeno de entidades territoriales, toda vez que “los efectos no se restringen a la jurisdicción de cada región, sino que tienen implicaciones en el ámbito nacional”. (C-358/17. Magistrado Ponente: CARLOS BERNAL PULIDO, 30 de mayo de 2017)

Según lo expuesto en la jurisprudencia citada, se restringió la actividad del Legislador respecto de rentas endógenas a tres casos: 1º) Cuando lo ordena o autoriza la Constitución Política; 2º) Cuando resulte necesario para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa, 3º) Cuando las condiciones sociales y a naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito local o regional.

Y la renta o fuente endógena se entiende de los recursos propios de las entidades territoriales y en el caso de los municipios y distritos tienen tal carácter los siguientes: El impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, el impuesto de avisos y tableros, entre otros.

Mientras que la Ley 2010 de 2019 *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*, en el artículo 74 se crea el Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación-Simple, a partir del primero de enero de 2020, el cual 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.

Es decir, en el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019 se fusionan dos impuestos nacionales (impuesto sobre la renta y el impuesto nacional al consumo), con un impuesto de carácter local (el impuesto de industria y comercio, que incluye el impuesto complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil).

Como ya fue señalado en Colombia el impuesto de industria y comercio es de fuente endógena, es decir, es un recurso propio de los municipios y distritos y por ello la configuración del Congreso Nacional es limitada, por ello la fusión realizada en el artículo 74 de la Ley 2010/19 vulnera en forma directa el concepto del Estado Social de Derecho (artículo 1º superior), en especial en lo relacionado con la autonomía de las entidades territoriales (Art. 287, CPol/91), ya que al fusionar el citado tributo local, con el impuesto de renta y el impuesto nacional al consumo, en la práctica lo que significa es la eliminación del impuesto de industria y comercio, el cual no constituye una de las tres excepciones establecidas por la Corte Constitucional respecto de las rentas endógenas: 1º) Cuando lo ordena o autoriza la Constitución Política; 2º) Cuando resulte necesario para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa, 3º) Cuando las condiciones sociales y a naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito local o regional.

Por lo expuesto para restablecer el principio del Estado Social de Derecho y de la autonomía de las entidades territoriales (administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones), deberá declararse la inexequibilidad del artículo 74 de la Ley 2010 de 2019.

Constitución Política de 1991	Ley 2010 de 2019
<p>“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...)”</p> <p>(Artículo 1º)</p>	
<p>“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.</p> <p>En tal virtud tendrán los siguientes derechos</p> <ol style="list-style-type: none">1. Gobernarse por autoridades propias.2. Ejercer las competencias que les correspondan. fin3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones SIMPLE 4. Participar en las rentas nacionales.” <p>integral, de</p> <p>(Artículo 287)</p>	<p>“IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL REGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACION SIMPLE DE TRIBUTACION -SIMPLE PARA LA FORMALIZACIÓN y GENERACION DE EMPLEO.</p> <p>Sustitúyase el Libro Octavo del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>ARTICULO 903. CREACIÓN DEL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACION -SIMPLE.</p> <p>Créese a partir del 1 de enero de 2020 el impuesto unificado que se pagará bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, con el</p> <p>de reducir las cargas formales</p> <p>(...)</p> <p>El impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - es un modelo de tributación opcional de determinación</p> <p>declaración anual y anticipo bimestral (...)</p> <p>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.” (Art. 74)</p>

Análisis

La Constitución Política de 1991 garantiza la autonomía fiscal de las entidades territoriales (establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones), mientras que la Ley 2010 de 2019 fusiona en solo tributo el impuesto de renta, el impuesto nacional al consumo, con el impuesto de industria y comercio y el impuesto complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil, lo que vulnera la autonomía de los

municipios y distritos respecto de un ingreso propio (endógeno), como son el impuesto de industria y comercio, y el impuesto complementario de avisos y tableros

3.3. Vulneración de la equidad tributaria

Como ya fue señalado, el artículo 363 de la Constitución Política enuncia los principios tributarios, estos son la equidad, la eficiencia, la progresividad y la no retroactividad.

Por ello la equidad o la igualdad es soporte de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y, como sostiene la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“El principio de igualdad gobierna las diferentes relaciones entre el Estado y los individuos, así como entre los mismos sujetos. Su contenido, como es bien sabido, es de carácter relacional e involucra: (i) el deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares; (ii) la procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles; y (iii) la obligación de asegurar la eficacia de los derechos de aquellas personas o grupos tradicionalmente discriminados, o que están en situación de debilidad manifiesta” (C-117/18. Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, 14 de mayo de 2018)

Al tiempo que se ha destacado por la jurisprudencia constitucional que los beneficios tributarios existentes en nuestro ordenamiento jurídico tienen como características: Ser de carácter taxativo, limitados, personales e intransferibles.

“La Sala encuentra necesario insistir en que las exenciones y demás beneficios fiscales son medidas que por su naturaleza implican una excepción al principio de igualdad aunque no necesariamente significan su vulneración. Por ello, para examinar su validez “el juez constitucional debe analizar en cada caso si la diferencia es razonable”, sobre la base de que la igualdad “no significa la ausencia de distinciones ni es sinónimo de ciego igualitarismo, sino que responde a la necesidad de otorgar el mismo trato a quienes se encuentran en semejantes o iguales condiciones y de adoptar medidas distintas para quienes se hallan en hipótesis diversas, mediante la razonable búsqueda, por parte de la autoridad, del equilibrio y la ponderación.” (C-333/17. Magistrado Ponente (e.): IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO, 17 de mayo de 2017)

Por su parte la Ley 2010 de 2019, *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*, en el artículo 75, que adiciona el artículo 235.3 del Estatuto Tributario, regula las denominadas Mega-Inversiones: “A partir del 1 de enero de 2020, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que realicen nuevas inversiones dentro del territorio nacional con valor igual o superior a treinta millones (30.000.000) UVT en cualquier actividad industrial, comercial y/o de servicios y generen al menos cuatrocientos (400) nuevos empleos directos asociados al desarrollo de esta inversión, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

Las inversiones deben hacerse en propiedades, planta y equipo, que sean productivos o que tengan la potencialidad de serlo. Las inversiones se deben hacer en un período máximo de cinco (5) años gravables contados a partir de la aprobación del proyecto de Mega-Inversión. Si transcurrido el plazo, el contribuyente no cumple con el requisito de la inversión, se reconocerá una renta líquida por recuperación de deducciones sobre las cantidades efectivamente invertidas en propiedades, planta y equipo, en la declaración de impuesto sobre la renta del quinto año. Los requisitos y formas de las inversiones de que trata este inciso serán reglamentadas por el Gobierno nacional.

La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, será del 27%. Lo anterior sin perjuicio de las rentas provenientes de servicios hoteleros, las cuales estarán gravadas a la tarifa del 9%.

Los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, podrán depreciar sus activos fijos en un período mínimo de dos (2) años, independientemente de la vida útil del activo.

Los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, no estarán sujetos al sistema de renta presuntiva consagrado en los artículos 188 y siguientes del Estatuto Tributario.

En caso que las inversiones sean efectuadas a través de sociedades nacionales o establecimientos permanentes, las utilidades que éstas distribuyan, no estarán sometidas al impuesto a los dividendos. Cuando los dividendos o participaciones correspondan a utilidades, que de haberse distribuido hubieren estado gravadas, conforme a las reglas de los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, estarán sometidos a la tarifa del 27% sobre el valor pagado o abonado en cuenta. El impuesto será retenido en la fuente, sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.

Los proyectos de Mega-Inversiones de que trata el presente artículo no estarán sujetas al impuesto al patrimonio consagrado en el artículo 292-2 del Estatuto Tributario o aquellos que se creen con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.

Podrán existir proyectos de Megainversiones en zona franca a los cuales les aplicará el régimen del impuesto sobre la renta y complementario previsto para Megainversiones.”

La norma transcrita de la Ley 2010 de 2019 para las Mega-Inversiones, solo exige dos condiciones: 1ª) Inversión de treinta millones (30.000.000) de UVT en cualquier actividad industrial, comercial y/o de servicios, esto es de \$1.068.210 millones para el año 2020; y 2ª) generar al menos 400 nuevos empleos directos. Y los beneficios que reciben por parte del Estado es tener una tarifa reducida del impuesto de renta del 27%, podrán depreciar sus activos fijos en un período mínimo de dos años, independientemente de la vida útil del activo. no estarán sujetos al sistema de renta presuntiva consagrado en los artículos 188 y siguientes del Estatuto Tributario, no están sujetos al impuesto al patrimonio y pueden existir en zonas francas.

Pero sucede que el beneficio de las Mega-Inversiones no cumple con las condiciones exigidas por la jurisprudencia “las exenciones y demás beneficios fiscales son medidas que por su naturaleza implican una excepción al principio de igualdad aunque no necesariamente significan su vulneración. Por ello, para examinar su validez “el juez constitucional *debe analizar en cada caso si la diferencia es razonable*”, ya que son muy pocas las condiciones exigidas: Inversiones por al menos 1.068.210 millones y crear 400 nuevos empleos directos, al tiempo que los beneficios fiscales para las citadas empresas son muy amplios: tarifa reducida del impuesto de renta, podrán depreciar sus activos fijos, no están sujetos al impuesto al patrimonio y no están obligados al pago del impuesto al patrimonio.

Se concluye que en el caso de la referencia contenida en el artículo 75 de la Ley 2010 de 2019, en las Mega Inversiones no tienen ningún fundamento de razonabilidad para su establecimiento, por cuanto los requisitos exigidos para la misma son muy flexibles (inversiones por 1.068.210 millones y crear 400 nuevos empleos directos) y no guardan relación de proporcionalidad con los beneficios otorgados (tarifa reducida del impuesto de renta, podrán depreciar sus activos fijos, no están sujetos al impuesto al patrimonio y no están gravados por el impuesto al patrimonio).

De la misma manera, la norma del artículo 76 de la Ley 2010 de 2019, que consagra la estabilidad tributaria para las Mega inversiones, ya que “los contratos de estabilidad tributaria sobre los nuevos proyectos de Mega-Inversiones que sean desarrollados en el territorio nacional. Mediante estos contratos, el Estado garantiza que los beneficios tributarios y demás condiciones consagrados en el artículo 235-3 de este Estatuto aplicarán por el término de duración del contrato, si se modifica de forma adversa el artículo 235-3 y/u otra norma de carácter tributario nacional que tenga relación directa con éste”, también vulnera el principio de igualdad, ya que “el juez constitucional debe analizar en cada caso si la diferencia es razonable”, y aquí también falta la diferencia razonable, ya que si no lo son las Mega Inversiones , por los requisitos tan flexibles y los grandes beneficios que reciben las empresas, de la misma manera hay que concluir de los contratos de estabilidad jurídica, por otorgar beneficios tan amplios y con pocos requisitos: inversiones de solo 1.068.210 millones y crear 400 nuevos empleos directos.

Es decir, mientras la norma superior contenida en el artículo 363 establece como principio tributario de la igualdad, a su vez la norma inferior, el artículo 76 de la Ley 2010 de 2019 al viabilizar los contratos de estabilidad tributaria con los nuevos proyectos de Mega-Inversiones, está estableciendo es un postulado de clara desigualdad tributaria, porque para la mayor parte de las personas jurídicas en el país existen determinados tributos nacionales (impuesto de renta, IVA, impuesto nacional al consumo, entre otros) y si el Legislador los

modifica, sea para aumentar o disminuir las tarifas de los mismos, se les aplican los cambios hacia el futuro, mientras que en el caso para las Mega-Inversiones se les permite celebrar contratos de estabilidad jurídica, lo que significa que durante la vigencia del citado contrato de estabilidad si el Congreso Nacional modifica algún tributo nacional, este no se le aplica, porque son beneficiarios de la estabilidad tributaria.

Por lo expuesto es que se encuentra que dos disposiciones de la Ley 2010 de 2019, el artículo 75 que regula las Mega-Inversiones, con unos requisitos bastantes laxos (inversiones por 30.000.000 UVT en cualquier actividad industrial, comercial y/o servicios y crear 400 nuevos empleos), lo que atenta en forma directa con el principio constitucional de la equidad (artículo 363) y, muy seguramente, las únicas empresas que estarán en capacidad de cumplir los citados requisitos son las grandes compañías nacionales, extranjeras y transnacionales. Pero eso no será posible con relación a más del 90 por ciento de las empresas que en Colombia que son PIME (pequeñas y medianas empresas).

Constitución Política de 1991	Ley 2010 de 2019
<p>“El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad. (Artículo 363)</p>	<p>“A partir del 1 de enero de 2020, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que realicen nuevas inversiones dentro del territorio nacional con valor igual o superior a treinta millones (30.000.000) UVT en cualquier actividad industrial, comercial y/o de servicios y generen al menos cuatrocientos (400) nuevos empleos directos asociados al desarrollo de esta inversión (...)</p> <p>La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, será del 27%. Lo anterior sin perjuicio de las rentas provenientes de servicios hoteleros, las cuales estarán gravadas a la tarifa del 9%. (Artículo 75)</p> <p>“ESTABILIDAD TRIBUTARIA PARA MEGAINVERSIONES. Se establecen los contratos de estabilidad tributaria sobre los nuevos proyectos de Mega-Inversiones que sean desarrollados en el territorio nacional. Mediante estos contratos, el Estado garantiza que los beneficios tributarios y demás condiciones consagrados en el artículo 235-3 de este Estatuto aplicarán por el término de duración del contrato, si se modifica de forma adversa el artículo 235-3 y/u otra norma de carácter tributario nacional que tenga relación directa con éste.” (Artículo 76)</p>

Análisis

Los artículos 75 y 76 de la Ley 2010 de 2019 vulneran el principio de equidad tributaria del artículo 363 superior, en atención a que las Mega-inversiones y los Contratos de Estabilidad Jurídica de las mismas, no cumplen con las condiciones exigidas por la jurisprudencia de que las exenciones y demás beneficios fiscales establecidos en las citadas normas legales guarden una diferencia razonable con los beneficios que otorga.

3.4. Violación de la autonomía departamental

Algunos de los monopolios fiscales existentes en el país, son de origen Colonial, en especial el de licores el cual ha tenido una amplia regulación normativa, entre otros se destacan: el Decreto Legislativo 41 de 1905, conforme al cual, la venta de licores consistía en el «monopolio de la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes»; el Decreto 1344 de 1908 cedió el producto de las rentas de licores nacionales a los departamentos y municipios; la Ley 88 de 1910, que desarrolló el Acto Legislativo 3 del mismo año, asignó a las asambleas departamentales la facultad de optar por ejercer el monopolio sobre la producción, introducción y venta de licores destilados, o, si éste no convenía, gravar dichas actividades; la Ley 4 de 1913, al asignar a las asambleas departamentales la función de monopolizar, en beneficio de su tesoro, si lo estima conveniente y de conformidad con la ley, las actividades en mención, o, gravar esas industrias en la forma en que lo determine la

ley, si el monopolio no conviene y el artículo 61 de la Ley 14 de 1983 estableció el monopolio departamental de la producción, introducción y venta de licores destilados, como arbitrio rentístico, en los términos del artículo 31 de la Constitución Política de 1886. Y, dispuso que las asambleas departamentales debían regular el monopolio o gravar esas industrias y actividades, si el monopolio no convenía. Con fundamento en lo establecido en la Ley 14 de 1983, el artículo 121 del Decreto Extraordinario 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental, el inciso segundo del artículo 123 del Decreto Extraordinario 1222 de 1986 indica que, en virtud del monopolio, los departamentos se reservan la exclusividad en la producción, introducción y venta de licores destilados; y la Ley 1819 de 2016, Por el cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

También hay que precisar que el artículo 336 de la Constitución de 1991 mantuvo los monopolios rentísticos, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley, las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud y los monopolios de licores estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación

Pero, la Ley 2010 de 2019, *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario*, al regular las empresas de licores de los departamentos, al tiempo que reitera que tienen el ejercicio del monopolio rentístico, conservando su naturaleza jurídica, mientras que “las que se creen en adelante *deberán ser empresas industriales y comerciales del Estado, del orden Departamental*”.

(Cursiva fuera del texto)

La última regulación legal de las empresas de licores que se constituyan después de diciembre de 2019 las cuales *deberán ser empresas industriales y comerciales del Estado* de nivel departamental, es una abierta intromisión en la autonomía administrativa y fiscal de los departamentos, la que tiene expresa consagración constitucional en el artículo 287, en razón a que las entidades territoriales: Regiones, departamentos, provincias, municipios, distritos y territorios indígenas gozan de autonomía, tienen como derechos: 1º) Gobernarse por autoridades propias, 2º) Ejercer las competencias que les correspondan, 3º) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y 4º) Participar en las rentas nacionales.

Es decir, el artículo 144 de la Ley 2010 de 2019 atenta contra la autonomía administrativa de los departamentos, ya que son estos los que definen la naturaleza jurídica de sus entidades tanto del Sector Central (secretarías y departamentos administrativos), como del Sector Descentralizado (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, empresas sociales del Estado, unidades administrativas especiales, empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, entre otras).

De acuerdo con lo expuesto la única que puede definir la naturaleza jurídica de una entidad de nivel departamental, es la Asamblea Departamental a través de la respectiva Ordenanza, siendo ésta de iniciativa gubernamental. Y en el caso que nos ocupa es la misma corporación regional la que definirá si una empresa de licores se organiza como establecimiento público, empresa industrial y comercial del Estado o de cualquier otra naturaleza, de acuerdo con la autonomía administrativa establecida en el artículo 287 superior.

Constitución Política de 1991	Ley 2010 de 2019
<p>“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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.” <p>(Artículo 287)</p>	<p>“EMPRESAS DE LICORES DE LOS DEPARTAMENTOS. Las empresas de licores de los departamentos, que tienen en el ejercicio del monopolio rentístico, conservarán la naturaleza jurídica que tengan a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. las que se creen en adelante deberán ser empresas industriales y comerciales del Estado, del orden Departamental.”</p> <p>(Artículo 144)</p>

Análisis

Mientras que el artículo 287 superior garantiza la autonomía de los departamentos en sus tres niveles (político, administrativo y fiscal), la Ley 2010 de 2019 vulnera dicha autonomía y obliga a que las nuevas empresas de licores tengan que tener la naturaleza de empresas industriales y comerciales del Estado de nivel departamental, desconociendo que las Asambleas Departamentales son las únicas que pueden definir la naturaleza jurídica de una entidad, sea del Sector Central o del Sector Descentralizado

Por lo señalado, el artículo 144 de la Ley 2010 de 2019 pugna con la autonomía de los departamentos, al establecer la obligatoriedad que las empresas de licores “que se creen en adelante *deberán ser empresas industriales y comerciales del Estado, del orden Departamental*” (Cursiva fuera del texto) ya que se reitera, esto es una competencia exclusiva de las Asambleas Departamentales, a través de las respectivas Ordenanzas.

3.5. Vulneración de la autonomía territorial sobre exenciones tributarias

Como una importante conquista autonómica en la Asamblea Constituyente y en la Constitución Política de 1991 fue el haberse establecido en el artículo 294 superior que “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”

Mientras que en el ordenamiento precedente (Constitución de 1886 con sus reformas), el Legislador establecía directamente las exenciones al pago de los tributos locales y regionales, a partir de 1991 lo relacionado con éstas es competencia exclusiva de las asambleas departamentales las exenciones de los impuestos departamentales, y de los concejos municipales y distritales las exenciones de los tributos locales.

Pero, el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario*, que modifica el artículo 54 de la Ley 1430 d 2010, reguló los SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES, ya que “(...) En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, *excepto las áreas ocupadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispuestos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves*” (Cursivas fuera del texto)

Es decir, mientras que el artículo 294 superior en forma categórica garantiza que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, por su parte la Ley 2010 de 2019 vulnera lo anterior, ya que estableció algunas exenciones al pago del impuesto predial, que es un tributo o ingreso propio de los municipios y distritos, como son “las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves.”

Constitución Política de 1991

“La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”
(Artículo 294.)

Ley 2010 de 2019

“Modifíquese el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 177 de la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:
SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES. (...) En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, las pistas, calles de rodaje, taxeos, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves. Son sujetos pasivos del impuesto predial, los tenedores. a título de arrendamiento, uso, usufructo u otra forma de explotación comercial que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión correspondientes a puertos aéreos y marítimos.” (Artículo 150)

Análisis

El artículo 294 superior establece que las exenciones al pago de los tributos departamentales le corresponde a las asambleas departamentales y las exenciones a los impuestos locales lo establece el concejo municipal o distrital, lo cual fue vulnerado por la Ley 2010 de 2019, al abrogarse el Legislador la facultad para establecer exenciones sobre tributos territoriales, en especial en el impuesto predial, que es un ingreso propio local, lo que vulnera directamente la norma superior

Resultan pertinentes las reflexiones de *Economía y Negocios* de El Tiempo, sobre las deducciones, exenciones y tratamientos especiales respecto de tributos nacionales en Colombia: "Mientras las autoridades tributarias saldrán en busca de hasta unos 700.000 nuevos declarantes de renta, que teniendo ingresos no cumplen con esta obligación, alrededor de unos 80 billones de pesos, según cálculos de la Dian y del Ministerio de Hacienda, suman al año en el país los diferentes beneficios tributarios que reciben los contribuyentes, personas y empresas, producto exenciones, tarifas diferenciales y otras excepciones sobre los valores a pagarle al fisco.

La estimación corresponde al 2018, y cerró en 78,8 billones de pesos, suma que se incrementó en unos 5 billones de pesos frente al valor observado en el 2017, pero el valor seguiría al alza por la aplicación de varios artículos incluidos en la pasada ley de financiamiento, en un nivel de unos 10 billones de pesos más por año.

Según las cuentas de las autoridades, de este gran total el 82 por ciento corresponde al IVA, lo que indica que ocho de cada 10 pesos de los beneficios tributarios que da el fisco corresponden a este tributo. (...) En cuanto al impuesto de renta, si bien su costo fiscal no es tan alto como el del IVA, los beneficios por este gravamen tienen un valor de 12,4 billones de pesos, de los cuales, el 81,9 por ciento corresponde a las rentas exentas, 10,9 por ciento a descuentos y 7,1 por ciento a la deducción por inversión en activos fijos." (*El Tiempo*, 16 de julio de 2019)

En resumen de todo lo expuesto, el artículo 42 de la Ley 2010 de 2019 crea tres nuevos rangos de tarifa para las personas naturales y el artículo 92 disminuye el impuesto de renta a las personas jurídicas, por lo que la reforma tributaria aumenta el impuesto de renta a los que tienen menos capacidad de pago (personas naturales y asignaciones modales) y reduce el impuesto de renta a quienes tienen mayor capacidad de pago, llevándose de bulto el principio de la progresividad tributaria (artículo 363) y, por el contrario estableciendo, un criterio de regresividad fiscal; el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019 fusiona en un solo tributo el impuesto de renta, el impuesto nacional al consumo, con el impuesto de industria y comercio y el impuesto complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil, lo que vulnera la autonomía de los municipios y distritos respecto de un ingreso propio (endógeno), como lo es el impuesto de industria y comercio, consagrado en el artículo 287 superior; los artículos 75 y 76 de la Ley 2010 de 2019 violan el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 363 superior, en atención a que las Mega-inversiones y los Contratos de Estabilidad Jurídica de las mismas, no cumplen con las condiciones exigidas por la jurisprudencia de que las exenciones y demás beneficios fiscales establecidos en las citadas normas legales guarden una diferencia razonable con los beneficios que otorga; mientras el artículo 287 superior garantiza la autonomía de los departamentos en sus tres niveles (político, administrativo y fiscal) el artículo 144 de la Ley 2010 de 2019 vulnera dicha autonomía y obliga a que las nuevas empresas de licores tengan que tener la naturaleza de empresas industriales y comerciales del Estado de nivel departamental, desconociendo que las Asambleas departamentales son las únicas que pueden definir la naturaleza jurídica de una entidad, sean del Sector Central o del Sector Descentralizado; y el artículo 294 superior consagra que las exenciones al pago de los tributos departamentales le corresponde a las Asambleas departamentales y las exenciones a los impuestos locales lo establece el concejo municipal o distrital, lo cual fue vulnerado por el artículo 150 de la Ley 2010 de 2019, al abrogarse el Legislador la facultad de establecer exenciones sobre tributos territoriales, en especial en el impuesto predial, que es un ingreso propio (endógeno) local.

Con base en lo anterior es que solicitamos a la H. Corte Constitucional se declare la inconstitucionalidad de las normas acusadas de la Ley 2010 de 2019, *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.*

4. Competencia de la Corte Constitucional

De acuerdo con el artículo 241.4 de la Constitución Política de 1991, la competente para conocer de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 2010 de 2019, es la Corte Constitucional.

5. Notificaciones

El suscrito recibe notificaciones en su oficina de abogado, ubicada en la Calle 12C #7-33, oficina 602 de la ciudad de Bogotá, D.C., por vía electrónica en el correo: fundacionutopos@gmail.com y en la Secretaría de la Corte.

De los H. magistrados,

Andrés De Zubiria Samper

C.C. No. 3.228.513 de Usaquén

T.P. No. 30.245 del Cons. Sup. de la Jud.

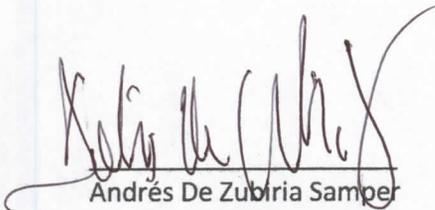


De acuerdo con el artículo 241.4 de la Constitución Política de 1991, la competente para conocer de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 2010 de 2019, es la Corte Constitucional.

5. Notificaciones

El suscrito recibe notificaciones en su oficina de abogado, ubicada en la Calle 12C #7-33, oficina 602 de la ciudad de Bogotá, D.C., por vía electrónica en el correo: fundacionutopos@gmail.com y en la Secretaría de la Corte.

De los H. magistrados,



Andrés De Zubiria Samper
C.C. No. 3.228.513 de Usaquén
T.P. No. 30.245 del Cons. Sup. de la Jud.

legis

CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General
**DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y
RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA**

El anterior escrito fue presentado personalmente en
La Secretaría General de la Corte Constitucional,
por Andrés De Zubiria Samper quien se
Identificó con la C.C. No. 3228513 de Bogotá
y/o Tarjeta Profesional No. 30245

Bogotá D.C., 13 Enero 2020

[Handwritten Signature]
Quien Firma

[Handwritten Signature]
Quien recibe - Secretaría General