

LOS IMPACTOS DE LA LEY 1819 DE 2016 EN MATERIA DE IMPUESTO DE
INDUSTRIA Y COMERCIO A PARTIR DEL 2017.

JHON FREDI JARAMILLO PARRA

D6303320



UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA - FAEDIS

PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA

BOGOTÁ D.C.

2017

LOS IMPACTOS DE LA LEY 1819 DE 2016 EN MATERIA DE IMPUESTO DE
INDUSTRIA Y COMERCIO A PARTIR DEL 2017.

JHON FREDI JARAMILLO PARRA

D6303320



PEDRO LUCIO BONILLA RINCÓN

ASESOR TEMATICO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA - FAEDIS

PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA

BOGOTÁ D.C.

2017

Agradecimientos

En el presente trabajo de grado agradezco a Dios por siempre estar conmigo y guiarme en las diferentes etapas del proceso. Gracias a su infinito apoyo es que voy alcanzando día a día mis metas.

Reconozco a mi padre Jaime Jaramillo Díez, a mi madre Aracely Parra Castellanos y a Mariana Valderrama Aristizábal, quienes siempre han estado a mi lado y me han brindado el apoyo y el entusiasmo en los momentos necesarios para enfrentar los retos académicos a través de este proceso.

Igualmente, quiero refrendar mi admiración a la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) y a la Universidad Militar Nueva Granada, quienes, con su gestión y su trabajo a través de sus colaboradores, han aportado bastante para mi formación integral y así conseguir mi anhelo de ser profesional.

Tabla de contenido

Resumen.....	5
Abstract	7
Capítulo 1 Impuesto de Industria y Comercio: origen, evolución e inestabilidad normativa.....	9
Capítulo 2 Principales conflictos ocasionados por la inestabilidad de la normatividad del Impuesto de Industria y Comercio.	18
Capítulo 3 Cambios significativos establecidos en la ley 1819 de 2016 con relación al Impuesto de Industria y Comercio a nivel nacional.	22
Capítulo 4 Conclusiones	28
Referencias.....	31
Anexos	33

Resumen

En el transcurso de los años se han realizado diferentes cambios normativos al Impuesto de Industria y Comercio, en los cuales han modificado sus bases, sus exenciones, sus exclusiones, la territorialidad, entre otros. Estos cambios se originan para que los contribuyentes puedan determinar quiénes deben realizar el pago de dicho impuesto, y para que tengan claridad en los procedimientos que se deben llevar a cabo a la hora de calcular el valor del impuesto, teniendo en cuenta que existen variaciones según la actividad económica desarrollada por el contribuyente y según al sector al cual pertenezca.

A pesar de que la normatividad trata de abarcar cada sector económico, suele ser complejo que no se presenten inconvenientes y pronunciamientos, ya que hay una gran diversidad de actividades y, además, durante el desarrollo de éstas, pueden surgir novedades que no están previamente estipuladas, lo cual implica que, en efecto, se produzcan malas interpretaciones de la ley por parte de los contribuyentes y de las mismas administraciones municipales.

La finalidad de este escrito, por lo tanto, es examinar los cambios normativos más recientes de la reforma destacando sus ventajas, y asimismo proponer posibles alternativas que contribuyan al mejoramiento de la norma y a su vez el ejercicio económico de las empresas a través de análisis documentales. Para esto, el ensayo se desarrollará en cuatro capítulos. En el capítulo inicial se pretende hacer una conceptualización del Impuesto de Industria y Comercio y las normas vigentes, con el objetivo de introducir al lector en el tema, fortalecer sus conocimientos al respecto, aclarar definiciones relacionadas y de igual manera resaltar la importancia de su estudio. En el segundo capítulo se estudiarán los principales problemas e impactos que surgen como consecuencia de la inestabilidad de la norma y se sustentará a través

de casos reales. Por su parte, el tercer capítulo se concentra en analizar los cambios normativos plasmados en la Ley 1819 de 2016, cuestión que el cien por ciento de los contribuyentes debe conocer dado su efecto grupal y considerando que algunos de los cambios entraran en vigor en una fecha posterior a la entrada en vigencia de la misma norma. Por último, el capítulo cuatro presenta las conclusiones principales.

Es importante tener en cuenta que la normatividad es cambiante con el paso del tiempo, esto implica que sea necesario realizar un estudio profundo de actualización de manera periódica con el ánimo de poder ser competente en el campo profesional. También es fundamental conocer que existe una normatividad de carácter nacional y de carácter municipal, y entre las dos debe haber una relación estrecha evitando provocar contradicciones y malentendidos para los contribuyentes.

Palabras clave: Administraciones municipales, territorialidad, exenciones, exclusiones, contribuyentes.

Abstract

In the course of the years, different changes have been made to the tax on industry and commerce, in which they have modified their bases, exemptions, exclusions, territoriality, among others. These changes originate so that the taxpayers can determine who should make the payment of that tax, and they can have clarity in the procedures that must be carried out when calculating the value of the tax, considering that there are variations according to the economic activity developed by the taxpayer and according to the sector to which it belongs.

Even though the regulation tries to cover each economic sector, it is difficult not to present inconveniences and pronouncements, since there is a great diversity of activities, and in addition, during the development of these, there may arise novelties that are not previously stipulated, which implies that, in effect, there are misinterpretations of the law by the taxpayers and the municipal administrations themselves.

The purpose of this brief, therefore, is an examination of the most recent regulatory changes of the reform highlighting its advantages, and some possible proposer alternatives that contribute to the improvement of the standard and turn the economic exercise of the companies through documentary analyzes. For this, the essay was developed in four chapters. In the first chapter it is a conception of the tax of the industry and the commerce and the norms in force, with the objective to introduce the reader in the subject, to strengthen its knowledge in the respect, to clarify the related definitions and of equal way to emphasize the importance of their study. The second chapter studied the main problems and impacts that arise as a consequence of the instability of the norm and are supported by real cases. For its part, the third chapter focuses on analyzing the normative changes embodied in Law 1819 of 2016, the question that one hundred percent of taxpayers should know given their group effect and considering that some of

the changes take effect in a date after the entry into force of the same standard. Finally, chapter four presents the main conclusions.

It is important to keep in mind that the normativity is changing with the passage of time, this implies that the sea is necessary to carry out a deep study of the periodical updating with the aim of being competent in the professional field. It is also essential to know that there is a national and municipal regulations, and between the two should have a close relationship avoiding to provoke contradictions and misunderstandings for taxpayers.

Keywords: Municipal administrations, territoriality, exemptions, exclusions, taxpayers.

Capítulo 1

Impuesto de Industria y Comercio: origen, evolución e inestabilidad normativa.

Con el fin de desarrollar adecuadamente el presente ensayo, en este capítulo se pretende realizar una conceptualización acerca de los impuestos a nivel mundial, nacional y municipal proporcionando un mayor enfoque hacia los dos últimos. Para empezar, es conveniente mencionar que el origen de estos tributos es muy difícil de determinar debido a que la cifra en años es bastante grande y hay diferentes versiones sobre la fecha exacta de la creación de los impuestos. La revista Hearst España (2015) afirma que existe constancia de su existencia desde hace treinta siglos. De acuerdo con lo anterior, es posible establecer que alrededor de tres mil años atrás, las personas naturales y jurídicas (utilizando un término actual) han estado pagando impuestos a quienes, por algún motivo, se han convertido en sujetos activos por medio de leyes o mandatos. Lo anterior demuestra que el pago de impuestos es una acción favorecedora para la comunidad y necesaria para el desarrollo de las civilizaciones y sociedades, pues su recaudación permite una recolección de fondos, con el ánimo de que estos se inviertan en beneficios comunes tales como la salud, inversión social, infraestructura, seguridad nacional entre otros.

Consecuentemente es prudente realizar mención del origen de los impuestos en Colombia, tarea que no resulta fácil porque no se encuentran muchas fuentes confiables y concretas que hablen de este tema, aun así, se encontró que Gerencie (2013), menciona lo siguiente:

En Colombia hacia 1820 bajo el gobierno de Francisco de Paula Santander se toma el modelo inglés y se establece la contribución directa, pero no fue viable en la práctica debido a las continuas guerras civiles y solo hasta 1918 se logra establecer el impuesto a la renta (p.1).

En consecuencia, y de acuerdo con lo expresado por Gerencie, es posible afirmar que la tributación en Colombia tiene sus inicios diez años después del grito de independencia, es allí cuando por primera vez en Colombia se empiezan a recaudar fondos con el ánimo de empezar el desarrollo colonial ya como independientes, y fue solo hasta 1918 que los impuestos en Colombia tuvieron una evolución significativa y pudieron recaudarse de manera más ordenada.

Con el pasar del tiempo, en Colombia se ha presentado una evolución de manera progresiva de los impuestos y tomando como referencia los últimos años, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN es la entidad encargada de realizar el recaudo de impuestos en Colombia. Para citar un ejemplo, la figura 1, permite interpretar la cantidad de dinero recaudada por la DIAN a nivel nacional durante los últimos 16 años. Cifras expresadas en millones de pesos colombianos.

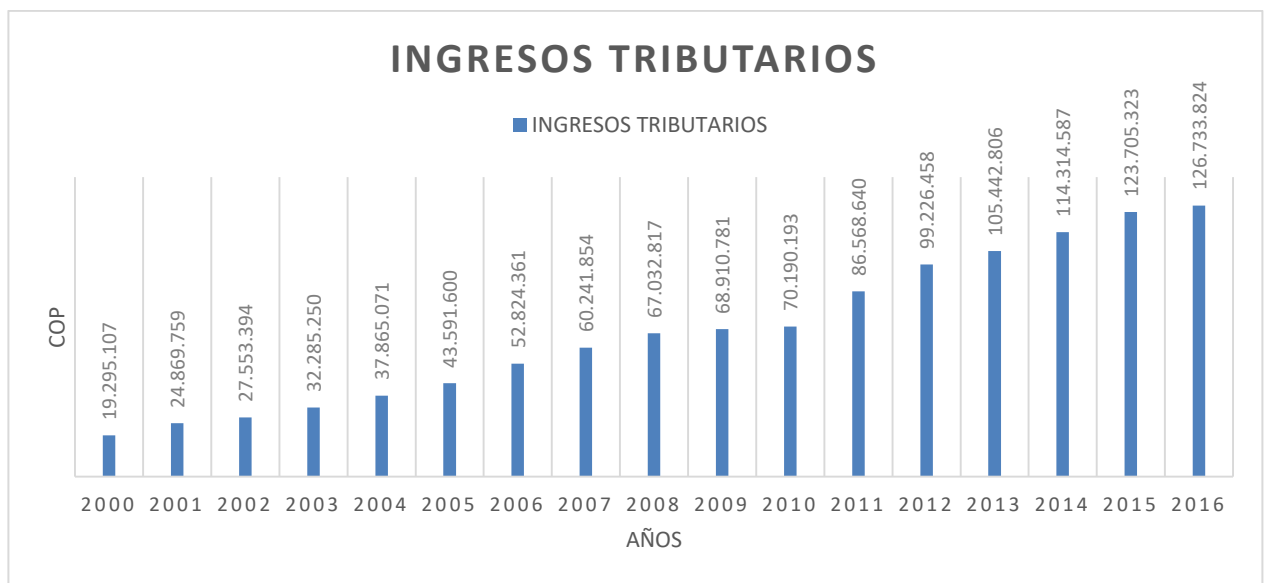


Figura 1. Ingresos tributarios del Estado Colombiano (2010 – 2016). Realizada por el autor con base a información obtenida de la página oficial de la DIAN.

Después de haber realizado un repaso general del origen de los impuestos a nivel mundial y a nivel nacional, se entra en materia y se empieza a desarrollar el tema sólido de este documento como lo es el Impuesto de Industria y Comercio, el cual ha tenido un progreso con el pasar del tiempo, pasando por diferentes nombres y formas de recaudar fondos. Entre otras cosas, Ortiz (2016) menciona en su libro lo siguiente:

Históricamente el Impuesto de Industria y Comercio tiene sus orígenes en los derechos feudales que los reyes y señores feudales ponían a los habitantes de sus feudos por la obtención de permiso para la realización del algún arte u oficio.

En España durante los periodos de la conquista y colonización de las nuevas tierras americanas existía un tributo cuya aplicación no fue muy exitosa pues existían diferentes sistemas de gravamen según el linaje, este impuesto se denominaba “Servicio Ordinario de Monedas” el que consistía en un pago de un impuesto por el rendimiento de las actividades agropecuarias, el comercio, así como los diversos oficios producían. (p.3)

Conforme a lo expresado por Ortiz, él menciona la manera como se establecía el sujeto pasivo en el tiempo feudal del Impuesto de Industria y Comercio, pero haciendo énfasis en el origen de este impuesto a nivel mundial. En este caso toma como referencia a España y revisando esta evolución, se encontró que actualmente en España el impuesto que tiene esta misma figura es llamado IAE o Impuesto sobre Actividades Económicas. La Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Santa Cruz de Tenerife (2014), conceptúa lo siguiente:

El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) es un tributo directo de carácter real, regulado por la Ley 39/ 1988, de 28 de diciembre (BOE 313/1988 DE 30/12/1998)

reguladora de las Haciendas Locales, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto (p.1).

Obtenida esta información se puede concluir que existen países diferentes a Colombia que también cobran un impuesto que cumple con la condición de municipal y se grava de manera similar como se hace en Colombia, las tarifas del impuesto en España son levemente más elevadas que en Colombia hablando estrictamente de impuestos municipales.

Por otra parte, es preciso conocer la manera de cómo ha cambiado el nombre del impuesto a través del tiempo. En otro de los párrafos del mismo texto del autor Ortiz (2016) relaciona y expone:

Otros tributos que sirven de marco histórico al Impuesto de Industria y Comercio son “la contribución de patentes” (1799), “el Subsidio al comercio” (1823) y “el impuesto de patentes” (1826) del cual podemos hablar con mayor certeza como el antecedente más próximo al impuesto que hoy conocemos (p.3).

Particularmente Ortiz, habla en su libro del origen del impuesto a nivel mundial y no nacional, pero de igual manera se puede evidenciar la progresividad del impuesto a lo largo de la historia. De las anteriores citas, es posible examinar que, así como las sociedades evolucionan y se desarrollan, también los impuestos deben evolucionar, no quedarse estancados y adaptarse a las nuevas necesidades y condiciones cambiantes que surgen en cada generación.

A continuación, se pretende realizar un análisis conceptual del impuesto como está establecido actualmente. En Colombia, a través del tiempo, se han ido estableciendo distintas

maneras de determinar qué impuesto deben pagar los contribuyentes, sujetos pasivos, a las administraciones municipales. Estos procedimientos se han dado a conocer por medio de acuerdos realizados por las distintas autoridades encargadas; no obstante, el hecho de que dichos acuerdos tienden a no ser específicos ha provocado conflictos de diversas índoles entre las administraciones tributarias y los contribuyentes, para lo cual se debe buscar un justo equilibrio que respete la diversidad de quienes deben aportar la carga tributaria, partiendo de la base de sus ingresos y el origen de los mismos. En este sentido, dicho dilema se presenta principalmente en aquellas ciudades y/o municipios que realizan un ejercicio económico y poseen una influencia comercial importante en la vida económica del país. El ejemplo más cercano que se tiene es la capital, Bogotá, que por su reglamentación y a la población de la cual se derivan los contribuyentes, está llamada a ser el referente de una adecuada administración tributaria y, por ende, del uso correcto de los recursos que allí lleguen.

Hoy en día, se cuenta con una herramienta que afecta a todos los municipios a nivel nacional, en la cual se señala directamente la inclusión de modificaciones al Impuesto de Industria y Comercio. Dicha herramienta es la última reforma tributaria, que es publicada mediante la ley 1819 de 2016. Algunas de las modificaciones allí presentes se examinarán en los siguientes capítulos.

En este punto, es fundamental revisar y examinar la reglamentación nacional, pues el estado colombiano mediante su constitución política y las leyes da vía libre para que se puedan recaudar impuestos.

Existen impuestos de carácter nacional como el impuesto agregado a las ventas, el impuesto al consumo, impuesto de renta y complementarios para personas naturales y personas

jurídicas entre otros. Entre los impuestos municipales están el impuesto predial, el impuesto de vehículos y el Impuesto de Industria y Comercio. A continuación, se cita el texto plasmado en el artículo 32 de la Ley 14 de 1983 que da la facultad para recaudar impuestos municipales:

El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos (p.7).

Esta ley se originó con la Constitución Política de Colombia (1991), la cual en su artículo 95 expresa que todas las personas están obligadas a cumplir la Constitución, y en el numeral 9 del mismo artículo se expone como deber del ciudadano el contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. En este sentido es obligación, que todos quienes realicen actividades económicas en el territorio colombiano den los aportes que cumplan con los requisitos y características establecidos en la ley. Esta acción, en teoría, es muy favorable para la comunidad, pues cuando los contribuyentes cumplen con sus deberes y responsabilidades, contribuye a que se cumplan sus derechos.

El Impuesto de Industria y Comercio tiene tres clasificaciones que son muy significativas, y dependen de las actividades económicas que desarrollen los contribuyentes, estas clasificaciones son: actividades industriales, comerciales y de servicios.

La actividad industrial hace referencia a la producción, la extracción, fabricación, manufactura, confección, preparación, reparación, ensambles de cualquier tipo de material e

incluso, a cualquier tipo de transformación de un bien por elemental que sea. La ley 14 de 1983 en su artículo 34, hace la conceptualización de la actividad industrial y afortunadamente no ha sido modificada por leyes o decretos posteriores, la ley dice que “se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes” (Ley 14 de 1983, p.23). Desde el marco real en el sector económico, este artículo no se ha modificado y es importante destacarlo porque es de los pocos que no ha tenido un proceso adicional, el decreto 1333 de 1986 incorporó este artículo sin realizar ninguna modificación. La siguiente clase de actividad es la comercial; se dice que abarca el expendio, compraventa o distribución de bienes y/o mercancía al mayor o al por menor, los cuales no deben estar definidas como actividad industrial o de servicios, pero si deben estar definidas en el artículo 20 del Código de Comercio Decreto 410 de 1971. El concepto de actividad comercial se enuncia como “Aquellas destinadas al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio” (Ley 14 de 1983, p.23). Para el caso concreto de esta actividad económica pasa todo lo contrario que con la actividad industrial, pues, en este sentido, la actividad comercial es la que ha tenido más inconvenientes normativos los cuales están reflejados en conceptos, fallos, decretos y leyes que se mencionarán en el segundo capítulo del presente documento. La actividad de servicios, por su parte, comprende la realización de una tarea por una persona natural o jurídica, en donde no hay una relación laboral y está clasificada como intangible, donde se espera recibir un beneficio económico o en especie; para este caso la misma ley en su artículo 36 afirma que “Son actividades de servicios las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad” (ley 14 de 1983,

p.23). Este artículo fue modificado por la Ley 1819 de 2016 y su análisis se verá reflejado en el tercer capítulo del presente documento.

Otro complemento, no menos importante, es la base gravable y es aquella que establece el punto de partida para determinar el valor correspondiente al impuesto a pagar sin incluir las actividades no gravadas, las exentas y las excluidas. La base gravable se determina de acuerdo con los ingresos gravados realmente recibidos en un periodo determinado que es previamente establecido por el municipio. Estos conceptos pueden variar de acuerdo con los municipios, cada uno de ellos suelen realizar una conceptualización en sus acuerdos municipales. La alcaldía de Bogotá por ejemplo, dice que:

La base gravable del Impuesto de Industria y Comercio correspondiente a cada bimestre se liquida con base en los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el periodo. Para determinarlos, se resta de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, las exportaciones y la venta de activos fijos. Hacen parte de la base gravable, los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones, y en general todos los que no estén expresamente excluidos (Alcaldía de Bogotá, 2017, p.1).

Este es uno de los conceptos más completos que hay, de hecho, muchas de las alcaldías de otros municipios copian estos conceptos de manera literal en sus acuerdos.

Seguidamente, está el impuesto de avisos y tableros que es un impuesto complementario al Impuesto de Industria y Comercio, es decir que si un contribuyente sujeto pasivo del Impuesto de Industria y Comercio recibe ingresos gravados y debe pagar el impuesto también será sujeto pasivo del impuesto de avisos y tableros, por eso se dice que es complementario. Generalmente,

la tarifa general de este impuesto corresponde al 15% del impuesto a pagar por concepto de industria y comercio, norma que determina el estatuto de cada municipio. El hecho generador del impuesto de avisos y tableros es la publicidad, anuncios y textos en espacios públicos realizados por la empresa, bien sea con alguna promoción, que fortalezca su marca o incentive generar ingresos por la actividad que preste. En ese orden de ideas, la Ley 14 de 1983 establece en su artículo 37:

El impuesto de avisos y tableros, autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915, se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del Impuesto de Industria y Comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales (p.26)

Este impuesto no está establecido en los acuerdos municipales de la totalidad de municipios en Colombia.

La sobretasa bomberil es otro impuesto complementario que cumple con las condiciones del Impuesto de Industria y Comercio. Para algunos municipios entre los que se encuentra la capital, Bogotá, la sobretasa bomberil se debe pagar también con el impuesto predial, cosa que no pasa con los avisos y tableros, pero de manera general, en pocas palabras se puede decir que son sujetos pasivos de la sobretasa bomberil todos aquellos contribuyentes que sean sujetos pasivos del Impuesto de Industria y Comercio. La tarifa para esta sobretasa varía de acuerdo con el municipio, pero suele ser un valor muy significativo frente al valor a pagar por concepto de industria y comercio. En la siguiente gráfica (figura 2), se puede evidenciar la tarifa y el concepto por el que se efectúa la sobretasa bomberil en algunos municipios.

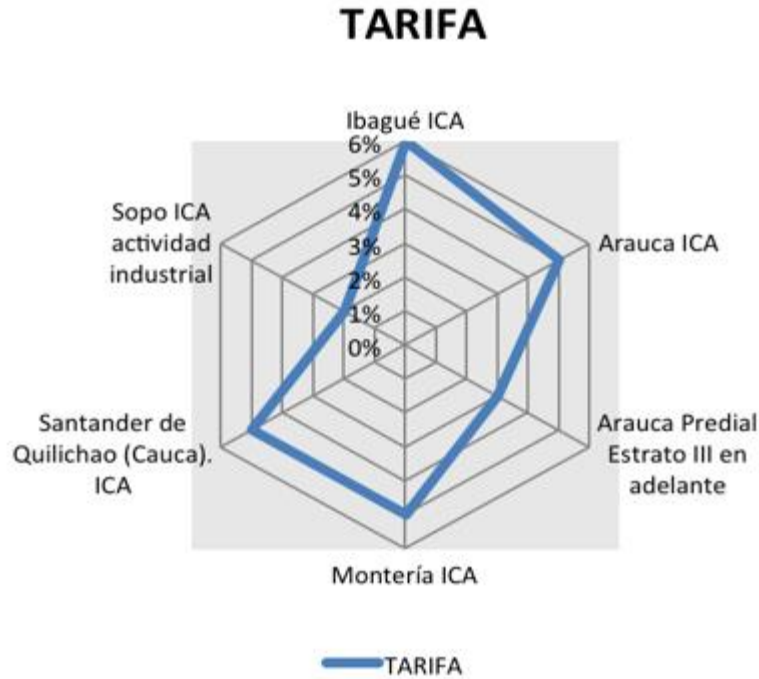


Figura 2. Tarifas de la sobretasa bomberil en algunos municipios. Realizada por el autor con base a información obtenida de las alcaldías de los municipios.

En el Proyecto del Acuerdo 561 de 2008 se creó la sobre tasa bomberil y hasta el momento se ha implementado en algunos municipios de Colombia.

Capítulo 2

Principales conflictos ocasionados por la inestabilidad de la normatividad del Impuesto de Industria y Comercio.

Como se ha mencionado anteriormente, la normatividad relacionada con el Impuesto de Industria y Comercio ha tenido bastantes alteraciones. Aunque estos cambios se crean y se presentan para su mejoramiento, muchas veces no son claros ni específicos y quedan vacíos que

conlleven a la generación de nuevos cambios o pronunciamientos. Esta inestabilidad es la que genera una serie de conflictos que a la larga perjudican a la nación y a los contribuyentes. Esto es evidente al observar problemas frecuentes como malentendidos y malas interpretaciones de la norma por parte de los contribuyentes y de las alcaldías. Lo anterior afecta de manera negativa a los contribuyentes puesto que implica que existan errores al momento de pagar los impuestos y esto deriva en gastos adicionales como pagos de sanciones y pagos a terceros (abogados, peritos, entre otros); de igual manera las alcaldías municipales también se ven afectadas en cuanto a que se da un impacto sobre el funcionamiento de las finanzas públicas.

Para contrarrestar el impacto de los antecedentes normativos del Impuesto de Industria y Comercio, se sugiere que se tenga en cuenta el principio fundamental llamado “esencia sobre la forma” establecido en el artículo 11 del decreto 2649 de 1993. Este principio es muy importante, pues expone que es necesario hacer una comparación en donde se involucra el ejercicio económico y las disposiciones legales. Para entender mejor el principio se cita el artículo, el cual señala: “Los recursos y hechos económicos deben ser reconocidos y revelados de acuerdo con su esencia o realidad económica y no únicamente en su forma legal” (Hommes, 1993, p.3). Lo que compete a las administraciones municipales y a los contribuyentes es ir más allá de la normatividad, en donde se analice minuciosamente el ejercicio económico en el cual se pueda determinar si la transacción económica está gravada con el Impuesto de Industria y Comercio.

Para que sea posible entender de una forma más práctica los argumentos anteriormente manifestados, a continuación, se mencionan un caso concreto de los conflictos por la inestabilidad de la norma en materia de industria y comercio, en este punto se examina el aspecto del impuesto relacionado con territorialidad comercial:

La prestigiosa empresa LG Electronics Colombia Ltda, mejor conocida como LG se dedica a la comercialización de electrodomésticos en gran cantidad de municipios del país. El 4 de julio de 2016, informó a las entidades municipales competentes en Bogotá el cese de actividades y la cancelación del registro como contribuyente del impuesto en dicho municipio; también informó su traslado definitivo e irrevocable al municipio de Cota, que pertenece al departamento de Cundinamarca. A pesar de que la empresa se trasladó definitivamente a ese municipio, realizó ventas por su página web, las cuales en gran porcentaje eran para entregar en la ciudad de Bogotá. Funcionarios de la administración municipal realizaron una inspección, donde se evidenció que la empresa contrató personal de ventas que estaban ubicados en Bogotá, con el ánimo de promocionar los artículos de la web. Entre otras cosas, la administración municipal de Bogotá realizó un requerimiento a la empresa, solicitando el pago del Impuesto de Industria y Comercio por los ingresos recibidos por la página web que fueron transportados a esta ciudad, pero la empresa refuta que no deberían hacerles tal solicitud argumentando que debía hacer el pago del impuesto al municipio de Cota.

Después de innumerables procesos jurídicos tanto de la administración municipal como del contribuyente, el caso fue resuelto por el Consejo de estado en la sentencia 19256 del 28 de agosto de 2014 donde indica:

De acuerdo con las pruebas que existen en este caso y la jurisprudencia de la Sala, la negociación de los productos de LG en Bogotá D.C no implica el ejercicio de actividad comercial en esta ciudad, pues, se insiste, las labores que se desarrollan allí son de coordinación y promoción de productos al igual que asesorías y toma de pedidos de los clientes, para ser solicitados por vía electrónica y despachados desde el municipio de Cota.

De otra parte, se reitera que el destino de las mercancías no es factor determinante para establecer el hecho generador del impuesto por el ejercicio de actividad comercial, pues con tal criterio “se estaría trasladando el lugar de la causación del gravamen, desconociendo el carácter territorial del impuesto. Así que, el hecho de que las ventas se hayan realizado a través de los vendedores comerciales vinculados a la sociedad en Bogotá y que estos tengan que asesorar a sus clientes respecto de precios, forma de pago, descuentos, o devoluciones de mercancías, no puede aceptarse como demostrativo de la actividad comercial objeto del gravamen (p.17).

En este caso se fortalece la opinión de que cada entidad busca su propio beneficio y, además, se evidencian las fallas en la elaboración de la normativa, observando que ni siquiera la misma alcaldía tiene claridad de la norma, aun siendo ésta una organización administrativa con un ente especializado en impuestos como lo es, en este caso, la Secretaria de Hacienda Distrital.

Inconvenientes como el anterior, pudieron haber suscitado la necesidad de hacer otro cambio a la normativa, y es así como, por ejemplo, en la última reforma, Ley 1819 de 2016, se subsana ese vacío, pues en su artículo 343, numeral 2, literal C se especifica que en la actividad comercial se tendrá en cuenta que las ventas directas al consumidor a través de correo, catálogos, compras en línea, tele ventas y ventas electrónicas se entenderán gravadas en el municipio que corresponda al lugar de despacho de la mercancía. De esta manera se reitera que la territorialidad de la comercialización por internet se define cuando se considera el punto de partida de la mercancía.

Otro ejemplo particular de conflictos presentados tiene que ver con la territorialidad de la actividad industrial. Este es uno de los temas más importantes a tener en cuenta en el momento

de determinar la territorialidad de los ingresos, en donde se realiza una actividad industrial en una jurisdicción y se comercializa en otra jurisdicción diferente a la inicial. Frente a este tema la Ley 49 de 1990 expone en el artículo 77 que, para el pago del Impuesto de Industria y Comercio sobre las actividades industriales, el gravamen sobre la actividad industrial se pagará en el municipio donde se encuentre ubicada la fábrica o planta industrial. Este artículo no es claro para muchos contribuyentes debido a que no especifica en ningún momento que no se pagará el impuesto en la jurisdicción donde se comercialice, y para esto el Consejo de estado en su sentencia 13844 del 23 de junio de 2005 aclaró que siempre predominará la actividad industrial frente a la comercial y por ningún motivo se pagará impuesto en dos o más jurisdicciones diferentes si se toma como base la comercialización del producto en una jurisdicción diferente de donde se fabricó el producto.

Con lo anterior, se evidencian apenas dos ejemplos de toda la infinidad de conflictos que se dan por la inestabilidad de la norma y por el hecho de que ésta no sea lo suficientemente específica. Por lo que a esto respecta, como sugerencia para minimizar los impactos negativos se propone arreglar el problema que tienen las alcaldías de tener estatutos tributarios municipales diferentes ya que si se hace una unificación, el procedimiento en cada municipio sería más unificado lo que produciría una mayor estabilidad.

Capítulo 3

Cambios significativos establecidos en la ley 1819 de 2016 con relación al Impuesto de Industria y Comercio a nivel nacional.

Es imposible tener un dato exacto de cuantas veces se han hecho discusiones y nombramientos por concepto de industria y comercio en Colombia durante los últimos años;

pero si es importante resaltar que la generación de esta nueva norma genera muchos beneficios a los contribuyentes y a los municipios debido a que se aclaran muchas cuestiones en normatividad. Todos los agentes involucrados en estos cambios esperan disminuir las discusiones y nombramientos por parte de las entidades gubernamentales.

A continuación, se mencionarán algunos de los cambios más significativos que plantea la norma, algunos son nuevos, algunos otros buscan ser conceptos mucho más claros y de estos se pretenden dar un punto de vista que refleje los cambios en el comportamiento económico de manera real.

En la ley 14 de 1983, para las actividades de comercio y servicios, la base gravable se definía como el promedio mensual de los ingresos anuales del año anterior, luego en el sector industrial establecida en el artículo 49 de 1990 dispuso esta base correspondía a los ingresos recibidos en el periodo. Estas controversias entre año gravable y periodo fueron resueltas por el Consejo de Estado en donde se asimiló al impuesto de renta, el cual se liquida en un periodo vencido. De la misma forma los ingresos por concepto de venta de activos fijos no son sujeto pasivo del impuesto, también se dispone que cuando existan por ley bases gravables especiales y tarifas para el Impuesto de Industria y Comercio, se entiende que los ingresos de dicha base son el total de ingresos del periodo esta disposición aparentemente inocua, bajo una visión fiscalista puede pretender modificar las bases especiales, como los servicios de vigilancia en donde se determina el llamado AIU, sin conseguir tal pretensión. En la ley 1819 de 2016 se modificó el concepto de base gravable el cual dice:

La base gravable del Impuesto de Industria y Comercio está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable,

incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este artículo. No hacen parte de la base gravable los ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos.

Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:

1. Del dos al siete por mil (2-7 x 1.000) para actividades industriales, y
2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) para actividades comerciales y de servicios (Ley 1819 de 2016, p.160).

De acuerdo a este artículo es claro entender que ninguna actividad económica puede tener una tarifa más alta de 10 x 1.000 y es cuestionable el hecho de que en Bogotá se tenga que pagar impuestos más altos de esta tarifa los cuales son 13.8 y 11.04 x 1.000, debido a esto se realizó una investigación con el fin de determinar el motivo por el cual sucede esto, se consultó en internet, a contadores con experiencia y a funcionarios de la misma Secretaria de Hacienda Distrital sin mucho éxito debido a que no dieron información clara, y en los diferentes acuerdos donde se determinan las tarifas no dicen con qué facultad sobrepasan las tarifas permitidas. Por otro lado, la ley 1819 de 2016 en su artículo 343 redefine la territorialidad del Impuesto de Industria y Comercio:

El Impuesto de Industria y Comercio se causa a favor del municipio en el cual se realice la actividad gravada, bajo las siguientes reglas:

Se mantienen las reglas especiales de causación para el sector financiero señaladas en el artículo 211 del Decreto Ley 1333 de 1986 y de servicios públicos domiciliarios previstas en la Ley 383 de 1997.

1. En la actividad industrial se mantiene la regla prevista en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990 y se entiende que la comercialización de productos por él elaborados es la culminación de su actividad industrial y por tanto no causa el impuesto como actividad comercial en cabeza del mismo.

2. En la actividad comercial se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

a. Si la actividad se realiza en un establecimiento de comercio abierto al público o en puntos de venta, se entenderá realizada en el municipio en donde estos se encuentren.

b. Si la actividad se realiza en un municipio en donde no existe establecimiento de comercio ni puntos de venta, la actividad se entenderá realizada en el municipio en donde se perfecciona la venta. Por tanto, el impuesto se causa en la jurisdicción del municipio en donde se convienen el precio y la cosa vendida.

c. Las ventas directas al consumidor a través de correo, catálogos, compras en línea, tele ventas y ventas electrónicas se entenderán gravadas en el municipio que corresponda al lugar de despacho de la mercancía.

d. En la actividad de inversionistas, los ingresos se entienden gravados en el municipio o distrito donde se encuentra ubicada la sede de la sociedad donde se poseen las inversiones.

3. En la actividad de servicios, el ingreso se entenderá percibido en el lugar donde se ejecute la prestación de mismo, salvo en los siguientes casos:

a. En la actividad de transporte el ingreso se entenderá percibido en el municipio o distrito desde donde se despacha el bien, mercancía o persona (p.160-161).

Cuando en la actividad gravada con Impuesto de Industria y Comercio intervienen varias jurisdicciones municipales, surgen conflictos que deben resolverse. La reforma tributaria mantiene el criterio general de que el impuesto se causa donde se realice la gravada; y reitera las normas especiales de territorialidad en el sector financiero, en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y de energía eléctrica, así como de distribución de combustibles.

Para las actividades que se desarrollen a través de patrimonios autónomos, el impuesto se causa en el municipio en donde éstas se desarrollen. Para la territorialidad en los servicios, la regla general es que el ingreso se percibe en donde se ejecute el mismo y se entiende como tal donde finalice su presentación. Para el caso del transporte intermunicipal de personas y carga, la condición es que el impuesto es sujeto pasivo en el lugar donde se despacha la mercancía o las personas; en el caso de la televisión y el internet por suscripción o telefonía fija el impuesto se genera en donde se encuentra el suscriptor del servicio.

En la territorialidad para la actividad comercial se crean varias reglas especiales importantes como por ejemplo, si la actividad se realiza en un establecimiento abierto al público, se entiende que allí se efectúa la comercialización del producto, si la compraventa se realiza en un municipio sin establecimiento de comercio ni punto de venta, en donde se perfeccione la venta, las ventas directas a consumidores por medio de correo, catálogos o páginas de internet se entienden gravadas en donde se despache la mercancía que se comercializa.

Se precisa una regla general de territorialidad para la actividad de los inversionistas, que será aquélla en donde se ubica la sede de la empresa donde se poseen las inversiones. Con lo anterior, se define el municipio donde se gravan los dividendos, que había sido objeto de cuestionamiento del Consejo de Estado cuando se estableció el sistema de retenciones por ese concepto y es de señalarse que debe referirse a una actividad gravada, por su ejercicio comercial, no a la mera tenencia como activo fijo.

Otro de los conceptos es que el industrial tributa en condición de industrial y la norma define como actividad industrial, que la comercialización es la culminación de su producción, por lo que se causará Impuesto de Industria y Comercio como actividad comercial, lo anterior no sólo se refiere a excluir de doble tributación a las empresas industriales, sino que los municipios deberán definir como lo gravan basándose en el principio de que debe ser una sola vez, es decir si como industrial o como comerciante. Esta es una discusión que ha generado diversidad de comportamientos al respecto por parte de las empresas y los municipios la cual ha sido extendida y ha dado lugar a múltiples controversias. Ahora bien, para poder aclarar algunas de las dudas que surgen es necesario repasar el artículo 77 de la Ley 49 de 1990, que señala:

Para el pago del Impuesto de Industria y Comercio sobre las actividades industriales, el gravamen sobre la actividad industrial se pagará en el municipio donde se encuentre ubicada la fábrica o planta industrial, teniendo como base gravable los ingresos brutos provenientes de la comercialización de la producción (p.41).

Es aquí donde se aclara lo que en el transcurso del documento se venía trabajando, y uno de los conceptos más importantes: la actividad industrial siempre predominará frente a la

comercial y la manera de determinar la jurisdicción para el pago del impuesto es el lugar donde se realiza la fabricación del producto.

Por último, el cambio que organiza un poco el recaudo es la generalización del formulario de declaración del impuesto del cual no hace parte las retenciones practicadas a terceros, y dicha modificación consiste en que se unificara el formulario del Impuesto de Industria y Comercio para todos los municipios a nivel nacional, esto debido a que para este momento cada municipio tiene un formulario de presentación. Este nuevo cambio también aclara que el mecanismo y la entidad recaudadora del impuesto será el elegido por la administración municipal, esto quedó plasmado en la Ley 1819 de 2016 e indica que “Los contribuyentes deberán presentar la declaración del Impuesto de Industria y Comercio en el formulario único nacional diseñado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”. Este cambio empieza a desarrollarse a partir del 1 de enero de 2018 y es interesante porque se puede interpretar que lo que quiere el Estado es hacer un cruce de los ingresos mucho más automatizado en comparación con lo que hay ahora. En este momento si el Estado quiere ver de qué manera una empresa declaró los ingresos, debe solicitar los formularios del Impuesto de Industria y Comercio de cada uno de los municipios en donde tuvo operaciones económicas y, por ende, es una herramienta que le servirá mucho a las entidades gubernamentales.

Capítulo 4

Conclusiones

Sin lugar a duda, el estudio del Impuesto de Industria y Comercio es fundamental puesto que toda persona natural o jurídica que ejerza una actividad económica debe establecer

si tiene el deber de cumplir con la obligación de contribuir económicamente al municipio por el desarrollo de dichas actividades.

El estudio permite analizar que es comprensible que a medida que va pasando el tiempo, las variantes necesidades económicas del sector provoquen que el Impuesto de Industria y Comercio evolucione y se deba adaptar, pero lo que no es comprensible es que las normas cambien en periodos de tiempo muy cortos para los contribuyentes, y que estas no sean claras. Es de considerar que esta es una razón por la cual se genera tanta inestabilidad y, por consiguiente, tantos conflictos.

Todos los cambios normativos ofrecidos por la Ley 1819 de 2016 a nivel general son satisfactorios y es increíble que después de tantos años de implementado este impuesto aún se esté en proceso de verificación por ejemplo la definición del impuesto, de la base gravable y demás conceptos que son básicos para este sistema.

En el tema de la territorialidad de todas las actividades (comerciales, industriales y de servicios) es algo que ha sido solicitado por las administraciones municipales y los contribuyentes, porque un gran porcentaje de las inconsistencias presentadas han sido por este tema, y la reforma tributaria trato de ser lo más completa posible en este sentido, y aportó una verdadera ayuda para los contribuyentes, en este sentido se espera una cambio bastante significativo con el ánimo de reducir las malas interpretaciones.

Se hace una redefinición de las actividades económicas las cuales son: comercial, industrial y de servicios. En este punto es importante resaltar que en Colombia hay demasiadas empresas manufactureras las cuales deben realizan la fabricación y la comercialización de

productos en jurisdicciones diferentes, es por esto por lo que es muy importante tenerlo en cuenta para no violar la ley y para fortalecer el conocimiento en la actividad profesional.

Por otro lado, es de considerar si el nuevo formulario que ofrece la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realmente es útil y no va a generar controversias, esto porque no todos los municipios pagan la sobretasa bomberil entonces la pregunta que surge es ¿el formulario nacional, estará programado para identificar que municipios cobran la sobretasa bomberil?, lo mismo pasa con avisos y tableros. Los contribuyentes se cuestionan si van a tener que pagar estos impuestos en todos los municipios o si por el contrario el formulario se adaptará al acuerdo que tenga vigente el municipio.

Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (s.f.). *Documentos para Impuesto de Industria y Comercio :: base gravable (23139)*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=23139>
- Alcaldía de Bogotá. (s.f.). *Documentos para Impuesto de Industria y Comercio :: hecho generador (23135)*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=23135>
- Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Santa Cruz de Tenerife (2014). *Impuesto sobre Actividades Económicas*. Recuperado de <http://www.creacionempresas.com/obligaciones-e-incentivos-fiscales/obligaciones/impuesto-sobre-actividades-economicas>
- Decreto 410 de 1971 (27 de marzo de 1971). *Por el cual se expide el Código de Comercio, Diario oficial 33.339*. 1971, 16, junio.
- Gerencie (10 de septiembre de 2013). *Origen de los impuestos*. Recuperado de <https://www.gerencie.com/origen-de-los-impuestos.html>
- Ley 14 de 1983 (6 de julio de 1983). *Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones, Diario oficial 36.288*. 1983, 6, julio.
- Ley 49 de 1990 (28 de diciembre de 1990). *Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones., Diario oficial 39.615*. 1990, 28, diciembre.
- Ley 1607 de 2012 (26 de diciembre de 2012). *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, Diario oficial 48.655*. 2012, 26, diciembre.
- Constitución Política de Colombia (4 de julio de 1991). *En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente*. 1991, 4, julio.
- Ley 1819 de 2016 (29 de diciembre de 2016). *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial 1819 de Diciembre 29 de 2016*. 2016, 29, diciembre.

Alcaldía de Bogotá vs Lg Electronics Colombia Ltda, 19256 (28 de agosto de 2014).

Alcaldía de Medellín vs Cementos del Nare S.A, 13844 (23 junio de 2005).

Hearst España S.L. (7 de julio de 2015). ¿Desde cuándo se pagan impuestos?. *Quo*. Recuperado de: <http://www.quo.es/ser-humano/desde-cuando-se-pagan-impuestos>

Ortiz, H. F. (2016). *ICA Bogotá*. Bogotá, Colombia: Nueva Legislación.

Proyecto de acuerdo no. 561 de 2008 (s.f). *Por el cual se crea la sobretasa bomberil y se establece su destinación*, 2008, 27, abril.

Anexos

1. Ley 1819 de 2016