

La desactualización y mala redacción de la normatividad por parte de la administración municipal de Bucaramanga que afecta a los contribuyentes en la aplicación del impuesto de industria y comercio.

Yurani Melitza Cornejo Ojeda¹
Lizeth Dayana Calderon Melgarejo²
Mario Emiro Serrano Rodriguez³

Resumen

El presente artículo está desarrollado bajo el análisis de la normatividad establecida por el Municipio de Bucaramanga, los vacíos y la poca precisión a través del tiempo que generaba la incorrecta aplicación del impuesto de industria y comercio debido a la poca claridad con respecto a la territorialidad para garantizar la correcta aplicación de los ingresos por municipio y su tarifa.

Con estas imprecisiones, había dos grandes afectados; por un lado, se encuentra el municipio ya que dejaba de recibir ingresos por impuestos ya que las empresas declaraban en otras localidades, y es de conocerse que el estado no tiene la suficiente cobertura para fiscalizar y/o cruzar información; y por otro lado se encuentran las empresas, que sin importar que realicen una interpretación errada de la normatividad no los exonera de multas, sanciones e intereses.

Con este estudio queremos hacer una retroalimentación con las normas nacionales y municipales, para tener precisión en su aplicación a través de ejemplos claros con el fin de que sirva de ayuda para una consulta contante y así evitar posibles equivocaciones.

Palabras clave: Impuesto de Industria y Comercio, Ingresos Municipales, Desactualización, Normatividad, Contribuyentes.

Abstract

This article is developed under the analysis of the regulations established by the Municipality of Bucaramanga. The gaps and the lack of precision over time that generated the incorrect application of the taxes for industry and commerce due to the lack of clarity regarding the territoriality that guarantees the correct application of income by municipality and its rate. With these inaccuracies, there were two major problems: On the one hand, there is the municipality, since it stopped receiving income taxes because the companies declared in other localities, and it is known that the state does not have enough coverage to control and/or verify information; and on the other hand are the companies, which, regardless of whether they wrongly interpret the

¹ Autor: Contadora Publica de la Corporación Universitaria Remington (Bucaramanga), candidata a especialización en gerencia tributaria de la Universidad Santo Tomas (Bucaramanga). Correo electrónico: yurani.cornejo@hotmail.com.

² Autor: Contadora Publica de la Universidad Santo Tomas (Bucaramanga) año 2018, candidata a especialización en gerencia tributaria de la Universidad Santo Tomas (Bucaramanga). Correo electrónico: lizethdayanacalderon@hotmail.com

³ Director: Contador Público de la Universidad Cooperativa de Colombia, especialista en Gerencia Tributaria de la Universidad Santo Tomas. Diplomado Diseño e Implementación de Control Interno de la Universidad Cooperativa de Colombia.

regulations, do not exonerate them from fines, penalties and interest. With this study we want to provide feedback with the national and municipal regulations, in order to have precision in their application through clear examples so it can serve as an aid as a constant consultation and thus avoid possible mistakes.

Keywords: Industry and Commerce Tax, Municipal Income, Outdated, Regulations, Taxpayers.

Introducción

La aplicabilidad del impuesto de industria y comercio en Bucaramanga ha sido un punto controversial durante varios años, ya que la normatividad tiende a ser poco amigable y no es específica, por un lado, está el estatuto tributario, que carece de actualizaciones, pero abunda en imprecisiones y en ocasiones su aplicación es errada. Los contribuyentes están expuestos a varias interpretaciones de la normatividad, y como si fuera poco la multiplicidad de fallos con diferentes orientaciones, incluso opuestas sobre el mismo tema que finalmente dejan como resultado: un largo proceso de trámites y los costos que estos acarrear. Por lo tanto, a lo largo del tiempo como desenlace obtenemos: doble tributación, desvío de recursos a otros municipios, porcentajes que no van acorde a la aplicación del impuesto y sus retenciones que no son menos importantes, ya que a los agentes retenedores se les impone la responsabilidad que puede caer en un cálculo errado o en el peor de los casos, la omisión de esta, por no tener claridad en los conceptos.

El municipio de Bucaramanga, con la secretaria de hacienda han incrementado los controles a la aplicación de la tributación en las empresas de Bucaramanga; a través de las fiscalizaciones anuales y el cruce de información, sin embargo, no se ha preocupado por mejorar las herramientas informáticas, familiarizar los puntos confusos de la norma y mejorar la atención al usuario lo que genera una obstrucción a las buenas y correctas practicas por parte de los contribuyentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso afirmar que ésta problemática genera consecuencias bastante negativas en el ámbito económico, ya que no contribuye a la formalización y además genera: sanciones económicas (en la mayoría de los casos son injustificadas), cierres de establecimiento, entre otras.

La metodología utilizada para el desarrollo de este artículo se basó en el análisis documental de la normatividad a nivel nacional y municipal, realizando una comparación del estatuto tributario municipal de Bucaramanga con las leyes y decretos normativos a nivel nacional, con el fin de identificar diferencias y poder determinar si la norma local se ajusta a la nacional.

Antecedentes

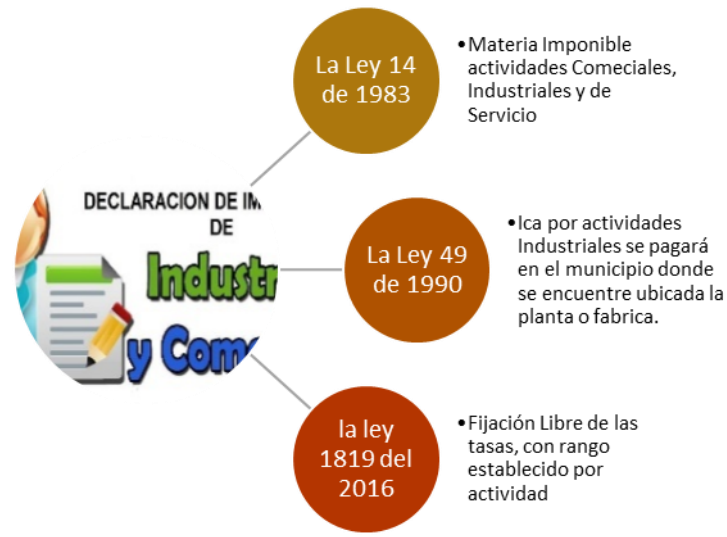


Figura 1. Antecedentes impuesto de industria y comercio.

El impuesto de industria y comercio en Colombia se origina en el año 1826, por medio de una contribución industrial para quienes desarrollaran actividades industriales, comerciales, artes y oficios a obtener una patente de funcionamiento, sin embargo, hasta el año 1913 se expidió la ley 97 (Pública, 1913) para Bogotá, en la que se autoriza a crear el impuesto de patentes según el artículo 1°. Esta autorización fue replicada a los demás municipios mediante la Ley 84 de 1915, Ley 72 de 1926 y Ley 89 de 1936 pero debido a la cantidad de inconvenientes presentados porque cada municipio disponía de diferentes facultades para el sistema de industria y comercio, y no guardaban relación en sus bases gravables, tarifas y sujetos pasivos, fue necesario realizar una unificación y reglamentación, por lo cual nace la ley 14 de 1983 por medio de la cual se reorganiza y unifican diferentes aspectos relacionados con el impuesto de industria y comercio, posteriormente este impuesto se ha reglamentado por medio de decretos y nuevas leyes como:

- Decreto Ley 1333 de 1986
- Decreto Ley 1421 de 1993 que introdujo cambios importantes para el municipio de Bogotá
- Decreto 271 de 2002
- Ley 1430 de 2010 que introdujo nuevos Sujetos Pasivos
- Acuerdo 469 de 2011
- Ley 1559 de 2012 que indicó la base para distribuidores productos impuesto al consumo
- Ley 1607 de 2012 que indicó entre otras cosas, la base gravable para servicios de interventoría
- Ley 1819 de 2016 por medio de la cual se unifica base gravable y actividad servicios, se define la territorialidad.
- Ley 1943 de 2018 que crea el régimen de tributación simple.

Amparo constitucional

La constitución Política Colombiana constituye la base legal para los impuestos y en el caso del Impuesto de Industria y Comercio en varios apartes de la misma, encontramos principios fundamentales en directriz de la tributación territorial:

El Artículo 338 da plena facultad a los Concejos Municipales para que determinen los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos, en tiempos de paz.

El artículo 287 en el numeral 3, da autonomía a las Entidades Territoriales, para establecer los tributos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones e impide a la Ley establecer exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales según lo establece los artículos 294 y 362, dando así plenas facultades a los entes territoriales sobre las rentas percibidas.

Los artículos 300 y 313 establecen las competencias de los Concejos Municipales.

Definiciones

Las definiciones que trae el acuerdo 044 son las siguientes:

- *Hecho Imponible:* El impuesto de industria y comercio es un gravamen de carácter obligatorio, el cual recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras, que se ejerzan o realicen dentro de la Jurisdicción de Municipio de Bucaramanga, que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimiento de comercio o sin ellos.
- *Hecho Generador:* Genera obligación tributaria la realización y/o desarrollo de actividades industriales, comerciales, servicios y financieras en forma directa o indirecta en Jurisdicción del Municipio de Bucaramanga.
- *Sujeto Activo:* El Municipio de Bucaramanga es el sujeto activo del impuesto de industria y comercio que se cause en su jurisdicción, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.
- *Sujeto Pasivo:* Es sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio la persona natural o jurídico o la sociedad de hecho, que realice el hecho generador de la obligación tributaria, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras en la jurisdicción del Municipio de Bucaramanga.
- *Obligación Tributaria:* “Es aquella que surge a cargo del sujeto pasivo y a favor del sujeto activo, como consecuencia de la realización del hecho imponible.”
- *Actividad industrial:* Se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, maquila, transformación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes por venta directa o por encargo, y en general cualquier proceso por elemental que este sea y las demás descritas como actividades industriales en la clasificación Industrial Internacional uniforme de actividades económicas CIU Rev. 3 A. C. por el DANE.
- *Actividad comercial:* Se entiende por actividad comercial la destinada al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales en el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por el mismo código o por las leyes vigentes, como actividades

industriales o de servicios, y las demás descritas como actividades comerciales en clasificación Industrial Internacional uniforme CIIU Rev. 3 A. C. por el DANE.

- *Actividad de servicios:* Es aquella destinada a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, grilles, bares y similares; hoteles, casas de huéspedes, moteles amoblados, transportes, servicios turísticos, aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compraventa y administración de inmuebles; servicio de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, servicios de estética, servicios de acondicionamiento físico, servicio de portería y vigilancia, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automoviliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, casas de cambio de moneda nacional o extranjera, salas de cines y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y vídeo, casas de empeño o compraventa, los servicios profesionales prestados a través de sociedades regulares o de hecho, servicios de salud y seguridad social integral, servicios de educación privada, servicios públicos básicos, servicios públicos domiciliarios, telecomunicaciones, servicios de transmisión de datos a través de redes, computación, servicios notariales, servicios prestados por los curadores urbanos, y las demás descritas como actividades de servicios en clasificación industrial Internacional uniforme CIIU Rev. 3 A. C. (Artículo 1º. Acuerdo 060 de 2005)

A pesar de la evolución de la normatividad para el impuesto de Industria y Comercio encontramos que se sigue basado en identificar desde el por qué se genera, hasta determinar la tarifa respectiva; sin embargo, los legisladores no han realizado definiciones concretas que permitan al contribuyente entender de forma clara y precisa la generación del impuesto. En ese orden de ideas tenemos:

- *Hecho Imponible:* Ambiguo porque trata todos los conceptos de una u otra forma, por ejemplo: las actividades que se ejerzan o realicen; de forma permanente u ocasional, en inmuebles determinado, pero haciendo aclaración que en establecimientos de comercio o sin ellos. En otras palabras, toda actividad que se realice en el municipio.
- *Hecho generador:* hace referencia a actividades directas o indirectas, teniendo claro que si una actividad es indirecta es porque muy probablemente en otro municipio se realiza de forma directa; caemos en la doble tributación.
- *Sujeto Activo:* aclara que son las actividades desarrolladas en su jurisdicción, es decir, recaen directamente en el municipio así que tenemos una contradicción con la definición anterior que señala a las actividades directas e indirectas. Por otro lado, se autodenominan juez y parte porque en el radica la potestad de administrar, controlar, fiscalizar, liquidar entre otras y también de discusión.
- *Sujeto pasivo:* nuevamente hace claridad de actividades directas realizadas en el municipio.
- *Las actividades:* el acuerdo define las actividades haciendo énfasis en otras normas y en el CIIU un listado de actividades ya preestablecido, lo cual hace poco funcional la consulta para definir con claridad donde se puede dar por realizada la actividad; teniendo en cuenta que es fácil de identificar que es una industria, un comercio o un servicio, pero difícil de aplicar la territorialidad de dicha actividad.

Debido a la imprecisión de la normatividad emitida, se han generado diferentes interpretaciones, ocasionando diferentes problemáticas desde todas las perspectivas como:

- Contribuyentes que prefieren entrar en un pleito legal por evitar sanciones.
- Contribuyentes a los cuales los municipios requieren por dejar de pagar el impuesto.
- Un mecanismo de los contribuyentes para evitar la doble tributación
- Mecanismo optado por los municipios con el fin de aumentar el recaudo en su jurisprudencia.
- Un medio que defina lo que la normatividad no aclara.

Es por esto, que también encontramos abundancia de jurisprudencia relacionada con el impuesto de industria y comercio, precisamente para aclarar diferentes aspectos.

Ejemplo:

Sentencia C-056-19 Corte Constitucional (C-056/19, 2019)

La jurisprudencia constitucional identifica los elementos esenciales del ICA, a saber: (i) es un impuesto de carácter municipal; (ii) el hecho gravado consiste en las actividades comerciales, industriales y de servicio; (iii) el factor territorial determina cuál es el municipio llamado a cobrar el tributo, criterio que radica en el hecho en que las actividades mencionadas se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales; (iii) conforme la exposición de motivos de la Ley 14 de 1983, el ICA técnicamente no recae sobre artículos sino sobre actividades que se benefician de los recursos, la infraestructura y el mercado de los municipios y son fuente de riqueza.

Teniendo en cuenta estos puntos claves con los cuales empieza la sentencia, es de vital importancia entender que la clave del impuesto es la territorialidad y que es indispensable que la normatividad nos lleve a identificarla de forma precisa.

Artículo 343 ley 1819. 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.

En la actividad industrial se mantiene la regla prevista en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990: Impuesto industria y comercio. 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. Entendiéndose 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; es decir si una empresa que desarrolla su actividad industrial en el Municipio 1, declarará todos sus ingresos en dicho municipio, así sean comercializados en el Municipio 2. Cabe anotar que lo deja a interpretación más no lo plasma de forma explícita dentro del artículo.

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

- 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;
- 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;

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

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

- En la actividad de transporte el ingreso se entenderá percibido en el municipio o distrito desde donde se despacha el bien, mercancía o persona;
- En los servicios de televisión e Internet por suscripción y telefonía fija, el ingreso se entiende percibido en el municipio en el que se encuentre el suscriptor del servicio, según el lugar informado en el respectivo contrato;
- En el servicio de telefonía móvil, navegación móvil y servicio de datos, el ingreso se entiende percibido en el domicilio principal del usuario que registre al momento de la suscripción del contrato o en el documento de actualización. Las empresas de telefonía móvil deberán llevar un registro de ingresos discriminados por cada municipio o distrito, conforme la regla aquí establecida. El valor de ingresos cuya jurisdicción no pueda establecerse se distribuirá proporcionalmente en el total de municipios según su participación en los ingresos ya distribuidos. Lo previsto en este literal entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2018.

Como se puede notar, la normatividad no es explícita a la hora de ser redactada; deja a interpretación del contribuyente y del mismo municipio por ende se debe escalar y recurrir a la parte jurídica para obtener definiciones concretas; en este orden de ideas, si yo como contribuyente tengo dudas a la hora de la aplicación del impuesto de Industria y Comercio en Bucaramanga; no solo debo recurrir al estatuto tributario sino a la vez debo investigar sentencias donde hacen claridad de las definiciones. Al final tenemos un Estatuto tributario Municipal carente de conceptos.

Análisis situacional

A fin de identificar cuáles son las responsabilidades y alcances de la administración municipal respecto del impuesto en mención, es necesario evaluar las facultades que posee los municipios en cuanto a impuestos, tasas y contribuciones, para ello se debe partir de que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria y que el ente competente para expedir las leyes que crean los impuestos es el congreso de la república. Partiendo de esto, la constitución política a través del artículo 287, otorga a los municipios vía libre para establecer tributos y gestionar los intereses para el cumplimiento de sus propias funciones; sin embargo, a través del artículo 313 numeral 4 limita a los gobiernos municipales para que todo lo establecido en materia tributaria sea de conformidad con la Constitución y la ley; es decir no podrán extralimitarse ni pasar por encima de las leyes nacionales.

La ley 1551 de 2012, en su artículo 32 detalla las atribuciones de los concejos y lo plasma en el numeral 6 así: “Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la Ley”, pero para hacer uso de esta atribución deberá establecer proyectos de acuerdo municipal y que estos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan (art. 72 ley 136 de 1994).

Teniendo en cuenta lo anterior, los municipios solo pueden: Establecer impuestos, tasas y

contribuciones que hayan sido creados previamente por la ley y aquí entra el principio de legalidad que cita: “El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas” (Sentencia C-710-01). Y

Fijar libremente las tarifas de los impuestos, tasas y contribuciones, sin que superen los límites establecidos por la ley; en cuanto al impuesto de industria y comercio está regulado por la ley 1819 del 29 de diciembre del 2016 artículo 342 así:

- 2 al 7 x 1.000 para actividades industriales
- 2 al 10 x 1.000 para actividades comerciales y de servicios.

El concejo municipal cuenta con las facultades necesarias para realizar la reforma de estatutos municipales, además de estar enmarcada dentro de las funciones de los concejos municipales del artículo 313 de la constitución política de Colombia.

Sin embargo, esta labor no se ha llevado a cabo, aún no se ha podido completar a pesar de que en el año 2017 fueron puestos a consideración 3 propuestas de reforma sin llegar a un acuerdo.

En el municipio de Bucaramanga se cuenta con un estatuto tributario expedido en el año 2008, desde entonces no se ha actualizado, dejando fuera del contexto muchos de los aspectos necesarios para la correcta aplicación del impuesto de industria y comercio. Es importante identificar los puntos en los cuales se hace necesario realizar la actualización del estatuto:

Territorialidad del impuesto de Industria y comercio

Es pertinente mencionar que, para efectos de territorialidad del impuesto de industria y comercio, el gobierno nacional ya ha dictado indicaciones mediante la ley 1819 del 26 de diciembre de 2016; por lo tanto, los municipios no deberían desconocer esta ley y en su defecto deben actualizar los estatutos tributarios municipales, a fin de unificar conceptos respecto a la norma expedida.

El acuerdo 044 de 2008, en el que se encuentra contemplado el estatuto tributario del municipio de Bucaramanga, en el artículo 73, establece que: Para efectos de definir claramente la obligación de declarar y pagar el impuesto de industria y comercio en la ciudad de Bucaramanga se establecen las siguientes reglas: Se entiende gravado en la ciudad de Bucaramanga la distribución de productos de manera directa o a través de terceros independientemente del lugar donde se firme el contrato, la ciudad que se identifique en la factura o el domicilio principal del comprador o vendedor.

Son actividades de servicio el préstamo de dinero por parte de personas o entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera. El Comercio electrónico como forma de realizar transacciones de bienes y servicios a través del uso de la red internacional (internet) y demás medios electrónicos.

Todas las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho que realicen actividades industriales, comerciales o de servicio en el espacio público estarán obligadas frente al impuesto de industria y comercio independientemente de las acciones administrativas que sean objeto por parte de las autoridades competentes de vigilar el adecuado uso del espacio público.

Sin embargo, en la ley 1819 en su artículo 343 se puede distinguir claramente que el gobierno nacional ha aclarado aspectos relacionados con el impuesto de industria y comercio, entre los cuales se puede identificar que, para efectos del impuesto de industria y comercio:

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.

En la actividad comercial, la venta se considera realizada en el municipio en donde se encuentre el establecimiento de comercio donde se realiza la actividad; 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. Las ventas directas 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.

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

1. En la actividad de transporte el ingreso se entenderá percibido en el municipio o distrito desde donde se despacha el bien, mercancía o persona;
2. En los servicios de televisión e Internet por suscripción y telefonía fija, el ingreso se entiende percibido en el municipio en el que se encuentre el suscriptor del servicio, según el lugar informado en el respectivo contrato;
3. En el servicio de telefonía móvil, navegación móvil y servicio de datos, el ingreso se entiende percibido en el domicilio principal del usuario que registre al momento de la suscripción del contrato o en el documento de actualización. Las empresas de telefonía móvil deberán llevar un registro de ingresos discriminados por cada municipio o distrito, conforme la regla aquí establecida. El valor de ingresos cuya jurisdicción no pueda establecerse se distribuirá proporcionalmente en el total de municipios según su participación en los ingresos ya distribuidos. Lo previsto en este literal entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2018.

Respecto del artículo 73 del estatuto tributario de la ciudad de Bucaramanga, podemos concluir que genera confusión, debido a que su redacción está orientada a la distribución de productos y no aclara directamente las condiciones de la venta, la llamada “distribución de productos” puede corresponder a ventas perfeccionadas en otros municipios y comparado con lo estipulado en la ley 1819 no es congruente. Adicionalmente, no aclara ni identifica las condiciones para las demás actividades, lo que genera errores de interpretación y, a la hora de la aplicación del impuesto genera dudas, haciendo esta tarea más tediosa para los contribuyentes y asesores de los mismos que se encuentran en un limbo jurídico, por la desactualización de la normatividad municipal referente al tema.

Desactualización de las actividades y tarifas

En el literal i, del artículo 67 del estatuto tributario de Bucaramanga, que se refiere a las actividades no sujetas al impuesto de industria y comercio, se encuentran consignadas las profesiones liberales, entendiéndose como profesión liberal como aquella en la que predomina el ejercicio del intelecto, encontramos que en el artículo 345 de la ley 1819 de 2016 se define la actividad de servicios así: Se consideran actividades de servicio todas las tareas, labores o

trabajos ejecutados por persona natural o jurídica o por sociedad de hecho, sin que medie relación laboral con quien los contrata (empresas privadas o públicas), que genere contraprestación en dinero o en especie y que se concreten en la obligación de hacer, sin importar que en ellos predomine el factor material o intelectual, (Ley N° 1819, 2016, art. 345).

Es decir, que según la ley 1819 de 2016, las profesiones liberales sí se encuentran gravadas con el impuesto de industria y comercio, dentro de lo que se considera una actividad de servicios y según la normatividad vigente deberá aplicarse una tarifa del 2 al 10 x 1000, sin embargo, el estatuto tributario de Bucaramanga, aún se encuentra desactualizado a pesar de que esta ley ya lleva 3 años de vigencia, esto ha ocasionado que el municipio en mención deje de recibir ingresos por dicho concepto, cabe aclarar que para que sea aplicable en la ciudad de Bucaramanga, el concejo municipal debe reformar el estatuto tributario y reglamentar las tarifas aplicables a esta actividad de acuerdo con lo contemplado en el artículo 32 de la ley 551 de 2012.

Por otra parte, las actividades mencionadas en el estatuto tributario no encierran la totalidad de actividades según código CIU, y, tampoco aclara que, por actividad y código mencionados en el estatuto puede corresponder a una o varias de las actividades según CIU, dejando entonces sin reglamentación aquellas actividades que no se encuentran expresadas en el estatuto, como, por ejemplo: suministro de alimento bajo sistema de catering.

No se encuentra incluida la actividad y tarifa para las empresas dedicadas a la actividad financiera.

Régimen simple de tributación

No se encuentra incluido el régimen SIMPLE, es un nuevo sistema o régimen tributario creado por la reciente Ley de reforma tributaria o Ley de financiamiento 1943 de 2018 y refrendado por la Ley 2010 de 2019.

Con la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019, más conocida como Ley de Crecimiento Económico, se mantuvo el Impuesto Unificado bajo el Régimen Simple de Tributación que se había aprobado en la Ley 1943 de 2018 o Ley de Financiamiento, que la Corte Constitucional declaró como inexecutable. Este régimen fue creado con el fin de reducir las cargas formales que tienen los contribuyentes colombianos, impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, agrupando el impuesto sobre la renta, el impuesto nacional al consumo, impuesto de industria y comercio, impuesto a las ventas, impuesto complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil, en un solo pago y de manera electrónica. Teniendo en cuenta que, dentro de la liquidación del impuesto de industria y comercio, también se liquidan el impuesto de avisos y tableros y la sobretasa bomberil, se hace necesario que se incluya este nuevo régimen dentro del estatuto tributario, a fin de que este conforme a la normatividad vigente.

Sujetos pasivos del impuesto

No están incluidos dentro de los sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio, las personas que realicen las actividades gravadas a través de patrimonios autónomos, consorcios, uniones temporales y contratos de cuentas en participación, esto conforme al artículo 54 de la Ley 1430 del 2010.

Bases gravables especiales

Dentro de las bases gravables especiales no se encuentran incluidas:

1. Base gravable para los servicios de interventoría, obras civiles, construcción de vías y urbanizaciones, que fue adicionado al artículo 36 de la ley 1483, por el artículo 194 de la ley 1607 de 2012, en la que cita que: A partir del 1o de enero de 2016, para los servicios de interventoría, obras civiles, construcción de vías y urbanizaciones, el sujeto pasivo deberá liquidar, declarar y pagar el impuesto de industria y comercio en cada municipio donde se construye la obra. Cuando la obra cubre varios municipios, el pago del tributo será proporcional a los ingresos recibidos por las obras ejecutadas en cada jurisdicción. Cuando en las canteras para la producción de materiales de construcción se demuestre que hay transformación de los mismos se aplicará la normatividad de la actividad industrial.

2. Base gravable para distribuidores de productos gravados con impuestos al consumo de qué trata la ley 223 de 1995, luego de ser aclarada por la ley 1559 de 2012, en la que reza: La base gravable para los efectos del Impuesto de Industria y Comercio de los distribuidores de productos gravados con el impuesto al consumo, serán los ingresos brutos, entendiendo por estos el valor de los ingresos por venta de los productos, además de los otros ingresos gravables que perciban, de acuerdo con las normas vigentes, sin incluir el valor de los impuestos al consumo que les sean facturados directamente por los productores o por los importadores correspondientes a la facturación del distribuidor en el mismo período.

3. Adición de ingresos varios como parte de la base gravable de entidades financieras, según lo dispuesto por el artículo 52 de la ley 1430 de 2010, la cual para comisionistas de bolsa la base impositiva será la establecida para los bancos, en los rubros pertinentes.

Obligatoriedad de presentar declaración de retención en la fuente en cero

Desde la entrada en vigencia de la ley 1430 de 2011, según el artículo 20, ya no es necesario presentar declaración en cero por los periodos en lo que no hubo lugar a retenciones en la fuente, por lo tanto, se hace necesario modificar el párrafo segundo del artículo 86 del estatuto tributario de Bucaramanga, acuerdo 044 de 2008 para eliminar esta obligatoriedad que va en contra de la ley.

Conclusiones

Un estatuto tributario municipal desactualizado y confuso permite que se generen diferentes interpretaciones, que se cometan errores, el contribuyente tiene que optar por solicitar aclaraciones, realizar consultas, entre otros, por medio de derechos de petición, el cual tiene un tiempo de respuesta de 15 días hábiles, para la administración municipal, esto acarrea el desgaste de sus funcionarios en aclarar y resolver inquietudes de lo que ya debería estar estipulado por norma, sin embargo, el mejor escenario es que el contribuyente pueda aclarar sus inquietudes previo al proceso de presentación de declaraciones, información exógena, etc, además de mencionar que es un derecho, consignado en el numeral 1 del artículo 8 del decreto 3070 de 1983 (compilado artículo 2.1.1.8 de la DUR 1625 de 2016), pero cuando recibe un concepto contrario al consignado en la ley o en su defecto es sancionado por no aplicar un estatuto que se considera desactualizado, es cuando empieza un verdadero martirio, pues se torna un proceso largo, incómodo e innecesario y para los contribuyentes también tiene un costo adicional. Sin

embargo, para el alivio de los contribuyentes, dentro de los derechos de los mismos, mencionados en artículo 8 del decreto 3070 de 1983 (compilado artículo 2.1.1.8 de la DUR 1625 de 2016) numeral 2, se encuentra: Impugnar por la vía gubernativa los actos de la administración, conforme a los procedimientos establecidos en las disposiciones legales vigentes, para esto el contribuyente deberá verificar el procedimiento tributario para cada caso y dependiendo del acto, la ruta a aplicar para poder defender y argumentar las consideraciones tenidas en cuenta al momento de la elaboración y la presentación del impuesto. Para el caso del municipio de Bucaramanga, se encuentran contemplados desde el artículo 355 hasta el artículo 374 del acuerdo 044 del 2008.

Teniendo en cuenta los análisis expuestos, el Municipio de Bucaramanga debería contemplar los siguientes lineamientos para la actualización del Acuerdo Municipal 044:

1. En cuanto a la territorialidad: modificar el artículo 73, según lo dictado en el artículo 343 de la ley 1819.
2. Se deben retirar las profesiones liberales de las actividades no gravadas contempladas en el artículo 67 del acuerdo, esto, en base a lo contemplado en el artículo 345 de la ley 1819 de 2016.
3. Actualización, corrección y aclaración de los artículos 69, 70 y 71, que corresponden a las actividades y tarifas.
4. Incluir el régimen simple de tributación perfeccionado por la ley 2010 de 2019.
5. Incluir los sujetos pasivos del impuesto indicados en el 54 de la Ley 1430 del 2010.
6. Adicionar a las bases gravables especiales, la de los servicios de interventoría, obras civiles, construcción de vías y urbanizaciones, que fue agregada por el artículo 36 de la ley 1483, por el artículo 194 de la ley 1607 de 2012.
7. Agregar a las bases gravables especiales la de los distribuidores de productos gravados con impuestos al consumo de qué trata la ley 223 de 1995 aclarada por la ley 1559 de 2012.
8. Modificar la base gravable especial contemplada en el artículo 63, adicionando ingresos varios como parte de la base gravable el artículo 52 de la ley 1430 de 2010.
9. Modificar el párrafo segundo del artículo 86 para eliminar la obligatoriedad de presentar declaración de retención en la fuente en ceros que fue abolida desde la entrada en vigencia de la ley 1430 de 2011.

Bibliografía

- Bogota, E. C. (22 de Febrero de 2011). *Acuerdo 469 de 2011 Municipio Bogota*. Obtenido de <https://bibliotecadigital.ccb.org.co>:
<https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/13689/ACUERDO%20469%20DE%202011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bucaramanga, E. C. (2008). *Estatuto Tributario Municipio de Bucaramanga*. Bucaramanga.
- Colombia, E. C. (13 de Diciembre de 1915). *Ley 1628 de 2014*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co>: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1628014>
- Colombia, E. C. (30 de Noviembre de 1926). *Ley 162 de 1991*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co>: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1621191>
- Colombia, E. C. (30 de Noviembre de 1926). *Ley 72 de 1926*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co>: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1621191>
- Colombia, E. C. (10 de Junio de 1936). *Ley 89 de 1936*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co>

- juriscol.gov.co: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1630543>
- Colombia, E. C. (6 de Julio de 1983). *Ley 14 de 1983*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co:https://www.dane.gov.co/files/acerca/Normatividad/decreto-1170-2015/Ley-14-de-1983.pdf>
- Colombia, E. C. (22 de Diciembre de 1995). *Ley 0223 de 1995*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co:>
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0223_1995.html
- Colombia, E. C. (29 de Diciembre de 2010). *Ley 1430 de 2010*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co:>
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1430_2010.html
- Colombia, E. C. (26 de Diciembre de 2012). *Ley 1607 de 2012*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co:>
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1607_2012.html
- Colombia, E. C. (29 de Diciembre de 2016). *Ley 1819 de 2016*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co:>
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html
- Colombia, E. C. (28 de Diciembre de 2018). *Ley 1943 de 2018*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co:>
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1943_2018.html
- Colombia, E. C. (28 de Diciembre de 2018). *Ley 1943 de 2018*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co:>
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1943_2018.html
- Colombia, E. P. (3 de Noviembre de 1983). *Decreto 3070 de 1983*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co:>
<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1511373>
- Colombia, E. P. (25 de Abril de 1986). *Decreto 1333 de 1986*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co:>
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html
- Colombia, E. P. (20 de Julio de 1991). *Constitucion politica de 1991*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co:>
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Colombia, E. P. (21 de Julio de 1993). *Decreto 1421 de 1993*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co:>
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1421_1993.html
- Colombia, E. P. (11 de Octubre de 2016). *Decreto 1625 de 2016*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co:>
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83233>
- Estadística, D. A. (Septiembre de 2003). *Clasificación industrial Internacional de todas las actividades económicas, Revisión 3 adaptada para Colombia*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co:>
<https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIURev3AC.pdf>
- Martínez Hincapié, Á. M., Hoyos Bohórquez, S. M., & Patiño Montoya, S. (2005). *Tesis de grado*. Obtenido de https://www.grupo-epm.com/site/portals/1/biblioteca_epm_virtual/tesis/ic_telco.pdf

Pública, D. A. (1913).
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=298.
Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=298