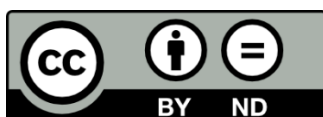


UN ACERCAMIENTO AL MARCO NORMATIVO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y
COMERCIO Y AVISOS Y TABLEROS (ICA), CON RELACIÓN A LOS AGENTES DE
RETENCIÓN Y CONTRIBUYENTES INMERSOS EN EL SECTOR SALUD EN LOS
MUNICIPIOS DE VILLAVICENCIO Y NEIVA.



LADY JOHANNA MAHECHA CRUZ



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO TRIBUTARIO
VILLAVICENCIO

2026

UN ACERCAMIENTO AL MARCO NORMATIVO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y AVISOS Y TABLEROS (ICA), CON RELACIÓN A LOS AGENTES DE RETENCIÓN Y CONTRIBUYENTES INMERSOS EN EL SECTOR SALUD EN LOS MUNICIPIOS DE VILLAVICENCIO Y NEIVA.

LADY JOHANNA MAHECHA CRUZ

Artículo académico presentado como requisito para optar al título de Especialista en Derecho tributario

Asesor

Mg. OSCAR FERNANDO QUIROGA SÁNCHEZ

Magister en Derecho y Gestión Urbana

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO TRIBUTARIO

VILLAVICENCIO

2026

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O.P.

Rector General

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O.P.

Vicerrector Académico General

P. Luis Antonio ALFONSO VARGAS, O.P.

Rector Seccional Villavicencio

P. Juan Francisco CORREA HIGUERA, O.P.

Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBÓN

Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. Julián Leonardo RIVEROS CRUZ

Decano de la Facultad de Derecho

Un acercamiento al marco normativo del impuesto de industria y comercio y avisos y tableros (ICA), con relación a los agentes de retención y contribuyentes inmersos en el sector salud en los municipios de Villavicencio y Neiva

Lady Johanna Mahecha Cruz

Resumen

El presente estudio analiza la complejidad que se tiene para determinar los agentes de retención frente al Impuesto de Industria y Comercio en el sector de la Salud, pues, aunque existe una ley marco para dicho impuesto, es el municipio mediante su Estatuto de rentas el encargado de Administrar y regularizar el mismo. Frente a este Impuesto de Retención de industria y comercio se evidencia que existe un vacío dentro de las administraciones de los municipios debido a que han tomado muchos estatutos de Rentas general y las adaptan sin detallar a fondo como lo van a administrar y como tener un recaudo eficiente con políticas claras y con fundamento jurídico. En esta oportunidad tomaremos paralelamente el Estatuto de Renta de la ciudad de Villavicencio y el Estatuto de Rentas de la ciudad de Neiva donde observaremos que tan eficiente es cada administración y el enfoque que cada uno le da, aclaramos que los municipios tienen la autonomía de definir los elementos específicos del tributo, como lo es; quien lo paga, hecho generador y la tarifa, cada municipio lo ajusta dependiendo las necesidades del municipio.

Este paralelo específicamente se realiza en el sector de la salud, ya que esta actividad tiene algunas condiciones para estar exentos de dicha retención de Industria y comercio y por ende de retención en la fuente a título de retención de ICA, así lo determina el ACUERDO 515 DE 2021 (04 de diciembre) de Villavicencio en su Capítulo II Artículo 76 - D ACTIVIDADES NO SUJETAS:

“IPS adscritas o vinculadas al sistema nacional de salud, al igual que sus empleados y/o contratistas de carácter asistencial y únicamente por los ingresos que se devenguen directamente de dicho sistema, salvo cuando realicen actividades industriales o comerciales, en cuyo caso serán sujetos del impuesto de industria y comercio en lo relativo a tales actividades.”

Para el caso de Neiva en su Acuerdo 028 de 2018 en su Capítulo III Artículo 72 numeral 4. *“los hospitales y las empresas sociales del estado adscritos o vinculados al Sistema Nacional de Salud”*

Ahora bien y profundizando lo expuestos anteriormente encontramos una diferencia en estos dos Acuerdos los cuales debemos tener en cuenta a la hora de practicar la retención según el municipio en este caso Neiva y Villavicencio, en Neiva no está excluyendo a los empleados y contratistas en Villavicencio si los excluye.

Por lo anterior y para este análisis debemos tener presente que tipo de entidad y el origen específico de los ingresos.

Palabras clave: Impuesto de Industria y comercio, Impuesto de retención de industria y comercio, Agentes retenedores, quienes pertenecen al SGSSS.

Summary

This study analyzes the complexity of determining withholding agents for the Industry and Commerce Tax in the healthcare sector. Although a framework law exists for this tax, it is the municipality, through its Revenue Statute, that is responsible for its administration and regulation. Regarding this Industry and Commerce Withholding Tax, a gap is evident within municipal administrations because they have adopted many general Revenue Statute models and adapted them without thoroughly detailing how they will administer it and how to achieve efficient collection with clear policies and a solid legal foundation. In this study, we will examine the Revenue Statute of the city of Villavicencio and the Revenue Statute of the city of Neiva, observing the efficiency of each administration and the approach each takes. It is important to clarify that municipalities have the autonomy to define the specific elements of the tax, such as who pays it, the taxable event, and the rate; each municipality adjusts these elements according to its specific needs.

This parallel specifically applies to the healthcare sector, as this activity has certain conditions that exempt it from the Industry and Commerce Tax (ICA) withholding, and therefore from withholding at source. This is established in Agreement 515 of 2021 (December 4) of Villavicencio, Chapter II, Article 76-D, which lists the following non-taxable activities:

“Healthcare providers (IPS) affiliated with or linked to the national health system, as well as their employees and/or contractors providing healthcare services, are exempt only for income derived directly from said system, except when they carry out industrial or commercial activities, in which case they will be subject to the Industry and Commerce Tax with respect to such activities.”

In the case of Neiva, Agreement 028 of 2018, Chapter III, Article 72, paragraph 4, states: “Hospitals and state-owned social enterprises affiliated with or linked to the National Health System.”

Now, delving deeper into the above, we find a difference between these two agreements, which we must consider when applying withholding tax depending on the municipality—in this case, Neiva and Villavicencio. Neiva does not exclude employees and contractors, while Villavicencio does.

Therefore, for this analysis, we must consider the type of entity and the specific source of *income*.

Keywords: Industry and Commerce Tax, Industry and Commerce Withholding Tax, Withholding Agents, who belong to the SGSSS.

Introducción

El Estado ha dado a cada ente territorial la autonomía para administrar los impuestos, entre este impuesto el de Industria y Comercio que grava específicamente la realización de actividades industriales, comerciales, o de servicios en Colombia, que sea desarrollada por cualquier persona natural o jurídica o sociedad de hecho que celebre alguna de esas actividades de forma continua o discontinua en el municipio que está obligado a pagarlo.

Por lo anterior como es un impuesto de orden territorial cada municipio tiene la autonomía de establecer sus propias tarifas y normatividad plasmado en el Estatuto de Rentas, esto se hace con el fin que cada municipio con el recaudo de dicho impuesto cumpla el desarrollo social, cultural y de bienestar entre otros a la comunidad.

Es de vital importancia cuando se vaya a realizar una actividad comercial, industrial o de servicios ya sea como persona natural o jurídica evaluar el Estatuto de rentas del municipio con el fin de preparar, presentar y pagar las obligaciones sustanciales que tiene con el municipio.

Evaluaremos para el sector salud en los municipios de Villavicencio y Neiva que alcances normativos determinan que sean agentes de retención y Contribuyentes del Impuesto de industria y comercio, cuáles son sus excepciones ante el ICA.

Metodología de análisis y recolección de datos

El método utilizado para lograr los objetivos de esta investigación método cualitativo se indagó en artículos y recolección de datos de diferentes fuentes de carácter normativo como lo es: Estatuto tributario, Estatuto de rentas de cada municipio, artículos y sentencias.

Pregunta Problematicadora

¿Si las entidades de salud no están gravadas con el impuesto ICA deberían ser agentes de retención de ICA y practicar dicha acción a sus contratistas y empleados?

Objetivos

Objetivo general

Analizar que perjuicio fiscal conlleva a los contratistas y empleados de las instituciones prestadoras de salud que les retengan este impuesto de ICA.

Objetivos específicos

- Identificar la legalidad sobre la responsabilidad de retención de este impuesto de ICA por entidades del sector salud
- Evaluar si las personas naturales que ejecutan actividades del sector salud se encuentran en el grupo de actividades no gravadas del impuesto de ICA
- Aclarar si las entidades de salud que no están gravadas por el ICA tienen la obligación de ser agentes de retención

Capítulo 1. Marco conceptual del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y retención de ICA

Definición

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un tributo de carácter territorial y municipal en Colombia que grava las actividades comerciales, industriales y de servicios. Su propósito es financiar los gastos de los municipios donde se realizan dichas actividades.

Características del ICA

- **Jurisdicción Territorial:** Es un impuesto administrado por cada municipio o distrito del país. Esto significa que las tarifas, plazos y procedimientos pueden variar significativamente entre ciudades como Bogotá, Neiva o Villavicencio.
- **Hecho Generador:** El impuesto se genera al ejercer, de manera directa o indirecta, cualquier actividad industrial, comercial o de servicios dentro de una jurisdicción municipal específica.
- **Sujetos Pasivos:** Están obligados a declararlo y pagarlo tanto las personas naturales como jurídicas que realicen estas actividades, ya sea de forma permanente u ocasional, con o sin establecimiento de comercio.
- **Base Gravable y Tarifas:** La base gravable son los ingresos brutos obtenidos en el respectivo municipio durante el periodo gravable anterior. A estos ingresos se les aplica una tarifa que varía según el tipo de actividad económica (código CIIU), generalmente expresada en "por mil" (x 1000)
- **RetelICA (Retención en la Fuente del ICA)** Existe un mecanismo de recaudo anticipado llamado RetelICA (Retención en la fuente del Impuesto de Industria y Comercio).
- **Funcionamiento:** Un cliente (agente retenedor) retiene un porcentaje del pago total a su proveedor y lo paga directamente al municipio correspondiente.
- **Requisito:** La retención solo se aplica si tanto el cliente como el proveedor tienen sede o desarrollan actividades en el mismo municipio.

Quienes se encuentran dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)

Para definir la responsabilidad del Impuesto de ICA se debe evaluar cuales son las instituciones que se encuentran vinculadas y adscritas al (SGSSS) dentro de este grupo encontramos las IPS como hospitales y clínicas y pueden estar vinculadas de varias maneras ya sea porque pertenecen a entidades del sector publico estar en la red de las EPS, o ser parte de entidades adscritas al Ministerio de Salud. No existe una única lista, ya que las "IPS adscritas o vinculadas" puede referirse a diferentes categorías dentro del sistema de salud.

Las IPS adscritas o vinculadas al Sistema Nacional de Salud son instituciones que prestan servicios de salud directamente a los usuarios del sistema, como hospitales y clínicas, y que pueden estar vinculadas al sistema de varias maneras, ya sea por ser entidades del sector público, estar en la red de las EPS, o ser parte de entidades adscritas al Ministerio de Salud. No existe una única lista, ya que las "IPS adscritas o vinculadas" puede referirse a diferentes categorías dentro del sistema de salud.

Categorías de IPS vinculadas al sistema

- Instituciones adscritas al Ministerio de Salud y Protección Social: Son entidades que tienen un vínculo directo con el Ministerio y pueden ser públicas o privadas. Ejemplos incluyen el Instituto Nacional de Cancerología, el Centro Dermatológico Lleras Acosta, el Sanatorio de Contratación y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).
- Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS): Son la red de hospitales, clínicas, laboratorios, etc., que prestan servicios directos a los usuarios del sistema. Las EPS contratan estos servicios, y se subdividen en diferentes niveles de complejidad como el primer nivel de atención.
- Empresas Sociales del Estado (ESE): Son hospitales públicos que prestan servicios de salud. El Hospital Universitario Nacional de Colombia y el Hospital Universitario de Santander son ejemplos de ESE.

- Instituciones Acreditadas: Son IPS que han cumplido con estándares de calidad y son reconocidas a través de la acreditación en salud. Hay un número considerable de IPS con diferentes tipos de atención acreditada.

Actividades no sujetas al impuesto de ICA

Las actividades que no están sujetas al Impuesto de ICA se encuentra las actividades de la salud humana, pero para ellos deben tener ciertas condiciones para estar exentas de dicho impuesto las cuales son las siguientes, no basta solo con ser entidad de salud para estar exento automáticamente:

Estar inscritos en el SGSSS

Naturaleza jurídica de la entidad y tipo de ingreso que percibe este ingreso tiene que estar relacionado por la prestación del servicio de salud específicamente aquellos ligados al Plan Obligatorio de salud o plan de beneficios en salud.

Empresas sociales del Estado (ESE)

Impuesto de retención de ICA.

Este impuesto es un mecanismo mediante el cual un agente retenedor descuenta un porcentaje del valor del pago o abono para de esta manera consignarlo a la administración del municipio, este sistema sirve como pago anticipado del Impuesto de ICA, el cual permite al contribuyente que recibió el pago ir cancelando de forma gradual y anticipada el impuesto de ICA que se presenta anual y podrá ser descontado de dicho impuesto resultando para el contribuyente un saldo a favor o nulo al momento de presentar su declaración.

En ese orden de Ideas y expuesto lo anteriormente las entidades de salud son agentes retenedores de Ica cuando contrate y realice pagos por servicios diferentes a la salud debe realizar la respectiva retención dependiendo al servicio y aplicar la tarifa correspondiente, aunque no es contribuyente del Impuesto de ICA se convierte en agente para efectuar retención de ICA como lo estipula El Estatuto Tributario Nacional, en su artículo 368, define como agentes de retención a todas las personas, naturales o jurídicas, que deben efectuar retenciones de impuestos en la fuente. El artículo 437-2 del mismo estatuto amplía esta definición para incluir específicamente a las

entidades de derecho público, incluidas las sociedades de economía mixta, cuando estas adquieran o contraten bienes o servicios.

Capítulo 2. Las personas naturales del sector salud son contribuyente del Impuesto ICA

Si, las personas naturales que ejerzan la actividad de la salud son contribuyentes del impuesto de ICA por ende también está sujeto a que se les realice la retención de ICA así lo dispone taxativamente en el acuerdo municipal de Villavicencio y Neiva respectivamente, esta condición solo aplica para entidades jurídicas que estén adscritas al SGSSS.

Este tiene un impacto fiscal para las personas naturales contribuyentes del impuesto de ICA, podrán descontar las retenciones practicadas durante el año inmediatamente anterior lo que conlleva a que dé un saldo a favor o el pago sea nulo o menor.

Los resultados de esta investigación permiten establecer y aclarar la responsabilidad de las personas jurídicas y naturales con respecto al Impuesto y retención de ICA lo cual grava las actividades y para ser exentas deben cumplir con unas excepciones que no solo se trata de la actividad si no de la responsabilidad jurídica y de donde provienen sus ingresos en este caso para el sector salud, y que a pesar de que no son contribuyentes del impuesto de ICA si son agentes retenedores.

Por lo anterior es de gran importancia al momento de dar inicio y apertura a una empresa independiente de su actividad revisar la responsabilidad que se tiene con el municipio en cada Estatuto de Rentas con la finalidad de cumplir a cabalidad con los impuestos que conlleva y de esta manera evitar sanciones multas por parte de la administración.

Capítulo 3. Las entidades de salud que no están gravadas por el ICA tienen la obligación de ser agentes de retención

La actividad del sector salud en Colombia tiene un tratamiento especial, aunque se demuestre que los ingresos son provenientes de recursos de la UPC (Unidad de Pago por Capitación) del Sistema General de Seguridad Social en Salud se debe tener en cuenta los siguientes puntos:

- Cuando se tenga relación comercial con actividades del sector salud y se encuentren exentos de ICA NO se les debe practicar Retención de ICA
- Cuando se tenga relación comercial con actividades que son sujetas de ICA y que no estén exentas se les deberá practicar la respectiva Retención de ICA según corresponda a la actividad y tarifa las cuales dependen del municipio y del código CIU del prestador del servicio

Conclusiones

Identificar la legalidad sobre la responsabilidad de retención de este impuesto de ICA por entidades del sector salud:

Realizando el respectivo análisis según el Estatuto de rentas general y el Estatuto de renta de cada municipio en mención (Neiva y Villavicencio) se concluye que cada municipio tiene la potestad de realizar el cobro de sus impuestos

2. Evaluar si las personas naturales que ejecutan actividades del sector salud se encuentran en el grupo de actividades no gravadas del impuesto de ICA:

Todas las personas naturales y jurídicas que tengan la actividad de salud y que no se encuentren adscritas al SGSSS están gravadas de dicho impuesto.

3. Aclarar si las entidades de salud que no están gravadas por el ICA tienen la obligación de ser agentes de retención

Por otro lado, aunque su actividad no está gravada no quiere decir que no debe practicar Retención de ICA ya que contrata y tiene relación comercial con otras actividades que si están sujetas por tanto debe retener presentar y pagar retención de ICA correspondiente al resto de actividades.

Referencias bibliográficas

- Alcaldia del Municipio de Neiva. (s.f). *Página web oficial de la Alcaldia de Neiva*.
<https://www.alcaldianeiva.gov.co/Paginas/index.aspx>
- Alcaldia del Municipio de Villavicencio. (s.f). *Página web oficial de la Alcaldia de Villavicencio*.
<http://www.villavicencio.gov.co/>

- Carrillo García, S. (2019). Caja de herramientas. Géneros Textuales. Universidad Santo Tomás.
https://fliphtml5.com/xben/iqrg/Caja_de_Herramientas-_G%C3%A9neros_Textuales/
- Concejo del Municipio de Villavicencio. (4 de diciembre de 2021). Acuerdo No 515 de 2021. *Por medio del cual se establece el estatuto de rentas del municipio de Villavicencio.*
<https://www.dian.gov.co/impuestos/Regimen-Simple-de-Tributacion-RST/Documents/Acuerdos-municipios/Meta/Meta-Villavicencio-Acuerdo-No-515-de-12-04-2021.pdf>
- Concejo Municipal de Neiva. (13 de diciembre de 2018). Acuerdo No.028 de 2018. *Por medio del cual se expide el estatuto tributario del municipio de Neiva y se conceden unas facultades.* Neiva.
<https://www.alcaldianeiva.gov.co/gestion/normatividad/acuerdo%20028%20de%202018.pdf>
- Galvis García, R. E. (2020). *Guía Resumen del Estilo APA Séptima Edición.* Universidad Santo Tomás. <http://hdl.handle.net/11634/34384>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (11 de febrero de 2020). Concepto jurídico No. 202011600190731 de 2020. *Concepto respecto de los servicios de salud que son exentos del Impuesto de Industria y Comercio - ICA.*
https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Concepto%20Jur%C3%ADdico%20202011600190731%20de%202020.pdf