

**Análisis de una Posible Ilegalidad en el Impuesto Mínimo de Industria y Comercio que
Cobran los Municipios de Pereira y Floridablanca Santander y su Afectación a los
Contribuyentes**



Jennifer Viviana Cuervo Cuervo

Yurani Quevedo Rojas

Wilson Javier Yance Castillo

Universidad Piloto De Colombia

Facultad de Ciencias Sociales y Empresariales

Especialización en Gerencia Tributaria

Bogotá D.C.

Julio 2023

**Análisis de una Posible Ilegalidad en el Impuesto Mínimo de Industria y Comercio que
Cobran los Municipios de Pereira y Floridablanca Santander y su Afectación a los
Contribuyentes**



Jennifer Viviana Cuervo Cuervo

Yurani Quevedo Rojas

Wilson Javier Yance Castillo

**Trabajo de Grado Presentado como Requisito para Optar al Título de Especialista en
Gerencia Tributaria**

Directora del Trabajo de Grado:

Carol Alejandra Bolívar Silva

**Universidad Piloto De Colombia
Facultad de Ciencias Sociales y Empresariales
Especialización en Gerencia Tributaria**

Bogotá D.C. Julio 2023

Dedicatoria

Dedicamos este trabajo de grado a nuestras familias por el apoyo que nos brindaron tanto económico como moral, a las empresas donde laboramos que nos permitieron realizar esta especialización brindándonos tiempo y experiencia laboral y a los profesores que nos compartieron sus conocimientos.

Jennifer Viviana Cuervo Cuervo

Yurani Quevedo Rojas

Wilson Javier Yance Castillo

Agradecimientos

Queremos agradecer principalmente a Dios por la sabiduría, por el apoyo emocional y por permitirnos tener los medios para llevar a cabo esta especialización.

A todo el equipo de docentes que intervinieron en nuestro proceso de aprendizaje en esta especialización de gerencia tributaria y por compartir sus conocimientos con nosotros.

Resumen

El objetivo principal de esta investigación es evaluar las implicaciones y la legalidad del cobro del impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander, mediante una comparación de la ley que regula el impuesto de industria y comercio y los estatutos tributarios vigentes de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander, revisando las facultades de los entes territoriales y las implicaciones que conlleva este cobro para los contribuyentes de estos municipios.

La investigación es de tipo cualitativo, de alcance descriptivo ya que permite analizar e identificar mediante las normas tributarias (leyes, acuerdos, conceptos y sentencias) el impuesto mínimo del impuesto de industria y comercio de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander.

Se concluye que los acuerdos municipales de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander en cuanto al impuesto mínimo de industria y comercio no están teniendo en cuenta las facultades de los entes territoriales para crear impuestos que no están estipulados en la ley, afectando a los contribuyentes responsables de este impuesto.

Palabras clave: impuesto mínimo, industria y comercio, ley, estatuto tributario

Autor(es): Jennifer Viviana Cuervo Cuervo, Yurani Quevedo Rojas y Wilson Javier Yance Castillo

Summary

The main objective of this research is to evaluate the implications and legality of the collection of the minimum industry and commerce tax charged by the municipalities of Pereira and Floridablanca Santander, through a comparison of the law that regulates the industry and commerce tax and the tax statutes in force in the municipalities of Pereira and Floridablanca Santander, reviewing the powers of the territorial entities and the implications of this tax for the taxpayers of these municipalities.

The research is qualitative in nature, descriptive in scope, since it allows us to analyze and identify through tax regulations (laws, agreements, concepts, and sentences) the minimum tax of the industry and commerce tax in the municipalities of Pereira and Floridablanca Santander.

It is concluded that the municipal agreements of the municipalities of Pereira and Floridablanca Santander regarding the minimum industry and commerce tax are not considering the powers of the territorial entities to create taxes that are not stipulated in the law, affecting the taxpayers responsible for this tax.

Key words: minimum tax, industry and commerce, law, tax statute

Authors: Jennifer Viviana Cuervo Cuervo, Yurani Quevedo Rojas y Wilson Javier Yance
Castillo

Tabla de Contenido

1	Presentación del Trabajo.....	12
1.1	Planteamiento del Problema	12
1.1.1	<i>Pregunta Problema</i>	13
1.2	Alcance	13
1.3	Justificación	14
1.4	Objetivos.....	15
1.4.1	<i>Objetivos Generales</i>	15
1.4.2	<i>Objetivos Específicos</i>	15
2	Marco Conceptual.....	16
2.1	Etimología de Impuesto, Industria y Comercio	16
2.2	Generalidades del Impuesto de Industria y Comercio.....	16
2.3	Histórico de Estatuto de Rentas del Impuesto de Industria y Comercio	18
2.3.1	<i>Municipio de Pereira Risaralda</i>	19
2.3.2	<i>Municipio de Floridablanca Santander</i>	27
3	Marco Legal.....	30
3.1	Normatividad Industria y Comercio	30
3.2	Normatividad Industria y Comercio de los Municipios de Pereira y Floridablanca 30	
3.3	Principales Conceptos Emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público 32	
4	Diseño Metodológico.....	33
4.1	Tipo de Investigación	33
4.2	Población y Muestra	33
4.3	Muestra y Recolección de datos	33
4.4	Procedimiento	34
4.4.1	<i>Fase Preliminar</i>	34
4.4.2	<i>Fase Trabajo de Campo</i>	34
5	Análisis de la normatividad del impuesto de industria y comercio	36
5.1	Comparación de la Ley de Industria y Comercio Vs Acuerdos Municipales de Pereira y Floridablanca Santander	36
5.2	Facultades de los entes territoriales para crear impuestos en el territorio nacional 41	
5.3	Conceptos Emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en Materia de Impuesto Mínimo de Industria y Comercio.....	44
5.3.1	<i>Concepto No. 55320 del 30 de Octubre De 2020 “Los Elementos para Imposición de Impuesto Mínimo Municipal”</i>	44
5.3.2	<i>Concepto Radicado: 2-2020-067039 “Base Gravable Mínima y Sanción Mínima”</i> 45	
5.3.3	<i>Concepto Radicado: 2-2022-010669 Bogotá D.C., 10 de marzo de 2022 “Impuesto mínimo y declaración en cero”</i>	45
5.3.4	<i>Concepto Radicado: 2-2020-015591 Bogotá D.C., 27 De Abril de 2020 “Base Gravable Mínima y Cobro por Registro Ica”</i>	46

6. Datos estadísticos empresariales de los municipios	47
6.1 Municipio de Pereira.....	47
6.2 Municipio de Floridablanca Santander	47
6.3 Estadísticas por Sectores Económicos de los Municipios de Pereira y Floridablanca Santander Durante el año 2022.....	48
6.3 Creación de Emprendimientos y Cancelación de Matrícula Mercantil Año 2022 Municipio de Floridablanca Santander.....	49
6.3 Índice de informalidad durante el año 2022 en el municipio de Pereira	50
7. Caso Práctico	51
7.1 Municipio de Pereira.....	51
7.2 Municipio de Floridablanca Santander	52
7.3 Testimonio de Contribuyente en Floridablanca, Santander.....	55
8. Análisis Técnico	57
9. Conclusión	63
10. Recomendaciones	64
11. Referencias.....	65
12. Anexo.....	69
12.1 Informe Técnico.....	69

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1	<i>Mapa Municipio de Pereira</i>	47
Ilustración 2	<i>Mapa de Floridablanca.....</i>	48
Ilustración 3	<i>Creación de emprendimientos y cancelación de matrícula mercantil Floridablanca</i>	50

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Principal normatividad del impuesto de Industria y Comercio.....</i>	30
Tabla 2 <i>Normatividad del impuesto de Industria y Comercio de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander</i>	31
Tabla 3 <i>Principales conceptos emitidos por el ministerio de hacienda y crédito público con el asunto de impuesto mínimo de ICA</i>	32
Tabla 4 <i>Comparación de la ley de industria y comercio vs acuerdos municipales de Pereira y Floridablanca Santander</i>	36
Tabla 5 <i>Sectores económicos de los municipios de Pereira y Floridablanca</i>	49
Tabla 6 <i>Calculo Impuesto de industria y comercio - caso práctico municipio de Pereira</i>	51
Tabla 7 <i>Calculo Impuesto de industria y comercio - caso práctico municipio de Floridablanca</i>	53

Introducción

En los estatutos tributarios vigentes de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander se contempla el cobro de un impuesto mínimo de industria y comercio para todos los contribuyentes que ejerzan una actividad comercial, industrial y de servicios, independientemente de los ingresos netos que hayan obtenido durante la vigencia.

Con la presente investigación se busca resolver la pregunta problema de ¿Cómo afecta a los contribuyentes la posible ilegalidad del impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander?

Realizando una recopilación de la información documental de la ley que reglamenta el impuesto de industria y comercio en Colombia como referencia metodológica para el trabajo de investigación, de igual manera los estatutos tributarios bajo la modalidad de acuerdos municipales de estos municipios, objeto de estudio, con el fin de resolver esta inquietud.

Esta investigación es de tipo cualitativo y se obtiene a partir de datos no cuantificables como son la ley, acuerdos municipales y conceptos; de alcance descriptivo ya que permite analizar e identificar mediante las normas tributarias el impuesto mínimo del impuesto de industria y comercio de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander, con un diseño de investigación no experimental debido a que esta investigación se basa en la observación y análisis de la norma tributaria con el objetivo de evaluar cómo afecta a los contribuyentes el impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander y su posible ilegalidad.

1 Presentación del Trabajo

1.1 Planteamiento del Problema

El impuesto de industria y comercio grava la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios en cada jurisdicción municipal, la regulación normativa se encuentra contenida principalmente en la Ley 14 de 1983 y el Decreto Ley 1333 de 1986, recientemente modificadas algunas de sus disposiciones por la Ley 1819 de 2016. Acorde con lo establecido en las normas que rigen el impuesto de industria y comercio, el período gravable es anual. El impuesto se determina a partir del monto de la base gravable, conformada por la totalidad de ingresos brutos obtenidos por el ejercicio de las actividades gravadas, a lo cual se le aplica la tarifa establecida por acuerdo del Concejo Municipal.

De acuerdo al párrafo anterior la base gravable se debe liquidar con la totalidad de ingresos brutos obtenidos por el ejercicio de las actividades gravadas; en los municipios de Pereira y Floridablanca Santander, los contribuyentes del impuesto de industria y comercio que no superen la base gravable mínima para liquidar el impuesto están expuestos a un cobro del impuesto mínimo que anualmente se liquida y presenta, porque los acuerdos municipales imponen un valor mínimo para la liquidación y pago del impuesto de industria y comercio cuando la base gravable no supera el tope mínimo.

Este impuesto mínimo afecta a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio que se encuentran en la categoría de micronegocios y pequeñas y medianas empresas de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander como se relaciona a continuación en estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE):

Según DANE (2022), en el informe estadístico, Pereira cuenta con 56.667 micronegocios durante el año 2021 que podrían ser afectados con el pago del impuesto mínimo de industria y comercio según el Acuerdo No. 29 de 2015 art. 55.

Así mismo, según el DANE (2021) en el informe estadístico el departamento de Santander cuenta con 298.962 micronegocios durante el año 2020, de los cuales el 8.3% corresponden al municipio de Floridablanca Santander que podrían ser afectados con el pago del impuesto mínimo de industria y comercio según el Acuerdo No. 012 de 2021 art. 112.

Esta investigación evaluará las implicaciones y la legalidad del cobro del impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander mediante un informe técnico.

1.1.1 *Pregunta Problema*

¿Cómo afecta a los contribuyentes la posible ilegalidad del impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander?

1.2 Alcance

El análisis de esta investigación está centrado en evaluar cómo afecta a los contribuyentes el impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander, revisando los acuerdos y leyes vigentes en el ámbito de industria y comercio, determinando su posible ilegalidad y elaborando un informe técnico que contenga los resultados de esta evaluación.

1.3 Justificación

Esta investigación evaluará cómo afecta a los contribuyentes el impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander y su posible ilegalidad.

En los estudios preliminares de esta investigación se observó que algunos contribuyentes tienen dudas si los municipios pueden establecer un impuesto mínimo de industria y comercio, lo cual los llevó a solicitar conceptos ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- Concepto No. 55320 del 30 de octubre de 2020 “Los elementos para imposición de impuesto mínimo municipal”.
- Concepto Radicado: 2-2020-067039 “Base gravable mínima y sanción mínima”.
- Concepto Radicado: 2-2022-010669 Bogotá D.C., 10 de marzo de 2022 “Impuesto mínimo y declaración en cero”.
- Concepto Radicado: 2-2020-015591 Bogotá D.C., 27 de abril de 2020 “Base gravable mínima y Cobro por registro ICA”.

Los municipios de Pereira y Floridablanca Santander según el informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadística “La información del DANE en la toma de decisiones regionales de los años 2021 y 2022” en sus estadísticas cuentan con 56.667 micronegocios durante el año 2021 y 24.814 micronegocios durante el año 2020, respectivamente, estos contribuyentes podrían ser afectados con el pago del impuesto mínimo de industria y comercio debido a que son micronegocios que pueden obtener ingresos por debajo del monto mínimo que exigen los municipios en los acuerdos municipales, lo que los lleva a pagar un impuesto mayor al que realmente generaron durante el año gravable.

Considerando el contenido temático de la especialización en gerencia tributaria se desarrolla esta investigación, debido a que en las clases surgió esta inquietud por parte del grupo de trabajo, tanto en lo académico como en lo laboral.

1.4 Objetivos

1.4.1 *Objetivos Generales*

Evaluar las implicaciones y la legalidad del impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander mediante un informe técnico.

1.4.2 *Objetivos Específicos*

- Comparar los acuerdos municipales vigentes del impuesto de industria y comercio de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander con las leyes que lo regulan.
- Revisar las facultades de los entes territoriales para crear impuestos en el territorio nacional.
- Evaluar las implicaciones que tiene para el contribuyente, el cobro mínimo del impuesto de industria y comercio de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander.
- Realizar un informe técnico con el análisis del resultado de esta investigación.

2 Marco Conceptual

En Colombia de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de 1991 en el artículo 287 Cancillería Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.) establece que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley”.

2.1 Etimología de Impuesto, Industria y Comercio

El origen de la palabra impuesto proviene... “del verbo activo transitivo «imponer»; del latín «impostus», forma variada de «impositus»” Definiciona (2017), que a su vez quiere dar a entender hacer exigible una obligación sobre una acción o una cosa; de igual manera si se analiza la procedencia de ésta, se tiene que: “procede del latín «impōnēre»; formado del prefijo «im» por «in» negación y «pōnēre» que significa poner” Definiciona, (2017).

La palabra Industria... “viene del latín Industria, vocablo formado por el prefijo indu (en el interior) y la raíz del verbo struo (construir, apilar, organizar, fabricar), con el sufijo de cualidad –ia” Etimología de Chile (2023).

Igualmente, la palabra comercio que... “viene del latín commercium (compra y venta de mercancía), formada del prefijo con (junto) y la palabra merx (mercancía) y merced” Etimología de Chile (2023), puede referirse a la tienda o establecimiento donde se producen este tipo de negociaciones, así como a la zona de una población o ciudad donde mayormente se registran este tipo de transacciones: “Vamos a la zona de comercio de la ciudad”. Significados (s.f.).

2.2 Generalidades del Impuesto de Industria y Comercio

“El impuesto de industria y comercio (ICA), es un impuesto territorial que recaudan los

municipios, regulado por la Ley 14 de 1983” Gerencie (s.f.).

“El impuesto de industria y comercio es regulado por cada municipio dentro de los parámetros que fija la Ley 14 de 1983; el ICA se paga sobre los ingresos que se generen en el respectivo municipio como lo señala el artículo 32 de la Ley 14 de 1983” Gerencie (s.f.).

“Cada municipio tiene su propia regulación, y en algunos casos los pequeños comerciantes pueden no ser declarantes, o declaran anualmente; este impuesto al ser territorial obliga a consultar el estatuto tributario de cada uno de los más de 1.122 municipios del país”. Gerencie (s.f.).

Respecto a la base gravable del impuesto de industria y comercio el artículo 33 de la Ley 14 de 1983 dispone:

«El impuesto de industria y comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, con exclusión de: devoluciones de ingresos proveniente de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios».

La Ley 14 de 1983 en el artículo 33 señala un rango de tarifas dentro de los cuales cada municipio fija la tarifa que quiera, y estos rangos son:

- Actividades comerciales: del dos al siete por mil (2 -7 x 1.000)
- Actividades comerciales y de servicios: del dos al diez por mil (2 -10 x 1.000)

“Dependiendo de cada municipio, la declaración puede ser bimestral o anual, y cada uno fija las fechas en que deben declararse. Lo único que está unificado es el formulario en que se debe declarar el ICA, gracias a que a Ley 1819 de 2016 ordenó crear un formulario único para todos los municipios del país”. Gerencie (s.f.).

La Ley 1819 de 2016 establece lo siguiente:

Artículo 346. Sistema preferencial del impuesto de industria y comercio. Los concejos municipales y distritales podrán establecer, para sus pequeños contribuyentes, un sistema preferencial del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y otros impuestos o sobretasas complementarios a este, en el que se liquide el valor total por estos conceptos en UVT, con base en factores tales como promedios por actividad, sectores, área del establecimiento comercial, consumo de energía y otros factores objetivos indicativos del nivel de ingresos de la actividad económica desarrollada por el contribuyente.

Para estos efectos se entiende que son pequeños contribuyentes quienes cumplan con la totalidad de los requisitos para pertenecer al régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, sin perjuicio de que los municipios y distritos establezcan menores parámetros de ingresos.

Función Pública (s.f.).

2.3 Histórico de Estatuto de Rentas del Impuesto de Industria y Comercio

En primer lugar, es de importancia saber los tipos de documentos que se expiden a nivel nacional, departamental y municipal para ser acatados por los ciudadanos colombianos, en ese orden de ideas a nivel nacional se tiene la expedición de leyes que son puestas en discusión y posteriormente aprobadas por el Congreso de la República de Colombia. Una vez son admitidas por la mayoría de los congresistas, entran en vigor para ser cumplidas por el pueblo colombiano. Alberto, D., Ramos, C., Steven, B., Villanueva, L., Valentina, D., & Ruiz, Ñ (2022).

Seguidamente de lo anterior, a nivel departamental se tienen las ordenanzas que son actos administrativos elaborados por las asambleas departamentales y su respectivo gobernador; es de resaltar que estos documentos son elaborados únicamente para ser cumplidos en su respectiva

jurisdicción, es decir las ordenanzas del departamento de Cundinamarca solo son para cumplir en este mismo. Alberto, D., Ramos, C., Steven, B., Villanueva, L., Valentina, D., & Ruiz, Ñ (2022).

Ahora bien, a nivel municipal se tienen los acuerdos que son puestos en debate y en consideración para la aprobación por parte del concejo municipal. Estos acuerdos son elaborados por las diferentes secretarías con las que cuenta la alcaldía municipal. Igual como se mencionó anteriormente en las ordenanzas, estos acuerdos son explícitamente para cumplir en un determinado municipio. Alberto, D., Ramos, C., Steven, B., Villanueva, L., Valentina, D., & Ruiz, Ñ (2022).

A continuación, se relaciona cada uno de los acuerdos municipales de rentas de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander.

2.3.1 *Municipio de Pereira, Risaralda*

En cuanto a los estatutos de renta, a nivel cronológico se cuenta primero con el Acuerdo No. 41 de 2012 “Por medio del cual se adopta el estatuto tributario para el municipio de Pereira”. El Concejo del Municipio de Pereira en ejercicio de sus facultades legales y en especial de las conferidas por el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, acuerda: artículo primero “Adóptese como estatuto tributario del municipio de Pereira” este tuvo vigencia a partir del año 2012 hasta el año 2015, debido a que en este último año se actualizó el estatuto tributario con el Acuerdo No. 29 de 2015 “Por medio del cual se adopta el estatuto tributario municipal” fue discutido y aprobado por el honorable concejo municipal en dos sesiones según certificación expedida por la secretaria general del concejo municipal de fecha 18 de septiembre de 2015, sancionado por el alcalde y publicado en la Gaceta Metropolitana; este acuerdo tuvo vigencia a partir del año 2015; en el año 2017 mediante el Acuerdo No. 42 de 2017 se modifica el estatuto tributario municipal – Acuerdo

No. 29 de 2015 y se dictan otras disposiciones en varios articulados, nuevamente el 11 de noviembre de 2020 crean el Acuerdo No. 23 de 2020 “Por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario de Pereira, Acuerdo Municipal No. 29 de 2015 en varios de sus articulados y se crea la normatividad para el régimen simple de tributación. Pereira (s.f.).

A continuación, se detallará a fondo en cada uno de los acuerdos del municipio de Pereira mencionados anteriormente, especificando el hecho generador, sujeto pasivo, la base gravable y el impuesto mínimo de industria y comercio que se estableció en cada uno de ellos durante su vigencia:

2.3.1.1 Acuerdo No. 41 de 2012

El capítulo II del Acuerdo No. 41 de 2012, expone lo referente al impuesto de industria y comercio desde el artículo 23 hasta el artículo 85, a continuación, se relacionan los temas específicos a indagar:

2.3.1.1.1 Hecho Generador

Artículo 25. Hecho generador. El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en la jurisdicción del municipio de Pereira 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. Alcaldía de Pereira (2011).

2.3.1.1.2 Sujeto Pasivo

Artículo 28. Sujeto pasivo. Son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio en el municipio de Pereira, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en

quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. Alcaldía de Pereira (2011).

2.3.1.1.3 Base Gravable

Artículo 29. Base gravable ordinaria del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros y retenciones: la base gravable estará conformada por el promedio mensual de ingresos brutos del contribuyente obtenidos durante el año inmediatamente anterior. Para determinarlos, se restará de la totalidad de los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, descuentos condicionados, exportaciones y venta de activos fijos. Hacen parte de la base gravable los ingresos obtenidos por comisiones. La base gravable para el sector financiero continuará rigiéndose por las normas vigentes para él. Alcaldía de Pereira (2011).

Parágrafo. Se entiende por ingresos brutos del contribuyente lo facturado por ventas, las comisiones, los intereses, los honorarios, los pagos por servicios prestados y todo ingreso originado o conexo con la actividad gravada.

Si se realizan actividades exentas o no sujetas se descontarán del total de ingresos brutos relacionados en la declaración. Para tal efecto deberán demostrar en su declaración el carácter de exentos o amparados por prohibición invocando el acto administrativo que otorgó la exención o la norma a la cual se acojan, según el caso. Alcaldía de Pereira (2011).

2.3.1.1.4 Impuesto Mínimo

Artículo 56. Impuesto mínimo. La declaración anual del impuesto de industria y comercio será liquidada con un valor mínimo de ocho (8) UVT, tanto en el área urbana como en el área rural, siempre que el valor liquidado sea inferior a éste. Alcaldía de Pereira (2011).

Como se observa, en el artículo 56 se establece un valor mínimo de 8 UVT a pagar en la declaración anual del impuesto de industria y comercio. Alcaldía de Pereira (2011).

2.3.1.2 Acuerdo No. 29 de 2015

El capítulo II del Acuerdo No. 29 de 2015, expone lo referente al impuesto de industria y comercio desde el artículo 22 hasta el artículo 84, a continuación, se relacionan los temas específicos a indagar:

2.3.1.2.1 Hecho Generador

Artículo 24. Hecho generador. El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en la jurisdicción del municipio de Pereira 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. Alcaldía de Pereira (2015).

2.3.1.2.2 Sujeto Pasivo

Artículo 27. Sujeto pasivo. Son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio en el municipio de Pereira, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. Alcaldía de Pereira (2015).

Parágrafo. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos. En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o

participes de los consorcios, uniones temporales, lo será el representante de la forma contractual. Alcaldía de Pereira (2015).

Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la administración municipal de señalar agentes de retención frente a tales ingresos. Alcaldía de Pereira (2015).

2.3.1.2.3 Base Gravable

Artículo 28. Base gravable ordinaria del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros y retenciones: la base gravable estará conformada por el promedio mensual de ingresos brutos del contribuyente obtenidos durante el año inmediatamente anterior. Para determinarlos, se restará de la totalidad de los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, descuentos condicionados, exportaciones y venta de activos fijos. Hacen parte de la base gravable los ingresos obtenidos por comisiones. La base gravable para el sector financiero continuará rigiéndose por las normas vigentes para él. Alcaldía de Pereira (2015).

Parágrafo: Se entiende por ingresos brutos del contribuyente lo facturado por ventas, las comisiones, los intereses, los honorarios, los pagos por servicios prestados y todo ingreso originado o conexo con la actividad gravada. Alcaldía de Pereira (2015).

Si se realizan actividades exentas o no sujetas se descontarán del total de ingresos brutos relacionados en la declaración. Para tal efecto deberán demostrar en su declaración el carácter de exentos o amparados por prohibición invocando el acto administrativo que otorgó la exención o la norma a la cual se acojan, según el caso. Alcaldía de Pereira (2015).

2.3.1.2.4 Régimen Simplificado Especial

Artículo 51. Régimen simplificado especial: tributarán como contribuyentes del régimen

simplificado especial del impuesto de industria y comercio, quienes cumplan la totalidad de las siguientes condiciones:

1. Que sea persona natural
2. Que tengan máximo un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad
3. Que no sea distribuidor
4. Que no sean usuarios aduaneros.
5. Que en el año anterior, los ingresos brutos totales provenientes de la actividad sean inferiores a 800 UVT.

Parágrafo 1. El valor del impuesto de industria y comercio para los contribuyentes del régimen simplificado especial será de 8 UVT anuales, pagaderos mediante factura en forma trimestral. Esta factura presta mérito ejecutivo y contra ella procede el recurso de reconsideración ante el secretario de hacienda municipal respecto a las obligaciones liquidadas y facturadas correspondientes a cada vigencia. Alcaldía de Pereira (2015).

Como lo especifica el artículo 51 del Acuerdo No. 29 de 2015, el régimen simplificado especial que cumpla con los requisitos que especifican en este, deberán pagar 8 UVT anuales, pero no especifican si los contribuyentes que no ejerzan el hecho generador deben cancelarlo obligatoriamente debido a que no cumple con el artículo 24 del presente acuerdo. Alcaldía de Pereira (2015).

2.3.1.3 Acuerdo No. 42 de 2017

Este acuerdo modifica varios articulados del Acuerdo No. 29 de 2015 donde en ámbitos de los temas propuestos a indagar del industria y comercio se modifica el artículo 27 por el

artículo 17 quedando de la siguiente manera:

2.3.1.3.1 *Sujeto Pasivo*

Artículo 17. Sujeto pasivo. Son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio en el municipio de Pereira, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. Alcaldía de Pereira (2017).

Parágrafo 1. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en calidad de sujetos pasivos. Alcaldía de Pereira (2017).

En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, lo será el representante de la forma contractual. Alcaldía de Pereira (2017).

Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la administración municipal de señalar agentes de retención frente a tales ingresos. Alcaldía de Pereira (2017).

Parágrafo 2. Las personas jurídicas originadas en la constitución de la propiedad horizontal que destinan algún o algunos de sus bienes, o áreas comunes para la explotación comercial o industrial, generando algún tipo de renta, serán contribuyentes del impuesto de industria y comercio. Se excluirán de lo dispuesto en este artículo las propiedades horizontales de uso residencial. Alcaldía de Pereira (2017).

2.3.1.3.2 *Base Gravable*

Artículo 18. Modifíquese el artículo 28 del Acuerdo 29 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 28. Base gravable ordinaria del impuesto de industria y comercio y su

complementario de avisos y tableros y retenciones. 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 por la ley. 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. Alcaldía de Pereira (2017).

Parágrafo 1. Se entiende por ingresos ordinarios y extraordinarios del contribuyente lo facturado por ventas, las comisiones, los intereses, los honorarios, los pagos por servicios prestados y todo ingreso originado o conexo con la actividad gravada. Si se realizan actividades exentas o no sujetas se descontarán del total de ingresos brutos relacionados en la declaración. Para tal efecto deberán demostrar en su declaración el carácter de exentos o amparados por prohibición invocando el acto administrativo que otorgó la exención o la norma a la cual se acojan, según el caso. Alcaldía de Pereira (2017).

Parágrafo 2. Las reglas previstas en el artículo 28 del Estatuto Tributario Nacional se aplicarán en lo pertinente para efectos de determinar los ingresos del impuesto de industria y comercio. Alcaldía de Pereira (2017).

2.3.1.4 Acuerdo No. 23 de 2020

Por el cual se modifica el articulado del Acuerdo Municipal No. 29 de 2015, donde en ámbito de los temas propuestos a indagar del industria y comercio no modifica el hecho generador, sujeto pasivo, base gravable e impuesto mínimo; este acuerdo incorpora en el ámbito de impuesto de industria y comercio el régimen simple de tributación el cual no es objeto de la presente investigación por lo cual no se indagará en dicho tema. Alcaldía de Pereira (2020).

2.3.2 *Municipio de Floridablanca Santander*

El estatuto de renta vigente para el municipio de Floridablanca Santander es el Acuerdo No. 012 de 2021 (septiembre 28).

2.3.2.3 *Acuerdo No. 12 de 2021*

A continuación, se detallará a fondo el acuerdo del municipio de Floridablanca Santander, especificando el hecho generador, sujeto pasivo, la base gravable y el impuesto mínimo de industria y comercio que se establecieron en cada uno de ellos durante su vigencia:

2.3.2.3.2 *Hecho Generador*

Artículo 46. Hecho generador. El hecho generador del impuesto de industria y comercio está constituido por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios y financieras en la jurisdicción del municipio de Floridablanca, ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimientos de comercio o sin ellos, o a través del uso de tecnologías de información y comunicación (TIC). Alcaldía municipal Floridablanca (2021).

2.3.2.3.3 *Sujeto Pasivo*

Artículo 45. Sujeto pasivo. Son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio las personas naturales o jurídicas, sociedades de hecho, comunidades organizadas, sucesiones ilíquidas, los consorcios, empresas unipersonales, las uniones temporales, patrimonios autónomos, entidades sin ánimo de lucro, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del orden nacional, departamental y municipal, las sociedades de economía mixta de todo orden, las unidades administrativas con régimen especial y demás entidades estatales de cualquier naturaleza, el departamento de Santander, la Nación y los demás sujetos pasivos, que

realicen 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 Floridablanca. Alcaldía Municipal Floridablanca (2021).

2.3.2.3.4 Base Gravable y Tarifa

Artículo 56. Base gravable y tarifa. La base gravable del impuesto de industria y comercio está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo período gravable, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este Estatuto. 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. Alcaldía Municipal Floridablanca (2021).

Parágrafo 1. Los contribuyentes que desarrollen actividades parcialmente exentas o no sujetas, deducirán de la base gravable de sus declaraciones, el monto de sus ingresos correspondientes con la parte exenta o no sujeta. Alcaldía Municipal Floridablanca (2021).

Parágrafo 2. Se entiende por ingresos brutos del contribuyente lo facturado por ventas, las comisiones, los intereses, los honorarios, los pagos por servicios prestados y todo ingreso originado o conexo con la actividad gravada. En todo caso se entiende como ingreso bruto todo valor susceptible de medirse monetariamente y que se identifica con el flujo de dinero o bienes que recibe una persona natural, jurídica o sociedad de hecho en un período específico. Alcaldía Municipal Floridablanca (2021).

Parágrafo 3. 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. Alcaldía Municipal Floridablanca (2021).

2.3.2.3.5 *Base Presunta Mínima de Ingresos Brutos*

Artículo 112. Base presunta mínima de ingresos brutos para la liquidación del impuesto de industria y comercio para el régimen común. La base gravable mínima del impuesto de industria y comercio para los contribuyentes del régimen común que liquidarán los sujetos pasivos de dicho impuesto no podrá en ningún caso ser inferior a 1.000 UVT en el año gravable. En todo caso, la base gravable declarada no podrá ser inferior a la base mínima presunta. Alcaldía Municipal Floridablanca (2021).

3 Marco Legal

A continuación, se relaciona la normatividad utilizada para el desarrollo del presente trabajo de investigación:

3.1 Normatividad Industria y Comercio

En la tabla número 1 se relaciona la normatividad que crea y regula el impuesto de industria y comercio en Colombia la cual permite comparar, revisar y analizar la normatividad nacional vs los acuerdos municipales que crean los estatutos de rentas municipales:

Tabla 1

Principal normatividad del impuesto de Industria y Comercio

Constitución Política de 1991
Ley 14 de 1983 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”.
Decreto Ley 1333 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.
Ley 1819 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”.
<i>Nota:</i> Elaboración Propia a partir de la Constitución Política, Ley 14 de 1983, Decreto Ley 1333 de 1986 y Ley 1819 de 2016

3.2 Normatividad Industria y Comercio de los Municipios de Pereira y Floridablanca

En la tabla número 2 se relaciona la evolución de la normatividad del impuesto de industria y comercio de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander desde la creación del municipio

hasta la actualidad, esta normatividad permite revisar los cambios que se han realizado en los municipios frente al impuesto mínimo de industria y comercio.

Tabla 2

Normatividad del impuesto de industria y comercio de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander

Pereira	Floridablanca Santander
ACUERDO No. 41 DE 2012 “Por medio del cual se adopta el estatuto tributario, para el municipio de Pereira”.	ACUERDO No. 045 DE 2016 "Por medio del cual se compila, modifica, adiciona y adopta el estatuto tributario del municipio de Floridablanca, Santander".
ACUERDO No. 029 DE 2015 “Por medio del cual se adopta el estatuto tributario municipal”.	ACUERDO No. 23 DE 2018 “Por medio del cual se adiciona un artículo al Estatuto Tributario del Municipio de Floridablanca”.
ACUERDO No. 042 DE 2017 “Por medio del cual se modifica el estatuto tributario municipal - Acuerdo 29 de 2015 y se dictan otras disposiciones”.	ACUERDO No. 031 DE 2019 "Por medio del cual se compila, modifica, adiciona y adopta el Estatuto Tributario del Municipio de Floridablanca, Santander".
ACUERDO No. 023 DE 2020 “Por medio del cual se modifica el estatuto tributario de Pereira Acuerdo Municipal No. 29 de 2015”.	ACUERDO No. 015 DE 2020 “Por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario del Municipio de Floridablanca”.
	ACUERDO No. 003 DE 2021 “Por medio del cual se modifica el Acuerdo 031 de 2019 Estatuto Tributario Municipal de Floridablanca”.
	ACUERDO No. 012 DE 2021 “Por medio del cual se actualiza, compila, modifica, adiciona y adopta el Estatuto Tributario del Municipio de Floridablanca, Santander”.

Nota: Elaboración Propia a partir de la normatividad de ICA de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander

3.3 Principales Conceptos Emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En la tabla número 3 se mencionan los principales conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los cuales se da respuesta sobre inquietudes y reclamos sobre el impuesto mínimo de industria y comercio a diferentes contribuyentes.

Tabla 3

Principales conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el asunto de impuesto mínimo de ICA

Concepto No. 55320 del 30 de octubre de 2020 “Los elementos para imposición de impuesto mínimo municipal”.

Concepto Radicado: 2-2020-067039 “Base gravable mínima y sanción mínima”.

Concepto Radicado: 2-2022-010669 Bogotá D.C., 10 de marzo de 2022 “Impuesto mínimo y declaración en cero”.

Concepto Radicado: 2-2020-015591 Bogotá D.C., 27 de abril de 2020 “Base gravable mínima y Cobro por registro ICA”.

Nota: Elaboración Propia a partir de conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4 Diseño Metodológico

4.1 Tipo de Investigación

El presente trabajo de investigación se desarrollará mediante la investigación de tipo cualitativo, donde la investigación se obtiene a partir de datos no cuantificables como son la ley, acuerdos municipales y conceptos; de alcance descriptivo ya que permite analizar e identificar mediante las normas tributarias (leyes, acuerdos, conceptos y sentencias) el impuesto mínimo del impuesto de industria y comercio de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander, con un diseño de investigación no experimental debido a que esta investigación se basa en la observación y evaluación de cómo afecta a los contribuyentes el impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander y su posible ilegalidad.

4.2 Población y Muestra

La población y muestra que será tomada para desarrollar el presente trabajo de investigación son las leyes nacionales Ley 14 de 1983, el Decreto Ley 1333 de 1986 y la Ley 1819 de 2016 junto con los acuerdos municipales Acuerdo No. 29 de 2015 del municipio de Pereira y el Acuerdo No. 012 de 2021 del municipio de Floridablanca Santander; con el propósito de evaluar cómo afecta a los contribuyentes el impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander y determinar su posible ilegalidad.

4.3 Muestra y Recolección de datos

Para la elaboración del trabajo de investigación, se utilizaron normas tributarias para realizar el análisis las cuales se relacionan a continuación:

- Constitución Política
- Leyes nacionales
- Estatuto Tributario Municipal de Pereira vigente
- Estatuto Tributario Municipal de Floridablanca Santander vigente
- Conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Informe de Dinámica Empresarial en Provincia Metropolitana de la Cámara de Comercio de Bucaramanga años 2021 y 2022.

4.4 Procedimiento

4.4.1 Fase Preliminar

En esta primera fase preliminar se va a realizar una recopilación de la información documental de la ley que reglamenta el impuesto de industria y comercio en Colombia, que se utilizará como referencia metodológica para el presente trabajo de investigación, de igual manera los estatutos tributarios vigentes bajo la modalidad de acuerdos municipales de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander, objeto de estudio, con el fin de evaluar cómo afecta a los contribuyentes el impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander y determinar su posible ilegalidad.

4.4.2 Fase Trabajo de Campo

Para la fase final, una vez se haya recopilado la información suficiente, se procederá a realizar un informe técnico que contenga los resultados del análisis de la posible ilegalidad del impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca

Santander y su afectación al contribuyente, teniendo claro cada una de las leyes que reglamentan el impuesto de industria y comercio en Colombia y de los estatutos municipales de Pereira y Floridablanca Santander vigentes.

5 Análisis de la normatividad del impuesto de industria y comercio

5.1 Comparación de la Ley de Industria y Comercio Vs Acuerdos Municipales de Pereira y Floridablanca Santander

Tabla 4

Comparación de la ley de industria y comercio vs acuerdos municipales de Pereira y Floridablanca Santander

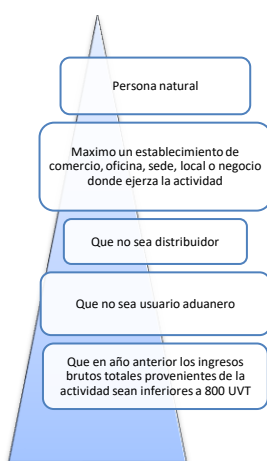
Ítem	Leyes Nacionales que Regulan el Impuesto de Industria y Comercio en Colombia	Estatutos Tributarios Municipio de Pereira (Acuerdo 042 De 2017) (Acuerdo 029 De 2015)	Estatuto Tributario Municipio de Floridablanca (Acuerdo 012 De 2021)	¿Los Estatutos Tributarios de los Municipios de Pereira y Floridablanca Están Acordes a la Ley?
Ubicación del impuesto dentro de la ley y los Estatutos de Rentas Municipales	Capitulo II Impuesto de industria y comercio	Capitulo II Impuesto de industria y comercio	Capitulo II Impuesto de industria y comercio	Si
Sujeto activo	Municipios	Municipio de Pereira	Municipio de Floridablanca Santander	Si
Sujeto pasivo	La Ley 14 de 1983 establece que son las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos (Art. 32).	El Acuerdo 042 de 2017 en el art. 27 establece: Son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio en el municipio de Pereira, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.	El Acuerdo 012 de 2021 en el artículo 45 establece: Son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio las personas naturales o jurídicas, sociedades de hecho, comunidades organizadas, sucesiones ilíquidas, los consorcios, empresas unipersonales, las uniones temporales, patrimonios autónomos, entidades sin ánimo de lucro, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del orden nacional, departamental y municipal, las sociedades de economía mixta de todo orden, las unidades administrativas con régimen especial y demás entidades estatales de cualquier naturaleza, el Departamento de Santander, la Nación y los demás sujetos pasivos, que realicen el hecho generador de la obligación tributaria.	Si

Ítem	Leyes Nacionales que Regulan el Impuesto de Industria y Comercio en Colombia	Estatutos Tributarios Municipio de Pereira (Acuerdo 042 De 2017) (Acuerdo 029 De 2015)	Estatuto Tributario Municipio de Floridablanca (Acuerdo 012 De 2021)	¿Los Estatutos Tributarios de los Municipios de Pereira y Floridablanca Están Acordes a la Ley?
Hecho generador	La Ley 14 de 1983 establece que recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones en forma permanente u ocasional (Art. 32).	El Acuerdo 029 de 2015 en el artículo 24 establece: El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en la jurisdicción del municipio de Pereira 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.	El Acuerdo 012 de 2021 en el artículo 46 establece: El hecho generador del impuesto de industria y comercio está constituido por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios y financieras en la jurisdicción del municipio de Floridablanca, ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimientos de comercio o sin ellos, o a través del uso de tecnologías de información y comunicación (TIC).	Si
Tarifas	La Ley 1819 de 2016 establece que 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 2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) para actividades comerciales y de servicios. (Art. 196).	En el Acuerdo 042 de 2017, artículo 21 se establecen dos tarifas para dos actividades específicas; en el artículo 43 del Acuerdo 029 de 2015 se establecen las tarifas del impuesto de industria y comercio acorde a las especificaciones de la ley.	En el Acuerdo 012 de 2021 en el artículo 91 se establecen las tarifas del impuesto de industria y comercio acorde a las especificaciones de la ley.	Si

Ítem	Leyes Nacionales que Regulan el Impuesto de Industria y Comercio en Colombia	Estatutos Tributarios Municipio de Pereira (Acuerdo 042 De 2017) (Acuerdo 029 De 2015)	Estatuto Tributario Municipio de Floridablanca (Acuerdo 012 De 2021)	¿Los Estatutos Tributarios de los Municipios de Pereira y Floridablanca Están Acordes a la Ley?
Base gravable	La Ley 1819 de 2016 establece que: 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. (Art. 196).	En el Acuerdo 042 de 2017 el artículo 28 establece que: La base gravable 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 por la ley. 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.	En el Acuerdo 012 de 2021 el artículo 56 establece: La base gravable del impuesto de industria y comercio está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo periodo gravable, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este estatuto. 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.	Si

Ítem	Leyes Nacionales que Regulan el Impuesto de Industria y Comercio en Colombia	Estatutos Tributarios Municipio de Pereira (Acuerdo 042 De 2017) (Acuerdo 029 De 2015)	Estatuto Tributario Municipio de Floridablanca (Acuerdo 012 De 2021)	¿Los Estatutos Tributarios de los Municipios de Pereira y Floridablanca Están Acordes a la Ley?
Actividades económicas	La Ley 1819 de 2016 establece: 1. Actividades de servicio: Se consideran 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, 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. (Art. 199). La Ley 14 de 1983 establece: 2. Actividades industriales: Las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes. (Art. 34) La Ley 14 de 1983 establece: 3. Actividades comerciales: Las 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.	El Acuerdo 029 de 2015 en el art. 25 establece la siguiente definición: 1. Actividades industriales: Se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, reparación, manufactura, ensamblaje, de cualquier clase de materiales o bienes. El Acuerdo 029 de 2015 en el art. 25 establece la siguiente definición: 2. Actividades comerciales: Se entienden por actividades comerciales, las 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 siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código como actividades industriales o de servicios. El Acuerdo 042 de 2017 en el art. 15 establece la siguiente definición: 3. Actividades de servicios: Son actividades de servicios las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad. En general se entenderá como actividad de servicios toda tarea, labor o trabajo ejecutado por persona natural o jurídica o por sociedad de hecho, sin que medie relación laboral con quien lo contrata, que genere una contraprestación en dinero o en especie	El Acuerdo 012 de 2021 en los artículos 51,52 y 53 establece la siguiente definición: 1.Actividades industriales: Se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamble 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 el Código de Identificación Internacional Uniforme (CIU). 2. Actividades Comerciales: Se entiende por actividad comercial la dedicada al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías al por mayor y por menor y las demás definidas como tales en el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por la ley o este estatuto como actividades industriales o de servicios y las demás descritas como actividades comerciales en el Código de Identificación Internacional Uniforme (CIU). 3.Actividades de servicios: Se consideran actividades de servicios 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, que genere una contraprestación en dinero o en especie y que se concrete en la obligación de hacer, sin importar que en ella predomine el factor material o intelectual.	Si

Ítem	Leyes Nacionales que Regulan el Impuesto de Industria y Comercio en Colombia	Estatutos Tributarios Municipio de Pereira (Acuerdo 042 De 2017) (Acuerdo 029 De 2015)	Estatuto Tributario Municipio de Floridablanca (Acuerdo 012 De 2021)	¿Los Estatutos Tributarios de los Municipios de Pereira y Floridablanca Están Acordes a la Ley?
Período gravable	La Ley 14 de 1983 establece periodicidad anual (Art. 33).	Anual (Art. 54 Acuerdo 042 de 2017).	Anual (Art. 49 Acuerdo 012 de 2021).	Si
¿Se establece un impuesto mínimo de industria y comercio?	La Ley 1819 de 2016 establece: Art. 346. Sistema preferencial del impuesto de industria y comercio. Los concejos municipales y distritales podrán establecer, para sus pequeños contribuyentes, un sistema preferencial del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y otros impuestos o sobretasas complementarios a este, en el que se liquide el valor total por estos conceptos en UVT, con base en factores tales como promedios por actividad, sectores, área del establecimiento comercial, consumo de energía y otros factores objetivos indicativos del nivel de ingresos de la actividad económica desarrollada por el contribuyente. Para estos efectos se entiende que son pequeños contribuyentes quienes cumplan con la totalidad de los requisitos para pertenecer al régimen simplificado del impuesto sobre las ventas.	El Acuerdo 029 de 2015 en el artículo 51 establece el régimen simplificado especial y en el parágrafo 1 indica que el valor del impuesto de industria y Comercio para los contribuyentes del régimen simplificado especial será de 8 UVT anuales, pagaderos mediante factura en forma trimestral. Esta factura presta mérito ejecutivo y contra ella procede el recurso de reconsideración ante el secretario de hacienda municipal respecto a las obligaciones liquidadas y facturadas correspondientes a cada vigencia. Condiciones para pertenecer al régimen simplificado especial	No aplica	Si



Leyes Nacionales que Regulan el Impuesto de Industria y Comercio en Colombia	Estatutos Tributarios Municipio de Pereira (Acuerdo 042 De 2017) (Acuerdo 029 De 2015)	Estatuto Tributario Municipio de Floridablanca (Acuerdo 012 De 2021)	¿Los Estatutos Tributarios de los Municipios de Pereira y Floridablanca Están Acordes a la Ley?
	El Acuerdo 029 de 2015 en el artículo 55 establece: Impuesto mínimo. La declaración anual del impuesto de industria y comercio será liquidada con un valor mínimo de ocho (8) UVT , tanto en el área urbana como en el área rural, siempre que el valor liquidado sea inferior a este.	El Acuerdo 012 de 2021 en el artículo 112 establece: Base presunta mínima de ingresos brutos para la liquidación del impuesto de industria y comercio para el régimen común. La base gravable mínima del impuesto de industria y comercio para los contribuyentes del régimen común que liquidarán los sujetos pasivos de dicho impuesto no podrá en ningún caso ser inferior a 1.000 UVT en el año gravable. La base gravable declarada no podrá ser inferior a la base mínima presunta.	No, La ley 14 de 1983, el Decreto Ley 1333 de 1986 y la ley 1819 de 2016 NO establecen un impuesto o base gravable mínima de industria y comercio para el régimen común en la actualidad responsables de IVA.

Nota: Elaboración Propia a partir de la Ley 14 de 1983, Decreto Ley 1333 de 1986 y Ley 1819 de 2016, Acuerdo Municipal 012 de 2021, Acuerdo Municipal 029 de 2015 y Acuerdo 042 de 2017.

5.2 Facultades de los entes territoriales para crear impuestos en el territorio nacional

La Constitución Política de 1991 dispone de unas normas especiales en materia de organización territorial, que está integrada entre otros por los departamentos y municipios, a quienes se les reconoce una autonomía que comienza por el gobierno de sus propias autoridades, el ejercicio de sus competencias, la administración de los recursos y el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Al interpretar el artículo 338 constitucional en materia de autonomía fiscal de la entidades territoriales, se considera que las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales tienen una competencia que debe ejercerse en el marco de la Constitución y la ley, con lo cual, si bien dichos órganos de representación popular no pueden crear tributos, porque esta es una función reservada al legislador central, que bien puede definir sus elementos básicos, o limitarse a expedir una ley que los autorice para que

las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, en desarrollo de su autonomía impositiva, puedan regular los aspectos no desarrollados por el legislador. Consejo de Estado (2017).

La Sentencia del 6 de noviembre de 2019 (Exp. 23836, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez), reiterada en sentencia del 29 de abril de 2020 (Exp. 23273, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto) señala: “La adopción de impuestos locales por parte de las entidades territoriales requiere de la preexistencia de una ley que autorice el tributo (ley de autorización). Aunque los entes territoriales cuentan con autonomía para el ejercicio de potestades normativas en materia tributaria, están sometidos a la Constitución y a la ley de creación o autorización del tributo. Los parámetros mínimos que los entes territoriales deben tener en cuenta para establecer, en el marco de su competencia, los elementos del tributo son dos: “(i) la autorización del gravamen por el legislador y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo”. Esta conclusión es aplicable a cualquier tipo de tributo, llámese impuesto, tasa o contribución, respetando, naturalmente, las especificidades que para cada uno de ellos ha dispuesto la Constitución Política. Consejo de Estado (2017).

Los límites de la potestad tributaria de los entes territoriales les impiden crear tributos, en sentido estricto. Solo podrán establecerlos en sus respectivas jurisdicciones, a través de sus órganos de representación popular, cuando una ley los haya creado. La Sección ha recalcado ese mandato constitucional, entre otras, en las sentencias del 25 de marzo de 2010 (exp. 16428, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia), del 07 de febrero de 2013 (exp. 18885, CP: William Giraldo Giraldo), del 05 de junio de 2014 (exp. 19945, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia), del 05 de febrero de 2015 (exp. 20654, CP: ibídem), del 14 de mayo de 2015 (exp. 19548, CP: Hugo Fernando

Bastidas Bárcenas) y del 02 de mayo de 2019 (exp. 23258, CP: Milton Chaves García). Consejo de estado (2017).

Según las sentencias nombradas anteriormente los entes territoriales no poseen la facultad para crear nuevos impuestos que no estén regulados en la Constitución Política o la ley, por todo lo expuesto anteriormente los municipios de Pereira y Floridablanca Santander no pueden establecer o crear un impuesto mínimo al impuesto de industria y comercio, debido a que la ley y la Constitución Política no les da las facultades para hacerlo.

La facultad de establecer tributos la reguló la Constitución en los artículos 287-3, 300-4 y 313-4 y, para el efecto, supeditó la atribución de “establecer”, “decretar” o de “votar” los tributos locales, a la ley la cual se la confirió al legislador central. Consejo de Estado (2017).

De igual manera la demanda con radicado: 68001-23-33-000-2017-00610-02(24462) del Demandante Nicanor Moya Carrillo, reza lo siguiente: Por esa razón, el artículo 338 íbidem les reconoce potestad normativa para regular sus tributos propios, pero dicho poder no está desprovisto de límites, toda vez que el texto del mencionado artículo 338 debe interpretarse de manera concordante con la indicación hecha en los artículos 287 y 300, acerca de que el ámbito de autonomía de los departamentos se sujeta a los límites de la Constitución y la ley. Consejo de Estado (2017).

5.3 Conceptos Emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en Materia de Impuesto Mínimo de Industria y Comercio.

En el desarrollo de esta investigación se encontraron algunos conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia de impuesto mínimo de industria y comercio, se relacionan cuatro de ellos:

5.3.1 Concepto No. 55320 del 30 de Octubre De 2020 “Los Elementos para Imposición de Impuesto Mínimo Municipal”.

Este concepto busca dar respuesta a la pregunta del contribuyente sobre los elementos para imposición de impuesto mínimo municipal, según el autor, el impuesto de industria y comercio grava la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios en cada jurisdicción municipal, la regulación normativa se encuentra contenida principalmente en la Ley 14 de 1983 y el Decreto Ley 1333 de 1986, modificadas algunas de sus disposiciones por la Ley 1819 de 2016. Villota Quiñonez, L. F. (2020).

La Ley 1819 de 2016 establece de manera optativa para el municipio la posibilidad de implementar un sistema de liquidación y pago simplificado, denominado sistema preferencial del impuesto de industria y comercio a cargo de pequeños contribuyentes. Señala el artículo 346 de la citada Ley. Villota Quiñonez, L. F. (2020).

“Los concejos municipales y distritales podrán establecer, para sus pequeños contribuyentes, un sistema preferencial del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y otros impuestos o sobretasas complementarios a este, en el que se liquide el valor total por estos conceptos en UVT, con base en factores tales como promedios por actividad, sectores, área del establecimiento comercial, consumo de energía y otros factores objetivos indicativos del nivel de

ingresos de la actividad económica desarrollada por el contribuyente”. Villota Quiñonez, L. F. (2020).

5.3.2 Concepto Radicado: 2-2020-067039 “Base Gravable Mínima y Sanción Mínima”.

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 14 de 1983, la base gravable del impuesto es 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. Villota Quiñonez, L. F. (2020).

Por tanto, se entiende que el impuesto mínimo no aplica, sin embargo se recuerda que con la Ley 1819 del 2016 en el artículo 346, se estableció de manera optativa para los municipios la posibilidad de adoptar un sistema de pago simplificado, llamado sistema preferencial del impuesto de industria y comercio, en el cual pueden fijar un sistema simplificado para pequeños contribuyentes con tarifas en UVT, es decir que el valor del impuesto es un monto fijo, este sería el único caso donde se cobraría un impuesto fijo. Villota Quiñonez, L. F. (2020).

5.3.3 Concepto Radicado: 2-2022-010669 Bogotá D.C., 10 de marzo de 2022 “Impuesto mínimo y declaración en cero”.

El artículo 346 establece la opción de fijar un esquema simplificado de determinación del impuesto de industria y comercio con tarifas en UVT para pequeños contribuyentes, es decir, que el valor del impuesto corresponde a un monto fijo según la clasificación o rangos previstos en el acuerdo municipal. Es decir que los concejos, haciendo el correspondiente análisis de pertinencia, pueden adoptar o no este esquema preferencial, cuyo objetivo es simplificar la determinación y el control del impuesto para los contribuyentes de menores ingresos. Mediante acuerdo del Concejo Municipal de Garzón Huila, se estableció que los contribuyentes del

régimen simplificado del impuesto de industria y comercio deberán declarar y pagar como ingresos netos mínimos en Garzón por el respectivo año gravable, el siguiente valor equivalente a mil (1.000) UVT a la fecha en que se hace exigible la presentación de la declaración. “¿Con cuál UVT se debe calcular la base mínima gravable para presentar mi declaración del impuesto de industria y comercio de la vigencia 2021, la cual tengo que presentar en la actual vigencia 2022?” La base de liquidación del impuesto debe relacionarse con los ingresos del respectivo período gravable, por lo que el valor de referencia será el correspondiente a tal período que se hará exigible al momento de presentar la declaración. Señala el estatuto que el municipio exige la presentación de declaración en cero cuando no se haya realizado operaciones gravadas y, por ende, no se obtuvieron ingresos”. Villota Quiñonez, L. F. (2022).

5.3.4 Concepto Radicado: 2-2020-015591 Bogotá D.C., 27 De Abril de 2020 “Base Gravable Mínima y Cobro por Registro Ica”.

El artículo 346 establece la opción de fijar un esquema simplificado de determinación del impuesto de industria y comercio con tarifas en UVT para pequeños contribuyentes, es decir, que el valor del impuesto corresponde a un monto fijo según la clasificación o rangos previstos en el acuerdo municipal. Es decir que los concejos, haciendo el correspondiente análisis de pertinencia, pueden adoptar o no este esquema preferencial, cuyo objetivo es simplificar la determinación y el control del impuesto para los contribuyentes de menores ingresos. Los acuerdos proferidos por los concejos municipales son actos administrativos, se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”. Villota Quiñonez, L. F. (2020).

su área metropolitana. Floridablanca, ‘Ciudad dulce’, es reconocida por sus obleas, turismo, parques, centros comerciales, zonas francas de salud y clínicas, su educación de calidad y ha sido polo del progreso de la región durante los últimos años.

Gracias a su dinámica comercial y empresarial Floridablanca ha contribuido al desarrollo de la región. Su crecimiento urbanístico va acorde con las necesidades del área metropolitana de Bucaramanga. Municipio de Floridablanca (2023).

Ilustración 2

Mapa de Floridablanca



Nota: Fuente Colegioecologico, (s.f.)

6.3 Estadísticas por Sectores Económicos de los Municipios de Pereira y Floridablanca

Santander Durante el año 2022

En la tabla número 5 se relacionan las empresas inscritas en la Cámara de Comercio de Pereira y Floridablanca Santander en los diferentes sectores económicos, se observa que el sector económico de comercio es el que cuenta con un mayor número de empresas registradas durante el año 2022 en cada municipio, seguida de la actividad de servicios.

Tabla 5*Sectores económicos de los municipios de Pereira y Floridablanca*

Municipio de Pereira			Municipio de Floridablanca Santander		
Actividad económica	Censados	Porcentaje	Actividad Económica	Censados	Porcentaje
Comercio	11.544	54,90%	Comercio	5.226	41,60%
Servicio	7.031	33,40%	Servicio	3.103	24,70%
Industria	2.445	11,60%	Industria	1.721	13,70%
TOTAL	21.020	100%	Hoteles/Restaurante	942	7,50%
			Construcción	879	7,00%
			Transporte	452	3,60%
			Agropecuario	214	1,70%
			Minas	25	0,20%
			TOTAL	12.562	100%

Nota: Fuente Cámara de Comercio de Pereira (2023) y Cámara de Comercio de Bucaramanga (2022)

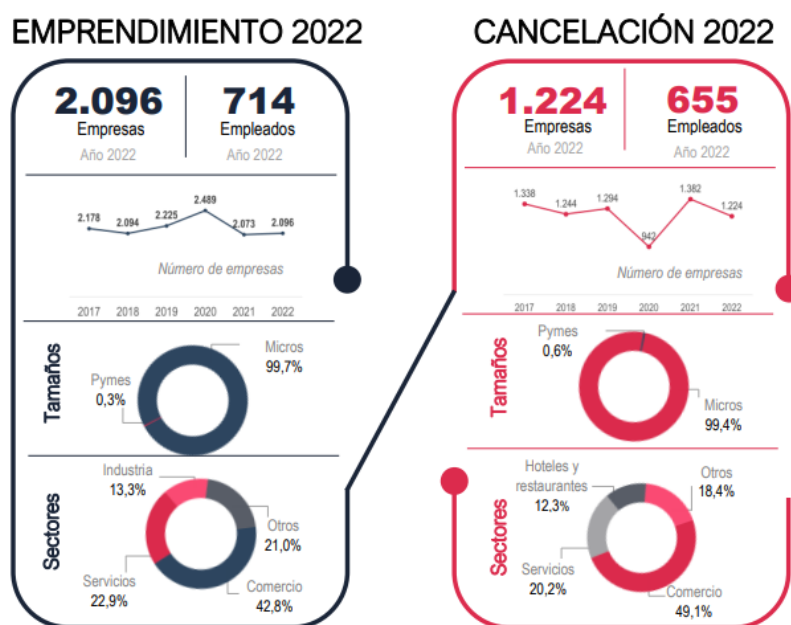
6.3 Creación de Emprendimientos y Cancelación de Matrícula Mercantil Año 2022

Municipio de Floridablanca Santander

Según el informe de Dinámica Empresarial en la Provincia Metropolitana de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, en Floridablanca Santander durante el año 2022 se crearon 2.096 empresas dando trabajo a 714 personas y se cancelaron 1.224 matrículas mercantiles Cámara de Comercio de Bucaramanga (2022) como se refleja a continuación:

Ilustración 3

Creación de emprendimientos y cancelación de matrícula mercantil Floridablanca



Nota: Cámara de Comercio de Bucaramanga (2022)

Como se observa en la gráfica anterior de las empresas que cancelaron su matrícula mercantil el 99.4% son microempresas, y el sector económico comercial fue en el que más se cancelaron, con un 49.1%, seguido de la actividad de servicios con un 20.2%. Cámara de Comercio de Bucaramanga (2022).

6.3 Índice de informalidad durante el año 2022 en el municipio de Pereira

Según la Cámara de Comercio de Pereira en su censo empresarial del año 2022 al 31 de diciembre de 2022 se sensibilizaron 1.253 comerciantes informales, de los cuales se matricularon en total 496 en el registro mercantil y se cerraron definitivamente 16 establecimientos, por lo cual el índice de informalidad al culminar el censo fue de 6.5%. Cámara de Comercio de Pereira (2023).

7. Caso Práctico

7.1 Municipio de Pereira

La empresa El Supuesto SAS se encuentra inscrita en el Registro de Información Tributaria (RIT) del municipio de Pereira, durante el año gravable 2022 obtuvo ingresos brutos en este municipio por valor de **\$5.981.000**, presta servicios eléctricos con una tarifa del 10*1000, tiene una camioneta con avisos donde publicita sus servicios. El siguiente sería el cálculo al momento de liquidar el impuesto de industria y comercio para el año **2022**:

Tabla 6

Calculo Impuesto de industria y comercio - caso práctico municipio de Pereira

CONCEPTO	INGRESOS REALES	INGRESOS IMP MINIMO	DIFERENCIA
TOTAL, INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS DEL PERIODO EN TODO EL PAÍS	5.981.000	5.981.000	-
MENOS INGRESOS FUERA DE ESTE MUNICIPIO O DISTRITO	-	-	-
TOTAL, INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS EN ESTE MUNICIPIO (REGLÓN 8 MENOS 9)	5.981.000	5.981.000	-
MENOS INGRESOS POR OTRAS ACTIVIDADES EXENTAS EN ESTE MUNICIPIO (POR ACUERDO)	-	-	-
TOTAL, INGRESOS GRAVABLES (REGLÓN 10 MENOS 11,12,13,14 Y 15)	5.981.000	5.981.000	-
TARIFA IMPUESTO INDUSTRIA Y COMERCIO	10‰	8 UVT	-
TOTAL, IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (Renglón 17+19)	59.810	304.032	244.222
IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS (15% del renglón 20)	8.972	45.605	36.633
SOBRETASA BOMBERIL (5,5% del Impuesto industria y comercio Acuerdo 27 del 2017)	3.290	16.722	13.432
TOTAL, IMPUESTO A CARGO	72.072	366.359	294.287

Nota: Fuente elaboración propia

De acuerdo a lo planteado en la tabla 5, se puede observar que a un contribuyente que tiene ingresos de \$5.981.000,00, con una tarifa correspondiente a su actividad económica del 10*1000 en el municipio de Pereira le correspondería pagar el valor de **\$72.072** (ICA, avisos y tableros y sobretasa bomberil), de acuerdo a los ingresos generados en el año; teniendo en cuenta el artículo 55 del Acuerdo 029 de 2015 la declaración anual del impuesto de industria y comercio

será liquidada con un valor mínimo de ocho (8) UVT, tanto en el área urbana como en el área rural, siempre que el valor liquidado sea inferior a este, por tanto, el impuesto que debe pagar el contribuyente es de **\$366.359** (ICA, avisos y tableros y sobretasa bomberil), el valor del impuesto que el contribuyente está cancelando y liquidando correspondería a una base gravable de **\$ 30.403.000**, que corresponde al **408.33%** de mayor valor que se está imponiendo la administración tributaria versus el valor real obtenido por el contribuyente.

El artículo 196 de la Ley 1819 de 2016 establece que 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. Funcion Pública. (s.f.).

7.2 Municipio de Floridablanca Santander

La empresa El Ejemplo SAS se encuentra inscrita en el Registro de Información Tributaria (RIT) del municipio de Floridablanca Santander, durante el año gravable 2022 obtuvo ingresos brutos en este municipio por valor de **\$5.981.000**, presta servicios eléctricos con una tarifa del 4*1000, tiene una camioneta con avisos donde publicita sus servicios. El siguiente sería el cálculo al momento de liquidar el impuesto de industria y comercio para el año **2022**:

Tabla 7*Calculo Impuesto de industria y comercio - caso práctico municipio de Floridablanca*

CONCEPTO	INGRESOS REALES	INGRESOS IMP MINIMO	DIFERENCIA
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS DEL PERIODO EN TODO EL PAÍS	5.981.000	5.981.000	-
MENOS INGRESOS FUERA DE ESTE MUNICIPIO O DISTRITO	-	-	-
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS EN ESTE MUNICIPIO (REGLÓN 8 MENOS 9)	5.981.000	5.981.000	-
MENOS INGRESOS POR OTRAS ACTIVIDADES EXENTAS EN ESTE MUNICIPIO (POR ACUERDO)	-	-	-
TOTAL INGRESOS GRAVABLES (REGLÓN 10 MENOS 11,12,13,14 Y 15)	5.981.000	5.981.000	-
ACTIVIDAD 1 (PRINCIPAL) (Base presunta mínima 1,000 UVT Art 112 Acuerdo 012 del 2021)	5.981.000	38.004.000	32.023.000
TARIFA IMPUESTO INDUSTRIA Y COMERCIO	4‰	4‰	-
TOTAL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (Renglón 17+19)	23.924	152.016	128.092
IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS (15% del renglón 20)	3.589	22.802	19.213
SOBRETASA BOMBERIL (5,5% del Impuesto industria y comercio Acuerdo 27 del 2017)	-	-	-
TOTAL IMPUESTO A CARGO	27.513	174.818	147.305

Nota: Fuente elaboración propia

De acuerdo con lo planteado en la tabla 6, se puede observar que a un contribuyente que tiene ingresos de \$5.981.000, con una tarifa correspondiente a su actividad económica del 4*1000 en el municipio de Floridablanca Santander le correspondería pagar el valor de **\$27.513** (ICA, avisos y tableros), de acuerdo a los ingresos generados en el año; teniendo en cuenta el artículo 112 del Acuerdo 012 de 2021 establece:

Base presunta mínima de ingresos brutos para la liquidación del impuesto de industria y comercio para el régimen común. La base gravable mínima del impuesto de industria y comercio para los contribuyentes del régimen común que liquidarán los sujetos pasivos de dicho impuesto no podrá en ningún caso ser inferior a **1.000 UVT** en el año gravable. La base gravable declarada no podrá ser inferior a la base mínima presunta. Alcaldía Municipal Floridablanca (2021).

Por tanto, el impuesto que debe pagar el contribuyente es de **\$174.818** (ICA, avisos y tableros), el valor del impuesto que el contribuyente está cancelando y liquidando correspondería

a una base gravable de \$ **38.004.000,00**, (para el año gravable 2022 con UVT \$38.004), que corresponde al **535.41%** de mayor valor que está imponiendo la administración tributaria versus el valor real obtenido por el contribuyente.

El artículo 196 de la Ley 1819 de 2016 establece que 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. Funcion Pública. (s.f.).

De acuerdo con los casos prácticos realizados para cada uno de los municipios se observa que los contribuyentes están siendo vulnerados, ya que están pagando sobre unos ingresos que no corresponden a su realidad económica, lo que genera afectación en su flujo de caja. Adicional se puede decir que se está violando el principio de progresividad tributaria, de acuerdo con la sentencia C-397/11:

El principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical). En cuanto al principio de eficiencia, también ha considerado la Corte, que resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para

conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo). Corte Constitucional (2011).

7.3 Testimonio de Contribuyente en Floridablanca, Santander

La sorpresa del impuesto de industria y comercio en Floridablanca - entrevista de Caracol Radio a un contribuyente de Floridablanca, Santander – por queja en el cobro del impuesto mínimo. Caracol Radio conoció al menos dos casos de personas que llegaron a la alcaldía de esta población con el fin de declarar ingresos y ponerse al día con el impuesto de industria y comercio. Sin embargo, se llevaron la sorpresa de que el gravamen se liquida con una base mínima de mil UVT lo que equivale a casi \$36 millones. Caracol Radio (2021).

Luis Antonio Paredes contribuyente entrevistado dice: Lo que pasa es que ayer fui a presentar la declaración en cero sí, pues yo no tengo un negocio, algún día vendí unos computadores pero no volví pero figuro allá en industria y comercio entonces me obligan a presentar declaración, la fui a presentar en cero y eso primero una congestión terrible, entré como a las 2:05 pm y salí a las 4:30 pm, si no estábamos cien o doscientas personas ahí haciendo fila eran poquitas y resulta que llego a la ventanilla a presentar y que no que en cero no puedo presentarla, que por ley o yo no sé por qué hay que presentarla como mínimo 1000 UVT esos 1000 UVT son 35 millones seiscientos (UVT 2020) y le sale a uno a pagar 200.000 pesos y le cobran aparte del impuesto que son 125.000 creo que sale le cobran el 10% de sobretasa bomberil y el 15% de avisos, vallas y tableros entonces le sale a uno por 200.000 pesos y yo no tuve ingreso y yo no vendo, yo alguna vez vendí computadores pero esa no es mi actividad hoy en día, yo no hago nada hoy en día y si me obligan a pagar 200.000 pesos, pero no me parece justo.

(Transcripción entrevista a un contribuyente municipio de Floridablanca del 03/03/2021). Paredes (2021) Caracol Radio (2021).

Consultado sobre este fenómeno, el secretario de hacienda de Floridablanca, Alberto Barón explicó que por primera vez este año, el municipio adoptó el concepto de renta presunta como ya lo habían hecho las demás ciudades del área. Según el funcionario, hay personas que tienen registro ante la Cámara de Comercio, pero no han desarrollado actividades en los últimos meses. Caracol Radio (2021).

8. Análisis Técnico

La jerarquía de las leyes en Colombia estipula que la Constitución Política es superior a cualquier norma jurídica, seguido de las leyes, decretos ley, códigos, decretos, ordenanzas y acuerdos municipales, teniendo en cuenta esta jerarquía Bedoya (2019) para analizar cómo afecta a los contribuyentes la posible ilegalidad del impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander se evidenció lo siguiente:

Al interpretar el artículo 338 constitucional en materia de autonomía fiscal de la entidades territoriales, se considera que las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales tienen una competencia que debe ejercerse en el marco de la Constitución y la ley, con lo cual, si bien dichos órganos de representación popular no pueden crear tributos, porque esta es una función reservada al legislador central, que bien puede definir sus elementos básicos, o limitarse a expedir una ley que los autorice para que las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, en desarrollo de su autonomía impositiva, puedan regular los aspectos no desarrollados por el legislador. Consejo de Estado (2017).

Los límites de la potestad tributaria de los entes territoriales les impiden crear tributos, en sentido estricto. Solo podrán establecerlos en sus respectivas jurisdicciones, a través de sus órganos de representación popular, cuando una ley los haya creado. La Sección cuarta de la sala de lo contencioso administrativo ha recalcado ese mandato constitucional, entre otras, en las sentencias del 25 de marzo de 2010 (exp. 16428, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia), del 07 de febrero de 2013 (exp. 18885, CP: William Giraldo Giraldo), del 05 de junio de 2014 (exp. 19945, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia), del 05 de febrero de 2015 (exp. 20654, CP:

ibidem), del 14 de mayo de 2015 (exp. 19548, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) y del 02 de mayo de 2019 (exp. 23258, CP: Milton Chaves García). Consejo de estado (2017).

De igual manera en la Ley 14 de 1983 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones” el artículo 32 establece el hecho generador del impuesto de industria y comercio, el cual recaerá en las actividades comerciales, industriales y de servicios que ejerzan las personas naturales y jurídicas directa o indirectamente; el artículo 33 establece que el impuesto se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior; el cual se ratifica nuevamente en el Decreto Ley 1333 de 1986 por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, en este también determina que en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones. Función Pública (s.f.).

La Ley 1819 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.”, compila algunos artículos de la Ley 14 de 1983 y el Decreto Ley 1333 de 1986 en cuanto al impuesto de industria y comercio, en esta ley se establece en el artículo 346 un sistema preferencial del impuesto de industria y comercio donde afirma que los concejos municipales y distritales podrán establecer, para sus pequeños contribuyentes, un sistema preferencial del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y otros impuestos o sobretasas complementarios a este, en el que se liquide el valor total por estos conceptos en UVT, con base en factores tales como promedios por actividad, sectores, área del establecimiento comercial, consumo de energía y otros factores objetivos indicativos del nivel de ingresos de la actividad económica desarrollada por el contribuyente. Función Pública (s.f.).

Para estos efectos se entiende que son pequeños contribuyentes quienes cumplan con la totalidad de los requisitos para pertenecer al régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, sin perjuicio de que los municipios y distritos establezcan menores parámetros de ingresos.

Función Pública (s.f.).

Esta ley le da la facultad al municipio de crear un “impuesto mínimo” para el régimen preferencial del impuesto de industria y comercio siempre y cuando los contribuyentes cumplan con todos los requisitos para pertenecer a este.

En el desarrollo de esta investigación se encontraron varios conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público relacionados con el cobro del impuesto mínimo de industria y comercio, donde varios contribuyentes elevaban sus consultas sobre este tema a expertos en materia tributaria en cuanto a la existencia, viabilidad, elementos, y liquidación del cobro del impuesto mínimo, lo cual indica que los contribuyentes tienen dudas e inconformidades sobre este tema, de igual manera Caracol radio en su página web publicó una entrevista a un contribuyente del impuesto de industria y comercio del municipio de Floridablanca Santander en el cual expresaba su sorpresa e inconformidad por el cobro mínimo de este impuesto, manifestando que aun sin tener ingresos en el municipio tenía que pagar el impuesto sobre una base gravable mínima de 1.000 UVT, como se observa en el apartado 7.3 del presente trabajo. Caracol Radio (2021), Villota Quiñonez, L. F. (2020).

En el capítulo II del Acuerdo No. 29 de 2015 del municipio de Pereira se establece el hecho generador acorde a como lo determina la ley, al igual que la base gravable, en el artículo 51 de esta ley se crea el procedimiento del régimen simplificado o preferencial del impuesto de

industria y comercio donde se indican las condiciones que deben cumplir los contribuyentes para pertenecer a este. Alcaldía de Pereira (2015):

1. Que sea persona natural
2. Que tengan máximo un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad
3. Que no sea distribuidor
4. Que no sean usuarios aduaneros
5. Que en el año anterior, los ingresos brutos totales provenientes de la actividad sean inferiores a 800 UVT.

En el párrafo 1 de este artículo se estableció el valor del impuesto de industria y comercio para los contribuyentes del régimen simplificado especial el cual será de 8 UVT anuales. Alcaldía de Pereira (2015).

Revisando la normatividad del impuesto de industria y comercio tanto a nivel nacional como municipal se analizó que este municipio además de incluir un impuesto mínimo para el régimen preferencial, en el artículo 55 del Acuerdo 029 de 2015 establece: Impuesto mínimo. La declaración anual del impuesto de industria y comercio será liquidada con un valor mínimo de ocho (8) UVT, tanto en el área urbana como en el área rural, siempre que el valor liquidado sea inferior a este. Alcaldía de Pereira (2015).

De igual manera en el capítulo II del Acuerdo No. 012 de 2021 del municipio de Floridablanca Santander se establece que la base gravable mínima del impuesto de industria y comercio para los contribuyentes del régimen común que liquidarán los sujetos pasivos de dicho impuesto no podrá en ningún caso ser inferior a 1.000 UVT en el año gravable. La base gravable declarada no podrá ser inferior a la base mínima presunta. Alcaldía Municipal Floridablanca (2021).

Revisando la normatividad del impuesto de industria y comercio tanto a nivel nacional como municipal se analiza que este municipio no está teniendo en cuenta las facultades tributarias de los entes territoriales ya que ellos no pueden crear impuestos que no estén estipulados por el legislador central, lo único que creo La ley 1819 de 2016 en el artículo 346 fue el sistema preferencial del impuesto de industria y comercio, que indica que los concejos municipales y distritales podrán establecer, para sus pequeños contribuyentes, un sistema preferencial del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y otros impuestos o sobretasas complementarios a este, en el que se liquide el valor total por estos conceptos en UVT, pero como se observa en el acuerdo municipal están estableciendo una base gravable mínima para la totalidad de los contribuyentes del impuesto de industria y comercio. Funcion Pública (s.f.).

Por lo anterior el impuesto mínimo se le está cobrando a la totalidad de los contribuyentes de los municipios anteriormente expuestos generando una afectación a estos como se observa en los apartados 7.1 y 7.2 donde se expuso un caso práctico de un contribuyente del municipio de Pereira y del municipio de Floridablanca Santander en los cuales se generó un pago de **408.33%** y **535.41%** respectivamente superior al valor real de los ingresos obtenidos

durante el año, generando afectaciones en su flujo de efectivo, y vulnerando los principios de progresividad, equidad y eficiencia, ya que el principio de progresividad y equidad indican que deben gravarse los impuestos de acuerdo a la capacidad de pago, los contribuyentes que obtengan mayores ingresos pagaran un mayor tributo, así como los que tengan menores ingresos pagaran un menor tributo y los que no posean ingresos no deberían pagar tributo alguno. El principio de eficiencia corresponde a afectar en menor medida el costo administrativo en el que incurre el contribuyente para poder cumplir con la obligación tributaria. Corte Constitucional (2011).

9. Conclusión

- Se concluye que los acuerdos municipales de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander en cuanto al impuesto mínimo de industria y comercio no están teniendo en cuenta las facultades de los entes territoriales para crear impuestos que no están estipulados en la ley.
- En el municipio de Pereira, a pesar de que el acuerdo municipal está acorde a la Ley 1819 de 2016 en cuanto al régimen preferencial, también están cobrando un impuesto mínimo de 8 UVT para la totalidad de los contribuyentes del municipio el cual no está reglamentado en la Ley 1819 de 2016.
- En el municipio de Floridablanca Santander el pago del impuesto mínimo está siendo cobrado a responsables del régimen común, desconociendo el contenido de la Ley 1819 de 2016 que se refiere a sujetos del régimen preferencial.
- Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio están siendo afectados con el cobro del impuesto mínimo puesto que están pagando un mayor valor respecto a los ingresos obtenidos durante la ejecución de la actividad económica afectando su liquidez.
- La especialización en gerencia tributaria amplía el conocimiento tributario de los estudiantes, brindando herramientas en la planeación, ejecución, liquidación y presentación de obligaciones tributarias, generando una mayor confianza en las asesorías tributarias y en las entidades que los controlan.
- La especialización de gerencia tributaria mejora las oportunidades de empleo en el mercado laboral para los profesionales.

10. Recomendaciones

Se recomienda a los municipios de Pereira y Floridablanca Santander tener en cuenta las facultades de los entes territoriales y las leyes para crear los estatutos tributarios acordes a estos, debido a que durante el desarrollo de esta investigación se observa que no las están teniendo en cuenta, lo cual generaría posibles demandas para el municipio.

De igual manera, se recomienda a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio interponer recursos ante los municipios para que no sean afectados y vulnerados con el cobro de este impuesto, haciendo valer sus derechos previstos en la constitución y en la ley.

11. Referencias

- Alcaldíadepereira. (01 de agosto de 2011). *acuerdo numero cuarenta y uno (41) DE 2012*. Obtenido de file:///C:/Users/SF%20Consultores/Downloads/Acuerdo%2041%20de%202012,%20(Artículos%20125%20-%20126)%20(1).pdf
- Alcaldíadepereira. (19 de abril de 2015). *Acuerdo No. 029 de 2015*. Obtenido de file:///C:/Users/SF%20Consultores/Downloads/Acuerdo%20No.%20%20029%20de%202015%20(2).pdf
- Alcaldíadepereira. (23 de noviembre de 2017). *Acuerdo No. 042 de 2017*. Obtenido de file:///C:/Users/SF%20Consultores/Downloads/Acuerdo%20No.%20042%20de%202017%20(3).pdf
- Alcaldíadepereira. (17 de diciembre de 2020). *Acuerdonumero veintitres (23) de 2020*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/impuestos/Regimen-Simple-de-Tributacion-RST/Documents/Acuerdos-municipios/Risaralda/Risaralda-Pereira-Acuerdo-No-23-de-2020.pdf>
- Alcaldíamunicipalfloridablanca. (07 de octubre de 2021). *Acuerdo 012 de 2021*. Obtenido de file:///C:/Users/SF%20Consultores/Desktop/trabajo%20de%20grado/2021_ET_Acuerdo_012.pdf
- Bedoya, G. (2019). *Jerarquia de las normas juridicas*. Obtenido de <https://uniciso.com/producto/jerarquia-de-las-normas-juridicas/>
- Camaradecomerciodebucaramanga. (2022). *Dinamica empresarial en provincia metropolitana*. Obtenido de https://camaradirecta.com/imagenes/vdo_conexion/cone_a71f595c7ada619ac9390f6072eba825bda44c60.pdf
- Camaradecomerciodepereira. (julio de 2023). *Censo empresarial*. Obtenido de <https://www.camarapereira.org.co/es/censoempresarial>
- Caracolradio. (03 de marzo de 2021). *La sorpresa del impuesto de Industria y Comercio en Floridablanca*. Obtenido de https://caracol.com.co/emisora/2021/03/03/bucaramanga/1614785199_297556.html
- Cárdenas, L. Ñ. (diciembre de 2022). *Diferencias Normativas en el Impuesto de Industria y Comercio entre el Municipio de Guataquí y Girardot*. Obtenido de

<http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/12387/SI%2c%20Cardenas%20D%2c%20Laguna%20B%2c%20%20%20c3%91ustes%20D..pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Colegioecologico. (s.f.). *Mapa de veredas floridablanca*. Obtenido de <https://colegioecologico.jimdofree.com/ecol%C3%B3gico/descripci%C3%B3n-contextual/>

Comercio, E. (29 de julio de 2023). *Comercio*. Obtenido de <https://etimologias.dechile.net/?comercio#:~:text=La%20palabra%20comercio%20viene%20del,mercurio%2C%20merceolog%C3%ADa%20y%20merced>

Consejodeestado. (2017). *Facultad, potestad o autonomia fiscal o impositiva de las entidades territoriales*. Obtenido de <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/231/68001-23-33-000-2017-00610-02.pdf>

constitucional, C. (2011). *Sentencia C-397/11*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-397-11.htm#:~:text=El%20principio%20de%20equidad%20tributaria,mandato%20de%20igual%20regulaci%C3%B3n%20legal>

DANE. (septiembre de 2021). *La informacion del DANE en la toma de sesiciones regionales*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/210909-InfoDane-Bucaramanga-Santander.pdf>

DANE. (mayo de 2022). *La informacion del DANE en la toma de desiciones regionales*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/220503-InfoDane-Pereira-Risaralda.pdf>

Definiciona. (16 de enero de 2017). *Impuesto*. Obtenido de <https://definiciona.com/impuesto/>

exteriores, C. m. (s.f.). *Respuesta del Estado Colombiano a Cuestionario sobre la administracion local y los derechos humanos*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/LocalGvt/Colombia.pdf>

Funcionpublica. (s.f.). *Decreto Ley 1333 de 1986*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>

Funcionpublica. (s.f.). *Ley 1819 de 2016*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

Gerencie. (s.f.). *Impuesto de industria y comercio – ICA*. Obtenido de <https://www.gerencie.com/impuesto-de-industria-y-comercio.html>

industria, E. d. (29 de julio de 2023). *Industria*. Obtenido de <https://etimologias.dechile.net/?industria>

Municipiodefloridablanca. (10 de julio de 2023). *Presentacion*.

Municipiodefloridablanca. (10 de julio de 2023). *Presentacion*. Obtenido de <https://www.floridablanca.gov.co/publicaciones/10/presentacion/>

Municipiodepereira. (6 de julio de 2021). *Información del municipio*. Obtenido de <https://www.pereira.gov.co/publicaciones/15/informacion-del-municipio/>

Paredes, L. A. (03 de marzo de 2021). La sorpresa del impuesto de Industria y Comercio en Floridablanca. (J. C. Ordóñez Bermúdez, & CaracolRadio, Entrevistadores)

Pereiraruralypaisajistica. (24 de noviembre de 2009). *Pereira rural y paisajistica*. Obtenido de <http://pereiraruralypaisajistica.blogspot.com/2009/11/corregimientos-de-la-ciudad-de-pereira.html>

publica, F. (s.f.). *Ley 14 de 1983*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>

Significados. (s.f.). *Qué es el comercio*. Obtenido de <https://www.significados.com/comercio/#:~:text=Proviene%20del%20lat%C3%ADn%20commerc%C4%ADum%2C%20que,compra%20y%20venta%20de%20mercanc%C3%AADa>

Villota Quiñonez, L. F. (27 de abril de 2020). *Impuesto de industria y comercio base gravable minima y cobro por registro ICA*. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_asesorasyconceptos

Villota Quiñonez, L. F. (18 de diciembre de 2020). *Impuesto de industria y comercio regimen sancionatorio, base gravable minima y sancion minima*. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_asesorasyconceptos

Villota Quiñonez, L. F. (30 de octubre de 2020). *Impuesto de industria y comercio, impuesto minimo.* Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_asesorasyconceptos

Villota Quiñonez, L. F. (10 de marzo de 2022). *Impuesto de industria y comercio, impuesto minimo y declaracion en cero.* Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_asesorasyconceptos

12. Anexo

12.1 Informe Técnico

A: Universidad Piloto De Colombia

Facultad de Ciencias Sociales y Empresariales

Especialización en Gerencia Tributaria

De: Jennifer Viviana Cuervo Cuervo

Yurani Quevedo Rojas

Wilson Javier Yance Castillo

Asunto: Análisis de una Posible Ilegalidad en el Impuesto Mínimo de Industria y Comercio que Cobran los Municipios de Pereira y Floridablanca Santander y su Afectación a los Contribuyentes.

Fecha: 2 de septiembre de 2023

Introducción

En los estatutos tributarios vigentes de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander se contempla el cobro de un impuesto mínimo de industria y comercio para todos los contribuyentes que ejerzan una actividad comercial, industrial y de servicios, independientemente de los ingresos netos que hayan obtenido durante la vigencia.

Mediante este informe se evalúan las implicaciones y la legalidad del impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander realizando una recopilación de la información documental de la ley que

reglamenta el impuesto de industria y comercio en Colombia y los estatutos tributarios de estos municipios, objeto de estudio.

Metodología

El presente informe se desarrolló mediante la investigación de tipo cualitativo, donde la investigación se obtiene a partir de datos no cuantificables como son la ley, acuerdos municipales y conceptos; de alcance descriptivo ya que permite analizar e identificar mediante las normas tributarias (leyes, acuerdos, conceptos y sentencias) el impuesto mínimo del impuesto de industria y comercio de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander, con un diseño de investigación no experimental debido a que esta investigación se basa en la observación.

La población y muestra que se tomó para desarrollar el presente trabajo de investigación fueron las leyes nacionales Ley 14 de 1983, el Decreto Ley 1333 de 1986 y la Ley 1819 de 2016 junto con los acuerdos municipales Acuerdo No. 29 de 2015 del municipio de Pereira y el Acuerdo No. 012 de 2021 del municipio de Floridablanca Santander; con el propósito de evaluar las implicaciones y la legalidad del impuesto mínimo de industria y comercio que cobran los municipios de Pereira y Floridablanca Santander

Para realizar este informe se utilizaron las siguientes normas tributarias:

- Constitución Política
- Leyes nacionales

- Estatuto Tributario Municipal de Pereira vigente
- Estatuto Tributario Municipal de Floridablanca Santander vigente
- Conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Informe de Dinámica Empresarial en Provincia Metropolitana de la Cámara de Comercio de Bucaramanga años 2021 y 2022
- Censo empresarial de la Cámara de Comercio de Pereira año 2022.

La investigación se desarrolló de la siguiente manera:

En la fase preliminar se realizó una recopilación de la información documental de la ley que reglamenta el impuesto de industria y comercio en Colombia, que se utilizó como referencia metodológica para el presente trabajo de investigación, de igual manera los estatutos tributarios vigentes bajo la modalidad de acuerdos municipales de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander, los cuales fueron el objeto de estudio.

Para la fase final, una vez se recopiló la información suficiente, se procedió a realizar el análisis que determinó el resultado de la investigación.

Análisis de resultados

A continuación, se detalla el análisis de cada uno de los objetivos de esta investigación:

Comparación de la ley de industria y comercio vs acuerdos municipales de Pereira y Floridablanca Santander

De acuerdo con la tabla número 4 del trabajo de investigación en la cual se compara la Ley 14 de 1983, el Decreto Ley 1333 de 1986, Ley 1819 de 2016 vs el Acuerdo 029 de 2015, el Acuerdo 042 de 2017 del municipio de Pereira y el Acuerdo 012 de 2021 del municipio de Floridablanca Santander, se evaluaron los elementos del tributo del impuesto de industria y comercio donde se evidenció que el sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa cumplen con las leyes que los reglamentan, sin embargo, el Acuerdo 029 de 2015 en el artículo 55 del municipio de Pereira establece que la declaración anual del impuesto de industria y comercio se liquidará con un valor mínimo de 8 UVT tanto en el área urbana como en el área rural siempre que el valor liquidado sea inferior a este y por otro lado en el artículo 112 del Acuerdo 012 de 2021 del municipio de Floridablanca Santander se establece una base presuntiva mínima de ingresos brutos para la liquidación del impuesto de industria y comercio para el régimen común y/o responsables de IVA que no podrá ser en ningún caso inferior a 1.000 UVT en el año gravable. Revisando este impuesto mínimo en las normas nacionales no está establecido para el régimen común y/o responsables de IVA, el artículo 346 la Ley 1819 de 2016 establece que los municipios pueden implementar un sistema preferencial del impuesto de industria y comercio a los cuales, sí se les puede interponer un valor con factores tales como promedios por actividad, sectores, área del establecimiento comercial, consumo de energía y otros factores objetivos pero deben ser solo a los contribuyentes que pertenezcan al régimen simplificado o no responsables de IVA.

Facultades de los Entes Territoriales

Revisando las facultades de los entes territoriales para la creación de impuestos en el territorio nacional en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia en materia de autonomía fiscal de las entidades territoriales, se considera que las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales tienen una competencia que debe ejercerse en el marco de la Constitución y la ley, con lo cual, si bien dichos órganos de representación popular no pueden crear tributos, porque esta es una función reservada al legislador central, que bien puede definir sus elementos básicos, o limitarse a expedir una ley que los autorice para que las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, en desarrollo de su autonomía impositiva, puedan regular los aspectos no desarrollados por el legislador. Consejo de Estado (2017).

La Sentencia del 6 de noviembre de 2019 (Exp. 23836, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez), reiterada en sentencia del 29 de abril de 2020 (Exp. 23273, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto) señala: “La adopción de impuestos locales por parte de las entidades territoriales requiere de la preexistencia de una ley que autorice el tributo (ley de autorización). Aunque los entes territoriales cuentan con autonomía para el ejercicio de potestades normativas en materia tributaria, están sometidos a la Constitución y a la ley de creación o autorización del tributo. Los parámetros mínimos que los entes territoriales deben tener en cuenta para establecer, en el marco de su competencia, los elementos del tributo son dos: (i) la autorización del gravamen por el legislador y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo”. Consejo de Estado (2017).

Según las sentencias nombradas anteriormente los entes territoriales no poseen la facultad para crear nuevos impuestos que no estén regulados en la Constitución Política o la

ley, por todo lo expuesto anteriormente los municipios de Pereira y Floridablanca Santander no pueden establecer o crear un impuesto mínimo al impuesto de industria y comercio, debido a que la ley y la Constitución Política no les da las facultades para crearlos.

Conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se realizó una recopilación de los siguientes conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al tema del impuesto mínimo de industria y comercio:

- Concepto No. 55320 del 30 de octubre de 2020 “Los elementos para imposición de impuesto mínimo municipal”. Villota Quiñonez, L. F. (2020).
- Concepto Radicado: 2-2020-067039 “Base gravable mínima y sanción mínima”. Villota Quiñonez, L. F. (2020).
- Concepto Radicado: 2-2022-010669 Bogotá D.C., 10 de marzo de 2022 “Impuesto mínimo y declaración en cero”. Villota Quiñonez, L. F. (2022).
- Concepto Radicado: 2-2020-015591 Bogotá D.C., 27 de abril de 2020 “Base gravable mínima y Cobro por registro ICA”. Villota Quiñonez, L. F. (2020).

De los anteriores conceptos se analiza que algunos contribuyentes tienen inquietudes frente al cobro del impuesto mínimo de industria y comercio, por lo que realizan consultas sobre dicho tema al Ministerio de Hacienda y Crédito Público donde ellos mediante conceptos dan respuesta a sus inquietudes indicando que acorde a lo establecido en las normas que rigen el impuesto de industria y comercio este se determina a

partir del monto de la base gravable, conformada por la totalidad de los ingresos brutos obtenidos por el ejercicio de las actividades gravadas durante el año a lo cual se le aplica la tarifa establecida por el acuerdo del concejo municipal y reiteran que de manera optativa se puede establecer un impuesto mínimo al sistema preferencial de acuerdo al artículo 346 de la Ley 1819 de 2016.

Casos prácticos Municipio de Pereira y Floridablanca Santander

En el desarrollo de la investigación en los numerales 7.1 y 7.2 del presente trabajo de investigación se plantearon dos casos prácticos con el fin de mostrar el impacto del cobro del impuesto mínimo de industria y comercio para los contribuyentes de estos municipios.

El impuesto mínimo se le está cobrando a la totalidad de los contribuyentes de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander generando una afectación a estos, como se observa en los numerales anteriormente nombrados donde se expuso un caso práctico de un contribuyente de estos municipios en los cuales se generó un incremento del **408.33% y 535.41%** respectivamente con relación al valor real de los ingresos obtenidos durante el año gravable, generando afectaciones en su flujo de efectivo, y vulnerando los principios de progresividad, equidad y eficiencia, ya que el principio de progresividad y equidad indican que deben gravarse los impuestos de acuerdo a la capacidad de pago, los contribuyentes que obtengan mayores ingresos pagaran un mayor tributo, así como los que tengan menores ingresos pagaran un menor tributo y los que no posean ingresos no deberían pagar tributo alguno. El principio de eficiencia corresponde a afectar en menor medida el costo

administrativo en el que incurre el contribuyente para poder cumplir con la obligación tributaria. Corte Constitucional (2011).

Testimonio de Contribuyente en Floridablanca, Santander

Por último, dentro del proceso de investigación se encontró una entrevista realizada por Caracol Radio a un contribuyente del municipio de Floridablanca Santander en la cual manifiesta su insatisfacción en el cobro del impuesto mínimo que le liquidaron al momento de presentar su declaración anual del impuesto de industria y comercio del año 2020, sin haber generado ningún ingreso en el desarrollo de su actividad económica, pero sí tuvo que pagar \$200.000 por ser contribuyente del impuesto de industria y comercio en este municipio. Por tanto, se considera importante esta manifestación del contribuyente ya que está dando a conocer su inconformidad ante los medios de comunicación, esto es solo un caso conocido, sin embargo, pueden ser muchos más contribuyentes afectados e inconformes que por desconocimiento y falta de tiempo y dinero no interponen las inconformidades respectivas ante la administración municipal competente. Caracol Radio (2021).

Discusión

Los datos obtenidos durante el desarrollo del informe técnico indican que los acuerdos municipales además de incluir un impuesto mínimo para el régimen preferencial como lo indica la Ley 1819 de 2016 que regula el impuesto de industria y comercio y que crea el régimen preferencial, incluyen a los contribuyentes pertenecientes al régimen

común, se considera que van en contra de la ley y por tanto no se debería cobrar a la totalidad de estos sino únicamente a los pertenecientes al régimen preferencial o simplificado, debido a que este cobro es contrario a la capacidad impositiva del contribuyente y de los ingresos reales obtenidos durante el año gravable.

Además, estos acuerdos municipales no están teniendo en cuenta las facultades de los entes territoriales para crear impuestos municipales, ya que esta potestad está a cargo del legislador central de acuerdo con la Constitución Política.

Los contribuyentes también tienen la misma inquietud sobre este cobro mínimo como se observó en las consultas que realizaron ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El cobro del impuesto mínimo de industria y comercio genera afectación a los contribuyentes en el flujo de efectivo, en su capacidad de pago y vulnera los derechos de progresividad, equidad y eficiencia lo cual no debería suceder. Los municipios deberían limitarse a lo que la ley establece.

Los municipios deberían fomentar tácticas para el crecimiento económico de los pequeños contribuyentes para que ellos tributen de acuerdo con lo que les corresponda, porque de la manera que cobran el impuesto mínimo en la actualidad puede ser perjudicial para el mismo municipio puesto que podría generar altos índices de evasión o traslado a otros municipios que tengan más beneficios tributarios para el contribuyente.

Conclusiones

- Se concluye que los acuerdos municipales de los municipios de Pereira y Floridablanca Santander en cuanto al impuesto mínimo de industria y comercio no están teniendo en cuenta las facultades de los entes territoriales para crear impuestos que no estén estipulados en la ley.
- En el municipio de Pereira, a pesar de que el Acuerdo municipal está acorde a la Ley 1819 de 2016 en cuanto al régimen preferencial, también están cobrando un impuesto mínimo de 8 UVT para la totalidad de los contribuyentes del municipio el cual no está reglamentado en la Ley 1819 de 2016.
- En el municipio de Floridablanca Santander el pago del impuesto mínimo está siendo cobrado a responsables del régimen común, desconociendo el contenido de la Ley 1819 de 2016 que se refiere a sujetos del régimen preferencial.
- Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio están siendo afectados con el cobro del impuesto mínimo puesto que están pagando un mayor valor respecto a los ingresos obtenidos durante la ejecución de la actividad económica afectando su liquidez.

Referencias

Alcaldiadepereira. (19 de abril de 2015). *Acuerdo No. 029 de 2015*. Obtenido de file:///C:/Users/SF%20Consultores/Downloads/Acuerdo%20No.%20%20029%20de%202015%20(2).pdf

Alcaldiadepereira. (23 de noviembre de 2017). *Acuerdo No. 042 de 2017*. Obtenido de
[file:///C:/Users/SF%20Consultores/Downloads/Acuerdo%20No.%20042%20de%202017%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/SF%20Consultores/Downloads/Acuerdo%20No.%20042%20de%202017%20(3).pdf)

Alcaldiamunicipalfloridablanca. (07 de octubre de 2021). *Acuerdo 012 de 2021*. Obtenido de
file:///C:/Users/SF%20Consultores/Desktop/trabajo%20de%20grado/2021_ET_Acuerdo_012.pdf

Caracolradio. (03 de marzo de 2021). *La sorpresa del impuesto de Industria y Comercio en Floridablanca*. Obtenido de
https://caracol.com.co/emisora/2021/03/03/bucaramanga/1614785199_297556.html

Consejodeestado. (2017). *Facultad, potestad o autonomia fiscal o impositiva de las entidades territoriales*. Obtenido de
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/231/68001-23-33-000-2017-00610-02.pdf>

Funcionpublica. (s.f.). *Decreto Ley 1333 de 1986*. Obtenido de
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>

Funcionpublica. (s.f.). *Ley 1819 de 2016*. Obtenido de
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

Paredes, L. A. (03 de marzo de 2021). *La sorpresa del impuesto de Industria y Comercio en Floridablanca*. (J. C. Ordóñez Bermúdez, & CaracolRadio, Entrevistadores)

publica, F. (s.f.). *Ley 14 de 1983*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>

Villota Quiñonez, L. F. (27 de abril de 2020). *Impuesto de industria y comercio base gravable minima y cobro por registro ICA*. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pag es_asesorasyconceptos

Villota Quiñonez, L. F. (18 de diciembre de 2020). *Impuesto de industria y comercio regimen sancionatorio, base gravable minima y sancion minima*. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pag es_asesorasyconceptos

Villota Quiñonez, L. F. (30 de octubre de 2020). *Impuesto de industria y comercio, impuesto minimo*. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pag es_asesorasyconceptos

Villota Quiñonez, L. F. (10 de marzo de 2022). *Impuesto de industria y comercio, impuesto minimo y declaracion en cero*. Obtenido de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pag es_asesorasyconceptos