



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2021-022524

Bogotá D.C., 3 de mayo de 2021 16:09

Doctora

MILDRETH PATERNINA ORTEGA

Asesora de Fiscalización Código 105 Grado 47.

Secretaria de Hacienda Distrital

Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias D. T y C

Correo Electrónico

Radicado entrada 1-2021-025090
No. Expediente 8086/2021/RPQRSD

Asunto: Impuesto de industria y comercio. Territorialidad. Actividades realizadas en el mar territorial.

Respetada señora Mildreth:

En atención a su solicitud sobre el tema del asunto, nos permitimos informarle que la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni la solución directa de problemas específicos, ni la asesoría a particulares. Damos respuesta en el ámbito de nuestra competencia y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Según su escrito, una sociedad celebró un contrato en virtud del cual *“se obliga a operar la unidad flotante de almacenamiento y regasificación (FSRU), la cual, es una embarcación flotante cuya bandera proviene de Islas Marshall y que además se encuentra atracada en el mar territorial, cerca de la orilla de la ciudad de Cartagena.”* El Distrito considera que la actividad es una actividad de servicios dentro del territorio de Cartagena. Sin embargo, la sociedad manifiesta que: *“(i) el mar territorial no hace parte de las entidades territoriales que colindan con él, sino de la Nación; y que (ii) el manejo y control de las actividades de explotación del mar, no le (sic) corresponde a los distritos especiales, sino a la DIMAR. Por ello, NO es posible concluir que los servicios prestados en el territorial, se entienden ejecutados en Cartagena puesto que, el ordenamiento jurídico claramente indica que los distritos especiales no tienen jurisdicción sobre las aguas marítimas ni las zonas de bajamar”.*

A partir de lo anterior, consulta en relación con el impuesto de industria y comercio:

1. *¿Se podría considerar que la actividad descrita es una actividad de servicios?*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

2. *¿El contribuyente está obligado a presentar las declaraciones anuales de industria y comercio en el Distrito de Cartagena correspondiente a los años 2016, 2017, 2018 y 2019?*

Debemos precisar que la función de asesoría que ofrece esta dirección a las entidades territoriales en materia tributaria no incluye la solución de casos específicos como el planteado en su escrito; por tal motivo, daremos respuesta al tema de su solicitud, de manera general y abstracta, sin que nuestra respuesta revista ningún carácter obligatorio ni vinculante.

1. Aspectos generales del impuesto de industria y comercio

En general, el impuesto de industria y comercio es un impuesto municipal que grava la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, que se ejerzan en la respectiva jurisdicción municipal o distrital, bien sea de manera directa o indirecta, permanente u ocasionalmente, con o sin establecimiento de comercio (Artículo 195 Decreto Ley 1333 de 1986).

El impuesto de industria y comercio deberá liquidarse y pagarse a cada municipio o distrito en el cual se realice la actividad gravada, teniendo en cuenta para ello la definición de cada uno de los elementos de la obligación tributaria que se encuentra en la ley y en el desarrollo que de la misma haya realizado el respectivo concejo municipal o distrital. Las reglas de territorialidad del impuesto de industria y comercio son las definidas en el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016.

Ante la realización de una actividad industrial, comercial o de servicios (definidas en los artículos 197, 198 y 199 del Decreto Ley 1333 de 1986), se deberá liquidar el referido impuesto aplicando la tarifa que señale el acuerdo municipal o distrital para las actividades allí realizadas, sobre el total de los ingresos brutos allí percibidos; estos ingresos constituyen la base gravable del impuesto, conforme lo define el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986, modificado por el artículo 342 de la Ley 1819 de 2016. Todo lo anterior sin perjuicio de la verificación de reglas especiales aplicables a determinadas actividades según lo haya dispuesto la ley.

El impuesto de industria y comercio se genera a favor del distrito solamente si en su territorio se realiza una actividad gravada industrial, comercial o de servicios. En tal evento, el impuesto se generará, respecto de dicha actividad, de acuerdo a la regulación específica en cuanto a tarifas, exenciones, calendario tributario, etc. Para tal efecto se deberá verificar la regulación sustantiva vigente para el respectivo año gravable y su aplicación frente a los hechos ocurridos en el mismo periodo.

2. Definición de la actividad de servicios en el impuesto de industria y comercio y reglas de territorialidad

Hasta el año 2016 la definición de la actividad de servicios era la originalmente la dispuesta por el artículo 36 de la Ley 14 de 1983, compilado en el artículo 199 del Decreto Ley 1333 de 1986; tal definición debe complementarse con lo establecido en el respectivo acuerdo municipal o distrital vigente para el respectivo año y las tarifas allí fijadas.

A partir del año 2017, la Ley 1819 de 2016 modificó la definición de la actividad de servicios así:

Artículo 345. Definición de la actividad de servicios gravados con el impuesto de industria y comercio. El artículo 36 de la Ley 14 de 1983, compilado en el artículo 199 del Decreto-ley 1333 de 1986, quedará así:

Artículo 199. *Se consideran actividades de servicio todas las tareas, labores o trabajos ejecutados por persona natural o jurídica o por sociedad de hecho, sin que medie relación laboral con quien los contrata, 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.*

El artículo 343 de la Ley 1819 de 2016 establece las reglas de territorialidad del impuesto de industria y comercio. La ley reitera que el impuesto se genera a favor del municipio en donde se ejerce o realiza la actividad gravada y precisa algunas reglas específicas. En lo pertinente, frente a las actividades de servicios, el citado artículo dispone:

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

a) En la actividad de transporte el ingreso se entenderá percibido en el municipio o distrito desde donde se despacha el bien, mercancía o persona;

b) En los servicios de televisión e Internet por suscripción y telefonía fija, el ingreso se entiende percibido en el municipio en el que se encuentre el suscriptor del servicio, según el lugar informado en el respectivo contrato;

c) En el servicio de telefonía móvil, navegación móvil y servicio de datos, (...).”

En la actividad de servicios el impuesto de industria y comercio se genera a favor del municipio o distrito donde se preste el servicio, sobre los ingresos percibidos en el respectivo territorio, conforme las reglas anotadas y a la tarifa que corresponda, según el acuerdo vigente el respectivo año.

3. Límites del territorio municipal o distrital

Finalmente, en relación con el impuesto de industria y comercio y el desarrollo de actividades en el mar territorial, nos remitimos a lo manifestado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 19 de noviembre de 2020, donde señaló que, las entidades territoriales tienen jurisdicción no solo en el territorio continental, sino, además, en los territorios de ultramar y los espacios en que la Nación ejerce soberanía, jurisdicción y/o explotación económica incluido el mar territorial. Según afirma la citada sentencia, “las entidades territoriales tienen jurisdicción para ejercer las facultades que les otorga la Constitución y la Ley dentro de los límites territoriales y marítimos de la respectiva entidad territorial.”¹

Transcribimos algunos apartes de la mencionada sentencia:

“Por tratarse de un municipio ubicado en una zona que limita con el Mar Caribe, Dibulla no solo ejerce jurisdicción en el territorio continental sino también sobre la costa, las

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero Ponente: Milton Chaves García. Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte (2020). Radicación: 44001-23-33-000-2015-00027-01 (23486) Actor: Consorcio Obra Puerto Brisa1.Demandado: municipio de Dibulla, La Guajira.

“aguas interiores”, **el mar territorial** y los demás espacios a que se refiere el artículo 101 de la Constitución Política, en la parte que colinda con la zona costera del municipio, mar territorial que, según la Ley 10 de 1978, “*se extiende, más allá de su territorio continental e insular y de sus aguas interiores hasta una anchura de 12 millas náuticas o de 22 kilómetros 224 metros*”, anchura medida a partir de la línea de base.

Así, las entidades territoriales tienen jurisdicción para ejercer las facultades que les otorga la Constitución y la Ley dentro de los límites territoriales y marítimos de la respectiva entidad territorial.

Al respecto, en la sentencia del 9 de diciembre de 2013^[22], la Sección Cuarta encontró que el contrato de arrendamiento del inmueble conformado por la plataforma marina de producción de gas natural y la línea de transferencia desde la plataforma hasta la estación Ballena, que está ubicada cerca de la línea de costa, dentro de la jurisdicción del municipio de Manaure, Departamento de la Guajira, está gravado con la estampilla pro desarrollo fronterizo, tributo que recae sobre los arrendamientos comerciales e industriales de bienes inmuebles que se celebren en la jurisdicción del departamento de La Guajira.

De otra parte, el Concepto de 29 de abril de 2014^[23] de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, citado por el Tribunal, al analizar las autoridades con competencia para delimitar las playas marinas, precisó, lo siguiente:

“Así como las playas y terrenos de bajamar son bienes de uso público pertenecientes a la nación, son al mismo tiempo áreas del suelo que físicamente se encuentran dentro de la jurisdicción de los respectivos municipios, sobre las cuales las autoridades locales ejercen autoridad. Forman parte del suelo del municipio, y en esa medida a playas y terrenos de bajamar se extiende la función reglamentaria de los usos del suelo que el artículo 313-7 constitucional asigna a los concejos municipales y distritales. Se trata de una competencia que, por supuesto, los concejos deben ejercer dentro de los límites de la Constitución y la ley (C.N., art. 287).

Este Concepto hace referencia a las playas y terrenos de bajamar “*elementos del litoral marítimo*”, que son bienes de uso público que hacen parte del “territorio” de la Nación y sobre los que el ente territorial ejerce autoridad.

(...)

Para la Sala, las actividades desarrolladas por el Consorcio actor que se concretan a la “*construcción del canal de acceso y dársena de giro, [...] y la construcción del viaducto, la plataforma y el muelle*” para el Proyecto Puerto Brisa, como el Consorcio mismo lo indicó en la solicitud de devolución y en la demanda, fueron realizadas **sobre la playa y sobre las aguas del Mar Caribe**, esto es, sobre parte del territorio sobre el que ejerce jurisdicción el Municipio de Dibulla.

Además, el “contrato”, suscrito entre la sociedad Puerto Brisa S.A. y la Unión Temporal SOE,

² [22] Expediente 17940, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

³ [23] Radicado N° 11001-03-06-000-2010-00071-00 Número interno 2014, C.P. Augusto Hernández Becerra.

aportado por el Consorcio actor define que el “sitio” en que se desarrollan los “trabajos”: *La construcción del canal de acceso y dársena de giro, y el diseño estructural, la ingeniería de detalle y la construcción del viaducto, la plataforma y el muelle ...*”, está ubicado en el “predio de Puerto Brisa en el corregimiento de Mingueo, municipio de Dibulla, Departamento de La Guajira”.

Así, la afirmación del Consorcio actor y los documentos aportados prueban la ubicación geográfica, lugar o sitio en el que se ejecutaron obras de construcción, por las que declaró y pagó el impuesto de industria y comercio, las que están dentro de la jurisdicción de Dibulla, que, como lo afirmó el demandante en la solicitud de devolución y en la demanda, se desarrollaron **sobre la playa y sobre las aguas del Mar Caribe**.

(...)

Por lo anterior, dado que el Consorcio actor presentó las declaraciones del impuesto **de industria y comercio y complementarios estando obligado a hacerlo al** configurarse el hecho generador, no hay razón para acceder a la devolución de los valores pagados por los años gravables 2010, 2011, 2012 y 2013.”

Los oficios de asesoría de esta dirección pueden ser consultados en www.minhacienda.gov.co, en la sección Entidades de Orden Territorial, en Asesorías y Conceptos en materia tributaria. Las cartillas con la normatividad, jurisprudencia y doctrina de los diferentes tributos departamentales y municipales se encuentran en la pestaña Normas de la Biblioteca Virtual de la Dirección General de Apoyo Fiscal: <http://delfos.minhacienda.gov.co/BibliotecaVirtual/Salas/index.html>.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

ELABORÓ: DANIEL ANTONIO ESPITIA HERNANDEZ

Firmado digitalmente por: LUIS FERNANDO VILLOTA QUINONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co