

6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Doctora
Nelly Corredor Bustamante
Prof. Universitario Secretaría de Hacienda y del Tesoro
Alcaldía Municipal de Socorro
industriaycomerciosocorro@gmail.com



Radicado: 2-2024-003260
Bogotá D.C., 26 de enero de 2024 17:09

Radicado entrada 1-2023-113915
No. Expediente 1030/2024/GEA

Asunto : Radicado No. 1-2023-113915 del 26 de diciembre de 2023
Tema : Impuesto de industria y comercio
Subtema : Prohibición de gravar la producción primaria agrícola

Cordial saludo Doctora Corredor:

Mediante oficio radicado en este Ministerio con el número y en la fecha del asunto, señala usted que frente al caso concreto de un contribuyente dedicado a la actividad de cultivo de madera, dentro de la cual realiza actividades de cepillado y aserrada, señala usted que en criterio de la entidad territorial *“la comercialización que realiza la contribuyente se basa en venta de madera aserrada y descortezada en bloque, lo que constituye un proceso elemental, por tal razón, no debe descontar valor alguno”*.

Sea lo primero precisar que los pronunciamientos de esta Dirección se emiten en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que la respuesta es general, no tiene efectos obligatorios ni vinculantes, y no compromete la responsabilidad de este Ministerio.

En relación con la aplicación de la prohibición del literal a del numeral 1 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983 a las actividades de silvicultura el Consejo de Estado ha señalado:

“De conformidad con la propia ley, la prohibición recae sobre la producción primaria, lo que excluye los procesos industriales de transformación, cuya esencia dista de las condiciones de explotación que supone la producción primaria: la obtención directa de recursos de la naturaleza.

*Las actividades económicas han sido clasificadas históricamente como primarias, secundarias y terciarias. A la primera categoría pertenecen, principalmente, las labores de agricultura, ganadería, caza, **silvicultura** y pesca, caracterizadas por ser tareas en las que los productos se toman directamente de la naturaleza, y no incluyen trabajos de **transformación, alteración, modificación de las condiciones físicas y químicas de la materia**, pues estos hacen parte de*

Continuación oficio

la rama secundaria, que se encarga de la manufactura de bienes, su explotación, construcción, etc.¹

Entonces, como se advirtió, la normativa prohíbe gravar con el impuesto de industria y comercio las actividades propias del sector primario de la economía, esto es, las actividades económicas que se desarrollen para tomar de la naturaleza los recursos que esta produce, sin transformación alguna²

A su vez, frente a esta prohibición, la Sala ha considerado lo siguiente³:

“Reiteradamente ha precisado la Sala, que el proceso productivo primario culmina con la venta del producto y por ello la venta o comercialización de productos en estado natural o primario, sin ningún tipo de transformación, hecha por el productor de los mismos, no puede ser gravada con el impuesto de industria y comercio”.

Según el anterior criterio jurisprudencial, la producción primaria termina con la venta del producto en su estado natural o primario, es decir, con la venta que realiza el productor primigenio del producto natural, sin que este haya sufrido transformación, modificación, variación o alteración alguna de las condiciones físicas o químicas del recurso natural. Por ende, la actividad comercial realizada por el productor original no puede ser gravada, como lo dispone el literal a) del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983.

En el mismo sentido, en sentencia de 9 de abril de 2015, la Sala precisó que la prohibición de gravar con ICA recae sobre la producción primaria, “lo que excluye los procesos industriales de transformación, cuya esencia dista de las condiciones de explotación que supone la producción primaria: la obtención directa de recursos de la naturaleza”⁴

Así, la Sala ha mantenido su criterio en cuanto a que está prohibido para los municipios gravar con el impuesto de industria y comercio la producción primaria [agrícola, ganadera y avícola], sin ningún tipo de transformación.

*También ha sido enfática en señalar que para que la comercialización haga parte de la fase de producción primaria, **debe efectuarla el mismo productor** [agricultor, ganadero, avicultor], “bien sea en sus granjas o a través de locales comerciales”⁵*

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 9 de abril de 2015. Expediente No. 19650. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

² Las actividades que tienen como finalidad la transformación, alteración, modificación de las condiciones físicas y químicas de la materia hacen parte del sector secundario, que se encarga de la manufactura de bienes, su explotación, construcción, etc. En este sentido se pronunció la Sala en la sentencia del 9 de abril de 2015, Expediente 19650, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

³ Sentencia del 27 de octubre de 1995, Expediente 7286, C.P. Julio Enrique Correa Restrepo citada en el fallo del 1º de octubre de 2009, Expediente 16974, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

⁴ Expediente 19650. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

⁵ En este sentido consultar las sentencias de 17 de noviembre de 2006, Expediente 15529. C.P. Héctor Romero Díaz, del 24 de mayo de 2007, Expediente 15241, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y del 23 de agosto de 2007, Expediente 15514, C.P. Ligia López Díaz

Continuación oficio

En cuanto a la actividad de silvicultura, en concreto, la Sala reitera la posición sostenida en relación con el carácter primario que tiene esta actividad, ratificada en reciente pronunciamiento, así⁶:

“Tratándose de madera⁷ la producción primaria sería la silvicultura⁸, explotación forestal o producción de árboles que, igual que la actividad agrícola, el proceso productivo primario culminaría con la venta del producto, comercialización que el silvicultor o explotador forestal puede hacer con los árboles en pie, talados o cortados, sin que hayan sufrido transformación, modificación, variación o alteración alguna de las condiciones físicas o químicas del recurso natural. Por ende, la venta que realice el productor original, llámese silvicultor o explotador forestal, no puede ser gravada, como lo dispone el literal a) del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983.

La compra y venta de madera en bruto, sin procesamiento industrial, no puede confundirse, como lo pretende el demandante, con las actividades propias de la producción primaria, que no son gravadas con el impuesto de industria y comercio, porque, siguiendo el criterio jurisprudencial expuesto, tratándose de árboles, la producción primaria termina con la venta del producto por parte del silvicultor. Comercializado el recurso natural, la prohibición de gravar la producción primaria no se extiende al adquirente o comprador.

La comercialización de los productos del sector primario que no está gravada con el impuesto de industria y comercio, se insiste, es la que hace directamente el mismo productor primigenio, pues la prohibición “tiene como propósito beneficiar al agricultor”, no al comercializador del producto que lo adquiere del productor inicial.”

(...)

El proceso descrito por el perito constituye una de las etapas de producción de madera, que va desde el sembrado de los árboles maderables hasta la tala de los mismos y su corte para facilitar el transporte de los troncos. La realización de este proceso no comprende la variación o alteración de las condiciones físicas y químicas de la madera, pues no interfiere en la composición de la misma.

Se trata, por lo tanto, de un elemento necesario en la cadena de producción de la madera, cuya naturaleza difiere diametralmente del concepto de transformación, propio de las actividades secundarias (industria).

Es claro entonces, que dicha actividad no puede reputarse como industrial. Hace parte de las actividades agrícolas, sin que ello implique ningún proceso de transformación de la madera, aspecto que es el que permite calificarlo como industrial. En ese orden de ideas, la tala y venta de madera sí está protegida por la prohibición de ser gravada con ICA y en esa medida, los actos

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 15 de febrero de 2015, dictada en el expediente No. 22304, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas (E).

⁷ “Parte sólida de los árboles cubierta por la corteza.”. Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española. (23.ª Ed.). Consultado en <http://www.rae.es>

⁸ “Silvicultura. Del lat. Silva 'selva, bosque' y -cultura. 1. f. Cultivo de los bosques o montes. /2. f. Conjunto de técnicas y conocimientos relativos al cultivo de los bosques o montes”.

Continuación oficio

administrativos demandados, que impusieron sanción a la demandante por no declarar el impuesto de industria y comercio en el Municipio de Puerto Libertador, son contrarios a derecho.”⁹

De acuerdo con el recuento jurisprudencial transcrito, para la procedencia de la prohibición de gravar la producción primaria agrícola se requiere:

- Que la actividad sea desarrollada por el productor primario, es decir, no se extiende a terceros como comercializadores o industriales.
- Que no se alteren las condiciones físicas o químicas de la madera. Según la jurisprudencia, no constituyen transformación industrial las actividades que se realizan para permitir o facilitar la comercialización y el transporte de los productos, siempre que sean realizadas por el mismo productor.

Así las cosas, es deber de la entidad territorial en ejercicio de las amplias facultades de fiscalización verificar de manera concreta las actividades realizadas por el contribuyente, en orden a determinar si se cumplen las condiciones señaladas anteriormente para resultar aplicable la prohibición de que trata la Ley 14 de 1983, lo cual deberá demostrarse y documentarse en el expediente.

Finalmente le recordamos que las respuestas emitidas por esta Dirección se ofrecen en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que son generales, no tienen efectos obligatorios ni vinculantes, no comprometen la responsabilidad de este Ministerio y pueden ser consultados en www.minhacienda.gov.co, en la sección Entidades de Orden Territorial, en [Asesorías y Conceptos en materia tributaria](#) en caso de tener inquietudes adicionales,

Cordialmente,

CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO
Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Elaboró:

ANDREA DEL PILAR PULIDO SANCHEZ
Subdirección de Fortalecimiento
Institucional Territorial

Revisó:

CLAUDIA HELENA OTÁLORA
CRISTANCHO
Subdirectora de Fortalecimiento
Institucional Territorial

Aprobó:

CLAUDIA HELENA OTÁLORA
CRISTANCHO
Subdirectora de Fortalecimiento
Institucional Territorial

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, M.P. (E): Stella Jeannette Carvajal Basto. Sentencia del 18 de mayo de 2017. Radicación 23001 23 33 000 2013 00035 01, No. Interno: 21059.

Firmado digitalmente por: CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO