1vlH xo0N 0bM7 agzN 8f8M PyVo pH4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Radicado: 2-2026-010694
Bogotá D.C., 10 de febrero de 2026 15:43

Señora
YURY JOHANNA VARGAS RAMIREZ
Instituto Nacional para Sordos
Yury.vargas@insor.gov.co

Radicado entrada 1-2026-007604
No. Expediente 1206/2026/GEA

Tema: Impuesto de Industria y Comercio
Subtema: Sujeto Pasivo

Cordial saludo, Sra. Vargas

Mediante escrito radicado en este Ministerio, se remite por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN a esta Dirección la consulta por usted radicada, en la que indica:

> *" […]*
> *En este sentido, agradecemos de manera especial nos puedan brindar orientación normativa y/o técnica que permita aclarar:*
> *La procedencia o no de la practica de retenciones de IVA e ICA entre entidades públicas (Normatividad que así lo indique) de esta manera solicitaría la devolución de estas retenciones a las correspondientes entidades.*
> *[…]".*

Previo a abordar el tema objeto de su consulta, le precisamos que nuestro pronunciamiento se emite bajo los estrictos términos de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; asimismo, le informamos que los criterios expuestos a continuación por esta Dirección son generales y abstractos; es decir, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni la solución directa de casos

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

1vlH xo0N 0bM7 agzN 8f8M PyVo pH4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

específicos ni concretos, y no tienen un carácter obligatorio ni vinculante y tampoco comprometen la responsabilidad de este Ministerio.

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 contenido 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. La definición de cada uno de los elementos de la obligación tributaria se encuentra en la ley y en el desarrollo que de la misma haya realizado el respectivo concejo municipal.

El Consejo de Estado[1], en procesos de discusión relativos a la sujeción pasiva de entidades de derecho público en el impuesto de Industria y Comercio, ha señalado:

> *"En relación con los sujetos pasivos del impuesto de Industria y Comercio, ha sostenido la Sección en reiteradas oportunidades, que no es necesario dilucidar la naturaleza jurídica de la entidad de derecho público y tampoco determinar si persigue o no ánimo de lucro en la prestación del servicio o actividad desarrollada, debido a que el hecho gravado, por mandato del artículo 32 de la Ley 14 de 1983, lo constituye el ejercicio o realización de las actividades industriales, comerciales o de servicios, y por cuanto la ley para el efecto, no hace ninguna distinción respecto de las personas jurídicas que las realizan. De manera que para determinar si una persona es sujeto pasivo del impuesto, debe examinarse el origen de sus ingresos, y solo si estos provienen habitual u ocasionalmente del ejercicio de alguna de aquellas actividades, podrá configurarse la realización de la materia imponible que causa la obligación tributaria en cabeza de quien la ejecuta como sujeto pasivo, a menos que la Ley consagre un tratamiento preferencial respecto de determinados sujetos o entidades.*
> *..."*

Como se observa, de acuerdo con lo señalado por el Consejo de Estado y las normas generales del impuesto de Industria y Comercio, son sujetos pasivos quienes realicen las actividades gravadas con el impuesto, independientemente de su naturaleza jurídica. Para tal efecto, el legislador definió qué se entiende por actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal forma que quien realice tales actividades está obligado a registrarse, declarar y pagar el impuesto de Industria y Comercio y ser objeto de retención en la fuente en los municipios en donde se encuentre establecido este sistema de recaudo anticipado.

[1] Consejo de Estado, Sección Cuarta E. No. 13345 de 2004.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

1vlH xo0N 0bM7 agzN 8f8M PyVo pH4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

En ese sentido, lo determinante para ser sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio es la realización de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en una jurisdicción municipal, con o sin establecimiento de comercio y, por ende, deberá cumplir con las obligaciones de los contribuyentes.

De manera general el impuesto de Industria y Comercio, debe pagarse en el municipio en donde se ejerce la actividad gravada, de conformidad con lo establecido en el artículo 195 del Decreto Ley 1333 de 1986 según el cual *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 las respectivas jurisdicciones municipales, 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."*

Para efectos de este tributo, el legislador definió qué se entiende por actividades industriales, comerciales y de servicios, en los artículos 197, 198 y 199 del Decreto Ley 1333 de 1986 respectivamente.

En ese sentido, a 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 respectiva sobre 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.

El Consejo de Estado[2], respecto al tema objeto de consulta, ha señalado que:

> "*Para determinar si una persona es sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio, la jurisprudencia de esta sección ha sostenido que es pertinente examinar el origen de los ingresos. De esta manera, sólo si esos ingresos provienen habitual u ocasionalmente del ejercicio de alguna de las actividades gravadas, podrá configurarse el hecho generados en cabeza de quien ejecuta esas actividades, a menos que la ley establezca un tratamiento preferencial respecto de determinados sujetos o entidades."*

De conformidad con la referida regulación general del impuesto de industria y comercio, las personas que realicen alguna actividad industrial, comercial o de servicios deberán cumplir con las obligaciones del referido impuesto, dentro de ellas

[2] Consejo de Estado – Sección Cuarta; Consejero Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto; Rad. 21059 - Sentencia del 18 de mayo de 2017.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

1vlH xo0N 0bM7 agzN 8f8M PyVo pH4=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

la de inscribirse en la respectiva secretaría de hacienda y la de presentar anualmente la declaración privada del impuesto, de conformidad con las normas del respectivo municipio.

En relación con la obligación de efectuar retenciones, debe tenerse en cuenta que la retención en la fuente es un mecanismo de recaudo anticipado que se rige por las mismas reglas sustanciales del respectivo impuesto, por lo que corresponde a cada entidad territorial adoptar el mecanismo y reglamentar su aplicación.

Así las cosas, y en la medida que la retención en la fuente, al ser practicada, se constituye en el pago anticipado del impuesto, debe ser trasladada por el agente retenedor al respectivo municipio donde se realizó la actividad gravada, conforme la regulación del impuesto y del sistema de retenciones allí vigente.

La regulación local del sistema de retenciones del impuesto de industria y comercio debe precisar la forma como opera en la respectiva jurisdicción territorial: quiénes son agentes retenedores, los hechos sujetos de retención, la base gravable, la tarifa, etc.

Debe tenerse en cuenta que los agentes de retención no necesariamente deben ser sujetos pasivos de impuesto, pues el deber que se ha puesto a su cargo es el de ser agentes recaudadores del tributo.

Lo anterior, es para indicar que deberá verificar la normatividad aplicable en cada uno de los municipios donde se desarrolla la actividad, y a partir del análisis de los actos administrativos por medio del cual se adoptó el tributo en su jurisdicción, determinar las formas de recaudo y los agentes retenedores que se establecieron para el tributo.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por: CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO

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

Elaboró:	**Revisó:**	**Aprobó:**
YULIET FERNANDA ARIAS QUIROGA Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial	CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial	CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071