AÑO 51
NÚMERO 6065
2017 · ABRIL · 26

REGISTRO DISTRITAL

RESOLUCIONES DE 2017

SECTRETARÍA DE HACIENDA

Resolución Número SDH-000080
(Abril 24 de 2017)

"Por la cual se adopta la Política Integral de Administración de Riesgos y se dictan otras disposiciones"

LA SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA
En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el el literal o) del artículo 4 del Decreto Distrital 601 de 2014, modificado por el artículo 1° del Decreto Distrital 364 de 2015 y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 preceptúa que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que el artículo 2° de la Ley 87 de 1993 establece que el diseño y desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará, entre otros, al logro de los siguientes objetivos fundamentales: *"a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; (...) f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; (...)".*

Que el literal e) del artículo 4 de la Ley 872 de 2003 establece como deber de las entidades *"Identificar y diseñar, con la participación de los servidores públicos que intervienen en cada uno de los procesos y actividades, los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generen un impacto considerable en la satisfacción de las necesidades y expectativas de calidad de los usuarios o destinatarios, en las materias y funciones que le competen a cada entidad"*

Que el artículo 2.2.21.3.2. del Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública 1083 de 2015 señala que los elementos mínimos del Sistema de Control Interno mencionados en la Ley 87 de 1993 y demás normatividad relacionada, conforman cinco grupos que se interrelacionan y que constituyen los procesos fundamentales de la administración: Dirección, Planeación, Organización, Ejecución, Seguimiento y Control (Evaluación), siendo responsables para fortalecer la interrelación y funcionamiento armónico de los elementos que conforman estos cinco grupos los servidores públicos, en cumplimiento de las funciones asignadas en la normatividad vigente, de acuerdo con el área o dependencia de la cual hacen parte.

Que la norma en cita en su artículo 2.2.21.5.4 dispone que las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo como parte integral del fortalecimiento de los sistemas de control interno en las entidades públicas.

Que el artículo 2.2.21.6.1 de la mencionada norma adoptó la actualización del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano (MECI), en el cual se determinan las generalidades y estructura necesaria para establecer, implementar y fortalecer un Sistema de Control Interno en las entidades y organismos obligados a su implementación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 87 de 1993.

Que mediante Resolución SDH-000062 de 2015 se adoptó en esta Secretaríala actualización del Modelo Estándar de Control Interno – MECI y su estructura establecida en el Decreto Nacional 943 del 21 de mayo de 2014, dentro de la cual en el artículo 6, numeral 1.3

señala el Componente Administración del Riesgo, la cual incluye las Políticas de Administración del Riesgo.

Que mediante el Decreto Distrital 651 de 2011, modificado por el Decreto 527 de 2014, se crea el Sistema Integrado de Gestión Distrital -SIGD- como una herramienta de gestión sistemática y transparente compuesta por el conjunto de orientaciones, procesos, políticas, metodologías, instancias e instrumentos que permitan garantizar un ejercicio articulado y armónico, para dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de las entidades distritales.

Que con el Decreto Distrital 652 de 2011 se adoptó la Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión para las Entidades y Organismos Distritales - NTD – SIG 001:2011, que determina las generalidades y los requisitos mínimos para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema Integrado de Gestión en las entidades y organismos distritales.

Que según el marco normativo expuesto y como uno de los objetivos del Sistema de Control Interno, el estudio, análisis y manejo de los riesgos son actividades inherentes a la función del nivel gerencial dentro de la organización, que tienen como objetivo definir un conjunto de estrategias a partir de los recursos (humanos, físicos, tecnológicos y financieros), de manera que en el corto plazo se mantenga la estabilidad de la organización, protegiendo los activos y recursos, y en el largo plazo se minimicen las pérdidas ocasionadas por la ocurrencia de dichos riesgos.

Que con la aplicación de estas directrices se busca encausar y optimizar el accionar de la Secretaría Distrital de Hacienda en la estructuración de criterios orientados hacia la toma de decisiones respecto del tratamiento de los riesgos y sus efectos al interior de la Entidad para el cumplimiento de la misión, los objetivos organizacionales, un uso eficiente de los recursos, la continuidad en la prestación de los servicios, y la protección de los bienes utilizados para servir a la comunidad. Igualmente, se busca el mejoramiento continuo con la aplicación e implementación de políticas efectivas de administración del riesgo.

Que mediante la Resolución SDH-000431 del 31 de diciembre de 2013 se adoptó la la Política Integral de Administración de Riesgos de la Secretaría Distrital de Hacienda y que en el marco de la mejora continua es procedente la actualización de la Política anteriormente mencionada.

Que el nuevo documento de Política fue presentado en el Comité del Sistema Integrado de Gestión en la sesión del 26 de enero de 2017, el cual previamente fue objeto de revisión, discusión y ajuste a través de una mesa técnica en la que participaron los miembros del citado Comité , con el fin de garantizar la alineación con las directrices en la materia establecidas en el MECI y la incorporación de las mejores prácticas en gestión del riesgo.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la Ley 1437 de 2011, el proyecto de resolución fue publicado en el portal web de la Secretaría Distrital de Hacienda, durante los días 23 al 27 de marzo de 2017, sin que se recibieran observaciones o sugerencias de los ciudadanos.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1º. Adóptase la Política Integral de Administración de Riesgos en la Secretaría Distrital de Hacienda y las “Políticas Complementarias para la Gestión del Riesgo Operacional”, contenidas en el Anexo 1, las cuales forman parte integral de la presente resolución, y se deben incluir en el Sistema de Gestión de Calidad de la entidad.

PARÁGRAFO. Las modificaciones parciales de esta Política y su Anexo serán vinculantes cuando sean suscritas por este Despacho y se incluyan en el Sistema de Gestión de Calidad de la entidad.

ARTÍCULO 2º. Las demás políticas complementarias de gestión de riesgo y las políticas específicas que desarrollan las diferentes tipologías de riesgo de la Secretaría Distrital de Hacienda serán vinculantes cuando sean suscritas por este Despacho y se incluyan en el Sistema de Gestión de Calidad de la entidad. Una vez suscritas, estas políticas forman parte integral de la presente resolución.

ARTÍCULO 3º. Vigencia: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Registro Distrital y deroga la Resolución N° SDH-000431 del 31 de diciembre de 2013 y las demás que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá, D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de abril de dos mil diecisiete (2017).

BEATRIZ ELENA ARBELAEZ MARTÍNEZ
Secretaria Distrital de Hacienda

SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.

Resolución Número 060
(Abril 21 de 2017)

"Por la cual se hace un nombramiento provisional"

LA SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.
En ejercicio de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por el Decreto Distrital No. 101 de 2004.

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto Distrital No. 321 de 2016, se suprimieron unos cargos de la planta de empleos de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., disponiendo en el artículo 2°, la incorporación sin solución de continuidad de los servidores públicos inscritos en carrera administrativa y aquellos que ocupen cargos en calidad de provisionales en vacancia definitiva, a empleos de igual o equivalente jerarquía en la planta de empleos de la Secretaría Jurídica Distrital.

Que el Decreto Distrital No. 323 de 2016, estableció la Naturaleza, el Objeto, las Funciones Generales y la Estructura Interna de la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y a su vez el Decreto Distrital No. 324 de 2016, creó la planta de empleos de la misma Secretaría y se incorporaron los cargos que fueron suprimidos de la planta de personal de la Secretaría General.

Que para la provisión de las vacantes definitivas y temporales la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., adelantó un estudio de las hojas de vida de los servidores inscritos en Carrera Administrativa que en la evaluación del desempeño obtuvieron nivel sobresaliente en el periodo febrero de 2015 a enero de 2016, para determinar cuáles servidores podían acceder a los encargos.

Que una vez finalizado el mencionado estudio, se encontró queen la planta de personal de la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., existe un (1) cargo de Profesional Universitario 219 Grado 15 de la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios, el cual se encuentra en vacancia definitiva y no existe funcionario de carrera administrativa que cumpla los requisitos y el perfil para ser encargado.

Que por razones de estricta necesidad del servicio, excepcionalmente se procede a realizar nombramiento provisional, por un término no superior a seis (6) meses, en el cargo de Profesional Universitario 219 Grado 15 de la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º-: Nombrar en provisionalidad, por un término no superior a seis (6) meses, a partir de la fecha, a la señora ANGELICA SUSPES CAMARGO, identificadacon la cédula de ciudadanía No. 1.032.414.375, en el cargo de Profesional Universitario 219 Grado 15 de la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinariosde la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

ARTÍCULO 2º-: La señora ANGELICA SUSPES CAMARGO,de conformidad con los artículos 2.2.5.5.6 y 2.2.5.7.1 del Decreto 1083 de 2015, tendrá diez (10) días, contados a partir de la notificación de la presente Resolución, para manifestar si acepta el nombramiento y diez (10) días para tomar posesión del cargo, los cuales se contarán a partir de la aceptación.

ARTÍCULO 3º-: Notificar a la señora ANGELICA SUSPES CAMARGO, el contenido de la presente Resolución, a través de la Dirección de Gestión Corporativa, de la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

ARTÍCULO 4º-: Comunicar a la Dirección de Gestión Corporativa, el contenido de la presente Resolución, para que efectúe los trámites legales correspondientes.

ARTÍCULO 5º-: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá, D.C., a los veintiún (21) días del mes de abril de dos mil diecisiete (2017).

DALILA ASTRID HERNÁNDEZ CORZO
Secretaria Jurídica Distrital

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

Resolución Número 001760
(Abril 17 de 2017)

"POR LA CUAL SE ADOPTA LA NUEVA METODOLOGÍA DE LOS ACUERDOS DE GESTIÓN Y SE DESIGNAN LOS PARES DE LOS GERENTES PÚBLICOS QUE ACTUARÁN

COMO EVALUADORES EN EL PROCESO DE VALORACIÓN DEL COMPONENTE COMPORTAMENTAL ”

LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU,
en ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por los Acuerdos 001 y 002 del 3 de febrero de 2009 del Consejo Directivo del IDU, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 50 de la Ley 909 de 2004 establece “Acuerdos de gestión.

1. *Una vez nombrado el gerente público, de manera concertada con su superior jerárquico, determinará los objetivos a cumplir.*

2. *El acuerdo de gestión concretará los compromisos adoptados por el gerente público con su superior y describirá los resultados esperados en términos de cantidad y calidad. En el acuerdo de gestión se identificarán los indicadores y los medios de verificación de estos indicadores.*

3. *El acuerdo de gestión será evaluado por el superior jerárquico en el término máximo de tres (3) meses después de acabar el ejercicio, según el grado de cumplimiento de objetivos. La evaluación se hará por escrito y se dejará constancia del grado de cumplimiento de los objetivos.*

4. *El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará a las distintas autoridades de las respectivas entidades públicas para garantizar la implantación del sistema. A tal efecto, podrá diseñar las metodologías e instrumentos que considere oportunos.”*

Que el artículo 2.2.13.1.12 del Decreto 1083 de 2015 establece: “*(…) El Departamento Administrativo de la Función Pública diseñará una metodología para la elaboración, seguimiento y evaluación de los Acuerdos de Gestión, que podrá ser adoptada por las entidades.*

En caso de no ser adoptada, las entidades deberán desarrollar su propia metodología para elaborar, hacer seguimiento y evaluar los Acuerdos de Gestión, en todo caso, ciñéndose a los parámetros establecidos en el presente título.”

Que de conformidad con la Circular Externa 100-001-2017 de enero 11 de 2017, el Departamento Administrativo de la Función Pública adoptó la *“Guía metodológica para la gestión del rendimiento de los gerentes públicos – acuerdos de gestión”,* la cual desarrolla la gestión del rendimiento; componente estratégico para la planificación y evaluación de los empleos de naturaleza gerencial.

Que el Instituto de Desarrollo Urbano en sesión del Comité Directivo del 21 de febrero de 2017, revisó y adoptó la metodología de los acuerdos de gestión aprobando los siguientes tres componentes definidos en la guía metodológica, de la siguiente manera:

- Compromisos gerenciales con un peso del 80%
- Competencias comportamentales con un peso del 20%
- Compromisos adicionales con un peso del 5%.

Que para determinar el 80% se deberán asignar unos pesos porcentuales a los compromisos gerenciales que no podrán ser menores al 10% ni superiores al 40% y su concertación se deberá efectuar en el marco de la Planeación Institucional aplicable a la vigencia correspondiente.

Que del 20% de competencias comportamentales, el setenta por ciento (70%) corresponderá a la valoración de las competencias por parte del superior jerárquico; el veinte por ciento (20%) de un par y el diez por ciento (10%) restante será el resultado del promedio de la valoración de los servidores públicos de la planta permanente de la Entidad.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°-. Adoptar la nueva metodología de los Acuerdos de Gestión aplicable a los Gerentes Públicos del Instituto de Desarrollo Urbano de acuerdo con los lineamientos de la Circular Externa No100-001-2017 de enero 11 de 2017, del Departamento Administrativo de la Función Pública y los formatos propios, los cuales están dispuestos en el Mapa de Procesos de la entidad, en el proceso de Gestión del Talento Humano.

ARTÍCULO 2°-. Adoptar el “Par” de cada uno de los Gerentes Públicos del Instituto de Desarrollo Urbano, el cual registrará su valoración en el formato de evaluación de las competencias comportamentales, cumpliendo los criterios definidos en la siguiente tabla:

#	GERENTE EVALUADO	PAR AUTORIZADO PARA EVALUAR
1	Jefe de Oficina Asesora de Planeación	Jefe de Oficina de Control Disciplinario
2	Jefe de Oficina de Atención al Ciudadano	Jefe de Oficina Asesora de Comunicaciones
3	Jefe de Oficina Asesora de Comunicaciones	Jefe de Oficina Asesora de Planeación
4	Jefe de Oficina de Control Disciplinario	Jefe de Oficina de Atención al Ciudadano
5	Subdirector(a) General de Desarrollo Urbano	Subdirector(a) General Jurídico(a)
6	Subdirector(a) General de Infraestructura	Subdirector(a) General de Gestión Corporativa
7	Subdirector(a) General Jurídico(a)	Subdirector(a) General de Infraestructura
8	Subdirector(a) General de Gestión Corporativa	Subdirector(a) General de Desarrollo Urbano
9	Director(a) Técnico(a) Estratégica	Director(a) Técnico(a) de Proyectos
10	Director(a) Técnico(a) de Proyectos	Director(a) Técnico(a) de Procesos Selectivos
11	Director(a) Técnico(a) de Predios	Director(a) Técnico(a) de Construcciones
12	Director(a) Técnico(a) de Construcciones	Director(a) Técnico(a) de Gestión Judicial
13	Director(a) Técnico(a) de Mantenimiento	Director(a) Técnico(a) de Administración de Infraestructura
14	Director(a) Técnico(a) de Administración de Infraestructura	Director(a) Técnico(a) de Gestión Contractual
15	Director(a) Técnico(a) de Procesos Selectivos	Director(a) Técnico(a) Administrativa y Financiera
16	Director(a) Técnico(a) de Gestión Contractual	Director(a) Técnico(a) de Mantenimiento
17	Director(a) Técnico(a) de Gestión Judicial.	Director(a) Técnico(a) de Predios
18	Director(a) Técnico(a) de Apoyo a la Valorización	Director(a) Técnico(a) Estratégica
19	Director(a) Técnico(a) Administrativa y Financiera	Director(a) Técnico(a) de Apoyo a la Valorización
20	Subdirector(a) Técnico(a) de Ejecución Subsistema Vial	Subdirector(a) Técnico(a) de Mantenimiento del Subsistema Vial
21	Subdirector(a) Técnico(a) de Ejecución Subsistema Transporte	Subdirector(a) Técnico(a) de Mantenimiento del Subsistema Transporte
22	Subdirector(a) Técnico(a) de Mantenimiento del Subsistema Vial	Subdirector(a) Técnico(a) de Ejecución Subsistema Transporte
23	Subdirector(a) Técnico(a) de Mantenimiento del Subsistema Transporte	Subdirector(a) Técnico(a) de Ejecución Subsistema Vial
24	Subdirector(a) Técnico(a) de Operaciones	Subdirector(a) Técnico(a) de Recursos Tecnológicos
25	Subdirector(a) Técnico(a) Jurídico(a) y Ejecuciones Fiscales	Subdirector(a) Técnico(a) de Presupuesto y Contabilidad
26	Subdirector(a) Técnico(a) de Recursos Humanos	Subdirector(a) Técnico(a) de Jurídico(a) y Ejecuciones Fiscales
27	Subdirector(a) Técnico(a) de Recursos Tecnológicos	Subdirector(a) Técnico(a) de Recursos Físicos
28	Subdirector(a) Técnico(a) de Recursos Físicos	Subdirector(a) Técnico(a) de Recursos Humanos
29	Subdirector(a) Técnico(a) de Tesorería y Recaudo	Subdirector(a) Técnico(a) de Operaciones
30	Subdirector(a) Técnico(a) de Presupuesto y Contabilidad	Subdirector(a) Técnico(a) de Tesorería y Recaudo

ARTÍCULO 3°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá, D.C., a los diecisiete (17) días del mes de abril de dos mil diecisiete (2017).

YANETH ROCÍO MANTILLA BARÓN
Directora General

MEMORANDO CONCEPTO 1243

Fecha: 19 de abril de 2016

PARA: Funcionarios Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá-DIB

DE: Subdirector Jurídico Tributario

ASUNTO: Tema: Delineación Urbana
Subtema: Concepto revalidación de licencias de construcción

Con el fin de dar cumplimiento al principio de publicidad en atención a lo manifestado en el oficio No. 2016EE180436 del 15 de diciembre de 2016, expedido por la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, se procede a trascribir el Concepto No. 2016EE180436 del 15 de diciembre de 2016, el cual dejó sin efectos el Concepto No. 1231 del 4 de marzo de 2016, proferido por la Subdirección Jurídico Tributaria, en los siguientes términos:

Para lo cual se transcribe el concepto emanado de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Hacienda Distrital:

"CONCEPTO

Referencia	2016ER100789 del 3 de noviembre de 2016
Tema	Revalidación licencias de construcción
Descriptores	Impuesto de Delineación Urbana, Licencia de Construcción, declaración, anticipo, hecho generador, revalidación de licencia
Problema jurídico	¿En la revalidación de la licencias de construcción es obligatorio declarar el impuesto de delineación urbana o este se puede presentar una vez se venza la revalidación de la licencia?
Fuentes formales	Decreto Nacional 1469 de 2010, Decreto 1077 de 2015, Acuerdo 352 de 2008

En atención a su oficio radicado con el número 2016ER100789, por el cual se solicita recoger el Concepto N° 1231 del 4 de marzo de 2016, expedido por la

Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá y se ordene su inaplicación mediante comunicación oficial, se precisa:

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La solicitud de la Gerente Regional Bogotá Cundinamarca de la Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL, se basa principalmente en los siguientes argumentos:

La revalidación de la licencia de construcción no da lugar a presentar una nueva declaración y pago del anticipo del impuesto de delineación urbana, tal como sucede con la expedición de una licencia, por cuanto la revalidación tiene como propósito la culminación del proceso de ejecución de obras o construcciones, que precisamente es la concreción del hecho generador del tributo, en este caso la ejecución de la obra.

Así mismo, manifiesta que con la licencia de revalidación no se está presentando un nuevo hecho económico gravable, sí no que tal hecho da continuidad a la licencia original, por lo que gravar un mismo hecho por segunda vez resultaría improcedente.

En consecuencia, la Revalidación de la Licencia no constituye un nuevo hecho generador del impuesto de delineación urbana y por lo tanto el Concepto N° 1231 del 4 de marzo de 2016 conduce a que la administración grave un mismo hecho económico dos veces y crea inseguridad jurídica en la actividad edificadora, toda vez que dificulta aún más presupuestar con antelación y claridad las erogaciones que por conceptos tributarios se deben efectuar.

ANTECEDENTES

La Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, emitió el Concepto 1231 de 2016 apartándose del Concepto No 2014EE205201 de fecha 19 de octubre de 2014 que expresaba:

> *"Así las cosas, siendo el hecho generador del Impuesto objeto de estudio, la ejecución de obras o construcciones a las cuales se les haya expedido y notificado licencia de construcción y sus modificaciones (no la expedición de las licencias), en concordancia con el objetivo de la prorroga el cual es la simple ampliación del término de vigencia de la misma, y la revalidación, que tiene como fin único la culminación de las obras y actuaciones aprobadas en la licencia vencida (siempre y cuando se cumpla con los*

requisitos exigidos en la norma[1]), no halla necesario esta Subdirección que se presenten dos declaraciones dentro del mismo proceso licenciado, siendo lo idóneo, que el contribuyente presente su declaración y pago a la finalización de la obra, sin perder de vista que en esta se declarará el valor total del presupuesto de obra efectivamente ejecutado y se sabrá que valores se han de cancelar a la tarifa del 3% y se descontarán los valores pagados a título de anticipo."(Subrayado fuera de texto)

El Concepto N°1231 de 2016 luego de analizar las normas urbanísticas[1] sobre la figura jurídica de la revalidación de una licencia de construcción y los elementos del impuesto de delineación urbana, establece:

"Para concluir la armonización de las normas urbanísticas y las tributarias relacionadas con la expedición de licencias de construcción de obras y el impuesto de delineación urbana, se puede señalar de manera clara y precisa que la revalidación es un proceso por medio del cual expirada la vigencia de una licencia y su prórroga si la hubiere, la autoridad competente queda facultada para aprobar otra licencia con el fin que se concluyan las obras que se iniciaron en virtud de la licencia vencida. Esta solicitud de revalidación será procedente siempre que el solicitante no deje trascurrir un término mayor a dos (2) meses desde el vencimiento de la licencia.

Ahora bien, a partir de la expedición del Acuerdo 352 de 2008, el hecho generador del impuesto de delineación urbana está constituido por la ejecución de obras o construcciones a las cuales se les haya otorgado licencia de construcción y en el caso de la revalidación, se concederá una nueva licencia para continuar la ejecución de las mismas hasta su finalización.

Lo anterior significa que en el caso de la revalidación de una licencia de construcción, acontece una nueva situación que genera el pago de un anticipo y la presentación de la declaración y el pago del impuesto de delineación urbana que corresponde.

De suerte que en estos casos nos encontramos frente a una licencia de construcción inicial en virtud de la cual se cancela un anticipo equivalente al 2.6 % del monto total del presupuesto de obra o construcción cuyo término expira sin que se haya finalizado la obra licenciada, situación que conlleva la presentación de la declaración y pago del impuesto de delineación urbana al configurarse la causal "vencimiento del término de la licencia incluida su prórroga" establecida en el artículo 8º del Acuerdo 352 de 2008.

Lo mismo ocurre frente a la revalidación de la licencia de construcción, por cuanto se habrá de cancelar un anticipo de 2.6% pero referido al remanente de la construcción que no fue ejecutada bajo la vigencia de la licencia inicial, incluida la prórroga y la presentación de otra declaración tributaria y el pago correspondiente del impuesto, al

[1] *Decreto 1469 de 2010*

configurarse nuevamente el vencimiento del término de la licencia de revalidación, en los mismos términos del artículo 8º del Acuerdo 352 de 2008.

Nótese que la base gravable está constituida por el monto total del presupuesto de obra o construcción, es decir, el valor ejecutado de la obra que resulte al realizar la construcción, ampliación, modificación o adecuación, dentro del término de la vigencia de la licencia incluida su prórroga.

Pero en el caso de la revalidación de la licencia inicial y para efectos del pago del anticipo correspondiente, la base gravable será el valor correspondiente al remanente de la construcción que no fue ejecutada bajo la vigencia de la licencia inicial, incluida la prórroga." (Subrayado y resaltado fuera de texto)

CONSIDERACIONES

Para que la solicitud formulada por CAMACOL sea resuelta de manera integral, se abordará el problema jurídico, primero desde el punto de vista urbanístico y luego desde el punto de vista tributario, tal como lo hace igualmente el Concepto 1231 de 2016 de la Subdirección Jurídico Tributaria.

Aspectos urbanísticos

El Decreto 1077 de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio"*, Modificado por los art. 5 y 6 Decreto Nacional 1197 de 2016, dispone sobre la vigencia y revalidación de las licencias urbanísticas lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.6.1.2.4.1 Vigencia de las licencias. *Las licencias de urbanización, parcelación y construcción, tendrán una vigencia de veinticuatro (24) meses prorrogables por una sola vez por un plazo adicional de doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que queden en firme los actos administrativos por medio de los cuales fueron otorgadas.*

Cuando en un mismo acto se conceda licencia de urbanización y construcción, estas tendrán una vigencia de treinta y seis (36) meses prorrogables por un período adicional de doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo mediante el cual se otorgan las respectivas licencias.

La solicitud de prórroga deberá formularse dentro de los treinta (30) días calendario, anteriores al vencimiento de la respectiva licencia, siempre que el urbanizador o constructor responsable certifique la iniciación de la obra.

Las licencias de subdivisión tendrán una vigencia improrrogable de seis (6) meses, contados a partir de la fecha en la que quede en firme el acto administrativo que otorga la respectiva licencia, para adelantar actuaciones de autorización y registro a que se refiere el artículo 7 de la Ley 810 de 2003 o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan, así como para la incorporación de estas subdivisiones en la cartografía oficial de los municipios.

ARTÍCULO 2.2.6.1.2.4.3 Tránsito de normas urbanísticas y revalidación de licencias. *Cuando una licencia pierda su vigencia por vencimiento del plazo o de la prórroga, el interesado deberá solicitar una nueva licencia, ante la misma autoridad que la expidió, ajustándose a las normas urbanísticas vigentes al momento de la nueva solicitud.*

Sin embargo, el interesado podrá solicitar, por una sola vez, la revalidación de la licencia vencida, entendida esta como el acto administrativo mediante el cual el curador urbano o la autoridad encargada de la expedición de licencias urbanísticas, concede una nueva licencia, con el fin de que se culminen las obras y actuaciones aprobadas en la licencia vencida, siempre y cuando el proyecto mantenga las condiciones originales con que fue aprobado inicialmente, que no haya transcurrido un término mayor a dos (2) meses desde el vencimiento de la licencia que se pretende revalidar y que el constructor o el urbanizador manifieste bajo la gravedad del juramento que el inmueble se encuentra en cualquiera de las siguientes situaciones:

1. En el caso de licencias de urbanización o parcelación, que las obras de la urbanización o parcelación se encuentran ejecutadas en un cincuenta (50%) por ciento.

2. En el caso de las licencias de construcción por unidades independientes estructuralmente, que por lo menos la mitad de las unidades construibles autorizadas, cuenten como mínimo con el cincuenta (50%) por ciento de la estructura portante o el elemento que haga sus veces.

3. En el caso de las licencias de construcción de una edificación independiente estructuralmente, que se haya construido por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de la estructura portante o el elemento que haga sus veces.

Las revalidaciones se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia objeto de la revalidación, tendrán el mismo término de su vigencia y podrán prorrogarse por una sola vez por el término de doce (12) meses. (Subrayado fuera de texto)

En este sentido, el artículo 2.2.6.1.2.4.3 del Decreto 1077 de 2015 diferencia dos situaciones urbanísticas. La primera es la pérdida de la vigencia de la licencia urbanística, hipótesis en la cual el interesado deberá sujetarse a las normas urbanísticas vigentes cuando tramite la nueva licencia.

La segunda hipótesis, es decir, la revalidación, se presenta como una excepción cuando pese a encontrarse vencida la licencia inicial, se concede "una nueva licencia", para que se culminen "*las obras y actuaciones aprobadas en la licencia vencida*", siempre y cuando el interesado cumpla los citados requisitos que establece el mismo decreto.

Una de las diferencias fundamentales de estas dos hipótesis es que en la primera situación, licencia sin vigencia, el interesado en volver a solicitar la licencia urbanística debe sujetarse a las normas urbanísticas vigentes al momento de formular la nueva solicitud.

Por el contrario, en la segunda hipótesis, revalidación de las licencias, las normas urbanísticas vigentes al momento de conceder la licencia urbanística vencida mantienen su vigencia, durante el proceso de la revalidación.

En otras palabras, en esta segunda hipótesis, pese a que se encuentran dos licencias expedidas por el curador urbano, la primera que ha perdido vigencia y la segunda que revalida la anterior, la licencia de revalidación se deriva de la licencia inicial, por cuanto se pretende con la revalidación culminar las obras inconclusas parcialmente, y que fueron precisamente objeto de la licencia urbanística inicial.

En este orden de ideas, los supuestos y efectos de la hipótesis de la pérdida definitiva de vigencia de la licencia urbanística son diferentes a los supuestos y efectos de la licencia urbanística vencida, respecto de la cual el interesado opta por la revalidación.

Aspectos Tributarios

El Acuerdo 352 de 2008, expedido por el Concejo Distrital, en su Capítulo II señaló todos los elementos de la obligación tributaria relativos al impuesto de delineación urbana, los cuales son justamente el referente de la discusión planteada a resolver.

Para este efecto, se destacan los artículos más importantes:

> ***ARTÍCULO 2. Hecho generador.*** *El hecho generador del impuesto de delineación urbana lo constituye la ejecución de obras o construcciones a las cuales se les haya expedido y notificado licencia de construcción y sus modificaciones, en sus modalidades de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición y cerramiento de nuevos edificios, en el Distrito Capital de*

Bogotá, previstas en el artículo 7 del Decreto Nacional 564 de 2006, o en el que haga sus veces. (...)

***ARTÍCULO 5. Base gravable**. La base gravable para la liquidación del impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital es el monto total del presupuesto de obra o construcción.*

Se entiende por "monto total del presupuesto de obra o construcción" el valor ejecutado de la obra, es decir, aquel que resulte al realizar la construcción, ampliación, modificación o adecuación de obras o construcciones, dentro del término de la vigencia de la licencia incluida su prórroga. (...)

***ARTÍCULO 6. Tarifa**. La tarifa del Impuesto de Delineación Urbana es del 3%, salvo el causado sobre el pago realizado a título de anticipo a que se refiere el artículo 7° del presente Acuerdo, el cual se liquidará a la tarifa del 2.6%. (...)*

***ARTÍCULO 7. Anticipo del impuesto**. Para la expedición de la licencia los contribuyentes del impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital de Bogotá, deberán efectuar un primer pago a título de anticipo equivalente al 2.6% del monto total de presupuesto de obra o construcción.*
(...)

***ARTÍCULO 8. Declaración y pago del impuesto**. Los contribuyentes del impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital de Bogotá, deberán presentar y pagar la declaración del impuesto dentro del mes siguiente a la finalización de la obra o al último pago o abono en cuenta de los costos y gastos imputables a la misma o al vencimiento del término de la licencia incluida su prórroga, lo que ocurra primero, conforme a la base gravable establecida en el artículo 5 del presente Acuerdo.*

El mayor valor resultante de la diferencia entre el valor ejecutado de la obra y el presupuesto de obra, base del anticipo, de ser positivo se liquidará a la tarifa del 3%. Esta diferencia se calculará en unidades de valor constante indexadas con el Índice de Costos de la Construcción de Vivienda (ICCV), certificado por el DANE, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Distrital.

Cuando se trate de reconocimiento de construcción, la declaración deberá presentarse en la fecha de la respectiva solicitud, debiendo acreditarse ante el Curador la presentación y pago del impuesto. (...)

(...)

De la norma tributaria transcrita, Acuerdo Distrital 352 de 2008, son relevantes dos momentos relevantes para el impuesto de delineación urbana, el primero, la expedición de la licencia urbanística donde se realiza el pago del anticipo y, el

segundo, la finalización de la obra, que ha sido objeto de la licencia urbanística, donde se efectúa el pago de final de obra.

El primero de ellos se refiere al anticipo del impuesto ordenado en el artículo séptimo y que establece que "Para la expedición de la licencia los contribuyentes del impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital de Bogotá, deberán efectuar un primer pago a título de anticipo equivalente al 2.6% del monto total de presupuesto de obra o construcción.

El segundo aspecto a resaltar es la declaración y pago del impuesto, a que se refiere el artículo 8o del Acuerdo 352 de 2008. Este artículo establece que la declaración y pago deben realizarse dentro del mes siguiente a la finalización de la obra y que *"El mayor valor resultante de la diferencia entre el valor ejecutado de la obra y el presupuesto de obra, base del anticipo, de ser positivo se liquidará a la tarifa del 3%." (...)*

De esta manera, aun cuando se trate de la hipótesis de la revalidación de la licencia urbanística, en los términos contemplados en la legislación nacional, se trata de la construcción de una misma obra, razón por la cual, siguen siendo referentes el primer momento del anticipo y el segundo de la declaración y pago de la obligación tributaria como tal. Con estos dos momentos, el del anticipo y el de la declaración y pago de la obligación tributaria se cumple la obligación formalmente establecida en el Acuerdo 352 de 2008.

Por tal razón, no es procedente, en la medida en que no está establecido en el Acuerdo 352 de 2008, ni en norma reglamentaria alguna, la existencia de un tercer o cuarto momento diferente, esto es, la declaración y pago del impuesto cuando la licencia urbanística ha perdido vigencia y el pago del anticipo del 2.6% cuando se revalida la licencia urbanística respectiva.

En este sentido, cuando el interesado opta por tramitar la revalidación de la licencia vencida es precisamente porque no ha finalizado la obra licenciada, hipótesis que precisamente establece el mismo artículo 8º ya citado. Lo anterior por cuanto con la revalidación de la licencia urbanística se pretende justamente lograr la finalización de la obra licenciada.

En otras palabras, con la revalidación de la licencia urbanística, se aplaza la obligación de declarar y pagar el impuesto de delineación urbana, hasta cuando finalice la obra cuya licencia se está revalidando. En este sentido, en el marco jurídico vigente, no proceden nuevos anticipos ni pagos del impuesto de carácter intermedio.

CONCLUSIONES

Según lo evidenciado de las disposiciones urbanísticas y tributarias transcritas, cuando la licencia pierde su vigencia, el interesado por una sola vez puede solicitar la revalidación de la licencia vencida, para que la autoridad encargada de la expedición de las licencias urbanísticas conceda de culminar las obras aprobadas en la licencia vencida, es decir que, tal como lo señala la solicitante, si bien es una nueva licencia, el hecho generador o hecho económico gravable es el mismo que sirvió de fundamento a la expedición de la licencia original, por lo que no resulta procedente que se presenten dos declaraciones y dos pagos del impuesto de delineación urbana por el mismo hecho, que es objeto de la licencia urbanística.

Lo cual coincide con el concepto de la Subdirección Jurídica Tributaria del año 2014, en el que se señaló que sólo procede el pago inicial del anticipo (2.6%) y la declaración y pago del impuesto de delineación urbana (0.4%), cuando se presenta la institución de la revalidación de la licencia, en los términos señalados en el Acuerdo Distrital 352 de 2008.

Finalmente, de conformidad con el artículo 69 del Decreto 601 de 2014, corresponde a la Dirección Jurídica de la esta Secretaría, entre otras funciones, "Emitir las respuestas y los conceptos jurídicos en los asuntos encomendados por el Secretario Distrital de Hacienda, cuya competencia no haya sido asignada a otra dependencia, los cuales tendrán carácter prevalente sobre las materias de su competencia aún sobre los emitidos por la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente".

Por las razones anteriormente expuestas, se deja sin efecto el Concepto No 1231 de 2016, proferido por la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda y, en consecuencia, la interpretación que debe guiar lo establecido por el Acuerdo Distrital 352 de 2008, en relación con el impuesto de delineación urbana, en la hipótesis de la revalidación de las licencias urbanísticas, es el fragmento del Concepto No 2014EE205201 de 2014, que ya se ha citado, y el presente Concepto.

Para estos fines, copia de este concepto será remitida a la Dirección de Impuestos de Bogotá."

Ahora bien, de conformidad con el artículo 164 del Decreto 807 de 1993, los contribuyentes que actúen con base en escritos de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos podrán sustentar sus actuaciones en la vía gubernativa y en la jurisdiccional con base en los mismos. Durante el tiempo que tales conceptos se encuentren vigentes, las actuaciones tributarias realizadas a su amparo no podrán ser objetadas por las autoridades tributarias. Cuando la Dirección Distrital de Impuestos cambie la posición asumida en un concepto previamente emitido por ella deberá publicarlo.

Por último, señalar que mediante oficio No. 2017IE6225 del 31 de marzo de 2017, el Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Hacienda señala que todos los temas adicionales de publicaciones e interpretaciones relacionadas con los impuestos distritales le corresponden a la DIB, por lo cual se procede a ordenar la publicación del referido concepto.

Cordialmente,

Saul Camilo Guzmán Lozano

Proyectado por:	María Victoria Contreras Jiménez		19-04-2017

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 24-04-2017 10:37:19

Al Contestar Cite Este Nr.:2017IE7628 O 1 Fol:4 Anex:0

ORIGEN: Sd:63 - SUBDIRECCIÓN JURÍDICO TRIBUTARIA/GUZMAN LOZ
DESTINO: DESPACHO DEL DIRECTOR DE IMPUESTOS DE BOGOTÁ/JUI
ASUNTO: CONCEPTO 1244 24-04-17
OBS: AIREVELO

MEMORANDO CONCEPTO 1244

Fecha: 24 de abril de 2017

PARA: Funcionarios Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá-DIB

DE: Subdirector Jurídico Tributaria

ASUNTO: Tema: ICA
Subtema: Realización del ingreso a la luz del artículo 342 de la Ley 1819 de 2016

De acuerdo con el artículo 31 del Decreto Distrital 601 de 2014, compete a este Despacho interpretar de manera general y abstracta la aplicación de las normas tributarias distritales, manteniendo la unidad doctrinal de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá.

CONSULTA

Previo a abordar el análisis de fondo resulta necesario señalar que los conceptos emitidos por este Despacho, a solicitud de parte o de oficio, no responden a la solución de casos particulares y concretos, pues estos son discutidos en los procesos de determinación y discusión que se adelantan a los contribuyentes en donde se determina de manera particular la situación fiscal real del sujeto pasivo, por consiguiente, bajo éstos parámetros absolveremos las inquietudes planteadas.

El impuesto de industria y comercio como tributo clave dentro de las finanzas distritales, se constituye a partir de un elemento fáctico de sujeción como lo es la realización de actividades industriales, comerciales y de servicios, realizadas en jurisdicción del Distrito Capital, de manera permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimiento de comercio o sin él, tal como lo señala el artículo 32 del Decreto 352 de 2002.

Abordando de este modo los elementos constitutivos del tributo, resulta mandatorio detenerse en la base gravable sobre la cual se liquida el monto a cargo del contribuyente para cumplir con su obligación constitucional de contribuir con las finanzas públicas, tal como lo determina el artículo 95 de la Carta, elemento que se encuentra acogido dentro de la normatividad tributaria distrital en el artículo 42 del Decreto 352, ya señalado, cuyo texto manifiesta:

Sede Administrativa. Carrera 30 N° 25-90 -
Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 N° 65B-95 -
Código Postal 111611
Teléfono (571) 338 5000 • Línea 195
contactenos@shd.gov.co
• Nit. 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia

ISO 9001 icontec SC 5532-1
IQNet
GP 114-1
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

"Artículo 42. Base gravable.

El impuesto de industria y comercio correspondiente a cada bimestre, se liquidará con base en los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período. Para determinarlos, se restará de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, las exportaciones y la venta de activos fijos.

Hacen parte de la base gravable, los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este artículo.

***Parágrafo primero.** Para la determinación del impuesto de industria y comercio no se aplicarán los ajustes integrales por inflación.*

***Parágrafo segundo.** Los contribuyentes que desarrollen actividades parcialmente exentas o no sujetas, deducirán de la base gravable de sus declaraciones, el monto de sus ingresos correspondiente con la parte exenta o no sujeta."*

La mencionada definición de este elemento, halla sustento legal en lo preceptuado en el artículo 33 de la Ley 14 de 1983, norma que, con la emisión de la Ley 1819 de 2016, sufre una modificación relevante en cuanto a determinar los supuestos sobre los cuales se determina la base para liquidar el impuesto a cargo, modificación que se observa en el artículo 342 de esta última, siendo su tenor del siguiente sentido:

***"ARTÍCULO 342. BASE GRAVABLE Y TARIFA.** El artículo 33 de la Ley 14 de 1983, compilado en el artículo 196 del Decreto-ley 1333 de 1986, quedará así:*

***ARTÍCULO 196. 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 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.*

Sobre la base gravable definida en este artículo 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, y

2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) para actividades comerciales y de servicios.

***PARÁGRAFO 1°.** Las Agencias de Publicidad, Administradoras y Corredoras de Bienes Inmuebles y Corredores de Seguros, pagarán el Impuesto de que trata este artículo sobre*

los ingresos brutos entendiendo como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí.

PARÁGRAFO 2°. *Seguirá vigente la base gravable especial definida para los distribuidores de derivados del petróleo y demás combustibles, del artículo 67 de la Ley 383 de 1997. así como las demás disposiciones legales que establezcan bases gravables especiales y tarifas para el impuesto de industria y comercio, entendiendo que los ingresos de dicha base corresponden al total de ingresos gravables en el respectivo periodo gravable. Así mismo seguirán vigentes las disposiciones especiales para el Distrito Capital establecidas en el Decreto-ley 1421 de 1993.*

PARÁGRAFO 3°. *Las reglas previstas en el artículo 28 del Estatuto Tributario se aplicarán en lo pertinente para efectos de determinar los ingresos del impuesto de industria y comercio."*

Del texto transcrito, llama la atención la remisión que el mismo hace al artículo 28 de la norma ibídem, cuya materia hace relación a la realización del ingreso para los obligados a llevar contabilidad, los cuales, en materia del impuesto de industria y comercio, se encuentran relacionados en el contexto del artículo 38 del Decreto 807 de 1993, modificado por el artículo 422 de 1996, que para efectos de comprensión, se transcribe:

"Artículo 38°.- Modificado Decreto 422 de 1996 *Obligación de Llevar Contabilidad. Los sujetos pasivos de los Impuestos de Industria, Comercio y Avisos y Tableros, y de los impuestos al consumo, estarán obligados a llevar para los efectos tributarios un sistema contable que se ajuste a lo previsto en el Código de Comercio y demás disposiciones que lo complementen.*

Lo dispuesto en este artículo no se aplica para los contribuyentes del régimen simplificado ni a los profesionales independientes."

Ya reconocida la naturaleza de los contribuyentes, estén o no obligados a llevar contabilidad, resulta irreductible, al momento de diseccionar el elemento fáctico de sujeción del tributo en análisis, reconocer como factor determinante para señalar su obligatoriedad, el ingreso como componente inherente a la exigencia del impuesto, razón suficiente para entender en qué momento se entiende realizado el ingreso, tanto para los sujetos no obligados a llevar contabilidad, como para los obligados.

En primer lugar, es razonable comprender la definición de ingreso, para lo cual, se sienta como base el concepto expresado en el observatorio NIIF de la Universidad ICESI[1], donde el profesor César Omar López Ávila, ha señalado:

... el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Estados Financieros, ...

[1] Tomado de: http://www.icesi.edu.co/blogs/niffxbrl/2009/03/14/ingresos-ordinarios/

La realización del ingreso debe entenderse según la naturaleza del sujeto que la percibe, tal como se observa en lo señalado en los artículos 27 y 28 de la Ley 1819 de 2016, entendiéndose, en el caso de los sujetos no obligados a llevar contabilidad, que el ingreso para ellos se realiza cuando éstos se reciben efectivamente, en dinero o en especie, en forma que equivalga legalmente a un pago, del modo que se hace relación en el artículo 27 mencionado, siendo del tenor que sigue:

> ***"ARTÍCULO 27. REALIZACIÓN DEL INGRESO PARA LOS NO OBLIGADOS A LLEVAR CONTABILIDAD.*** *Para los contribuyentes no obligados a llevar contabilidad se entienden realizados los ingresos cuando se reciben efectivamente en dinero o en especie, en forma que equivalga legalmente a un pago, o cuando el derecho a exigirlos se extingue por cualquier otro modo legal distinto al pago, como en el caso de las compensaciones o confusiones. Por consiguiente, los ingresos recibidos por anticipado, que correspondan a rentas no realizadas, solo se gravan en el año o período gravable en que se realicen.*
>
> *Se exceptúan de la norma anterior:*
>
> *1. Los ingresos por concepto de dividendos o participaciones en utilidades, se entienden realizados por los respectivos accionistas, socios, comuneros, asociados, suscriptores o similares, cuando les hayan sido abonados en cuenta en calidad de exigibles. En el caso del numeral 2 del artículo 30 de este Estatuto, se entenderá que dichos dividendos o participaciones en utilidades se realizan al momento de la transferencia de las utilidades. y*
>
> *2. Los ingresos provenientes de la enajenación de bienes inmuebles, se entienden realizados en la fecha de la escritura pública correspondiente."*

Se observa entonces que la realización del ingreso para los contribuyentes no obligados a llevar contabilidad, basa su génesis en la relación lógica de recepción del pago, ya sea en dinero o en especie, constituyéndose de este modo en el incremento patrimonial de una parte y en la disminución de la otra, situación que para efectos metodológicos, resulta de gran valor acotarlo en el libro de operaciones, tal como se mencionó en párrafos anteriores.

Ahora bien, acto seguido, el legislador expone la realización del ingreso para los obligados a llevar contabilidad, cuya naturaleza se complejiza en razón de las actividades propias de su operatividad, complejidad que se ve reflejada en el texto del artículo 28 de la Ley 1819, siendo su texto como se ilustra a continuación:

> ***"ARTÍCULO 28.*** *Modifíquese el artículo 28 del Estatuto Tributario el cual quedará así:*

ARTÍCULO 28. REALIZACIÓN DEL INGRESO PARA LOS OBLIGADOS A LLEVAR CONTABILIDAD. *Para los contribuyentes que estén obligados a llevar contabilidad, los ingresos realizados fiscalmente son los ingresos devengados contablemente en el año o período gravable.*

Los siguientes ingresos, aunque devengados contablemente, generarán una diferencia y su reconocimiento fiscal se hará en el momento en que lo determine este Estatuto y en las condiciones allí previstas:

1. En el caso de los dividendos provenientes de sociedades nacionales y extranjeras, el ingreso se realizará en los términos del numeral 1 del artículo 27 del Estatuto Tributario.

2. En el caso de la venta de bienes inmuebles el ingreso se realizará en los términos del numeral 2 del artículo 27 del Estatuto Tributario.

3. En las transacciones de financiación que generen ingresos por intereses implícitos de conformidad con los marcos técnicos normativos contables, para efectos del impuesto sobre la renta y complementario, solo se considerará el valor nominal de la transacción o factura o documento equivalente, que contendrá dichos intereses implícitos. En consecuencia, cuando se devengue contablemente, el ingreso por intereses implícitos no tendrá efectos fiscales.

4. Los ingresos devengados por concepto de la aplicación del método de participación patrimonial de conformidad con los marcos técnicos normativos contables, no serán objeto del impuesto sobre la renta y complementarios. La distribución de dividendos o la enajenación de la inversión se regirán bajo las disposiciones establecidas en este estatuto.

5. Los ingresos devengados por la medición a valor razonable, con cambios en resultados, tales como propiedades de inversión, no serán objeto del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sino hasta el momento de su enajenación o liquidación, lo que suceda primero.

6. Los ingresos por reversiones de provisiones asociadas a pasivos, no serán objeto del impuesto sobre la renta y complementarios, en la medida en que dichas provisiones no hayan generado un gasto deducible de impuestos en períodos anteriores.

7. Los ingresos por reversiones de deterioro acumulado de los activos y las previstas en el parágrafo del artículo 145 del Estatuto Tributario, no serán objeto del impuesto sobre la renta y complementarios en la medida en que dichos deterioros no hayan generado un costo o gasto deducible de impuestos en períodos anteriores.

8. Los pasivos por ingresos diferidos producto de programas de fidelización de clientes deberán ser reconocidos como ingresos en materia tributaria, a más tardar, en el siguiente período fiscal o en la fecha de caducidad de la obligación si este es menor.

9. Los ingresos provenientes por contraprestación variable, entendida como aquella sometida a una condición como, por ejemplo, desempeño en ventas, cumplimiento de metas, etc., no serán objeto del impuesto sobre la renta y complementarios sino hasta el momento en que se cumpla la condición.

10. Los ingresos que de conformidad con los marcos técnicos normativos contables deban ser presentados dentro del otro resultado integral, no serán objeto del impuesto sobre la renta y complementarios, sino hasta el momento en que, de acuerdo con la técnica contable, deban ser presentados en el estado de resultados, o se reclasifique en el otro resultado integral contra un elemento del patrimonio, generando una ganancia para fines fiscales producto de la enajenación, liquidación o baja en cuentas del activo o pasivo cuando a ello haya lugar.

PARÁGRAFO 1°. *Cuando en aplicación de los marcos técnicos normativos contables, un contrato con un cliente no cumpla todos los criterios para ser contabilizado, y, en consecuencia, no haya lugar al reconocimiento de un ingreso contable, pero exista el derecho a cobro, para efectos fiscales se entenderá realizado el ingreso en el período fiscal en que surja este derecho por los bienes transferidos o los servicios prestados, generando una diferencia.*

PARÁGRAFO 2°. *Entiéndase por interés implícito el que se origina en aquellas transacciones de financiación, que tienen lugar cuando los pagos se extienden más allá de los términos de la política comercial y contable de la empresa, o se financia a una tasa que no es una tasa de mercado.*

PARÁGRAFO 3°. *Para efectos del numeral 8 del presente artículo, se entenderá por programas de fidelización de clientes aquellos en virtud de los cuales, como parte de una transacción de venta, un contribuyente concede una contraprestación condicionada y futura a favor del cliente, que puede tomar la forma de un descuento o un crédito.*

PARÁGRAFO 4°. *Para los distribuidores minoristas de combustibles líquidos y derivados del petróleo, aplicará lo consagrado en el artículo 10 de la Ley 26 de 1989. Al ingreso bruto así determinado, no se le podrán detraer costos por concepto de adquisición de combustibles líquidos y derivados del petróleo, lo cual no comprende el costo del transporte de los combustibles líquidos y derivados del petróleo, ni otros gastos deducibles, asociados a la operación."*

A manera de colofón en este tópico, se entiende que en el caso de los obligados a llevar contabilidad, el ingreso realizado es el ingreso devengado contablemente en el año o periodo gravable, argumento que se sustenta con base en los principios generales NIIF, los cuales han sido desarrollados a lo largo del Decreto 3022 de 2013 *"Por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 2"*, a saber:

- Base de Acumulación o Devengo: Las transacciones y demás sucesos se reconocen cuando ocurren (y no cuando se recibe o paga en dinero)
- Medición fiable: Toda partida que cumpla la definición de Ingreso debe ser reconocida siempre que su valoración pueda ser realizada con fiabilidad.
- Separación de componentes: Los componentes identificables de una única transacción, deben reflejar por separado la sustancia de la operación.

- Correlación de ingresos y gastos: Los ingresos de actividades ordinarias y los gastos relacionados con la misma transacción o evento, se reconocerán de forma simultánea.
- No compensación: Toda partida que cumpla la definición de Ingreso debe ser reconocida siempre que su valoración pueda ser realizada con fiabilidad.
- Certidumbre vs No reversión: Los componentes identificables de una única transacción, deben reflejar por separado la sustancia de la operación.

Así los hechos, comprendida la realización del ingreso para los obligados a llevar contabilidad, es menester volver a la remisión realizada por el parágrafo 3° del artículo 342, señalado en apartes anteriores, llamando la atención sobre la expresión ***"...en lo pertinente"***, toda vez que a la lectura del mencionado artículo 28, se delimita la noción de realización del ingreso de los obligados a llevar contabilidad, dejando reglas claras sobre la operatividad de las diferentes acciones generadoras de ingreso y su contabilización, que a fin de cuentas, determinan la base gravable del impuesto, reglas que bajo lo expuesto a lo largo de este análisis, son de total recibo para la determinación de este elemento constitutivo del impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital, por cuanto, de la información financiera recibida, acorde con los principios técnicos contables reseñados con anterioridad, la expresión transcrita, da pie a comprender con mayor enfoque, este elemento estructural de la obligación tributaria.

CONCLUSIÓN

De los anteriores señalamientos, amparados bajo el marco de la normatividad tributaria y contable, este Despacho manifiesta que para efectos del impuesto de industria y comercio en jurisdicción del Distrito Capital, son de recibo las reglas referentes a la realización del ingreso, tanto para los obligados a llevar contabilidad como para los no obligados, teniendo como referente lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1819 de 2016, para estos último y lo preceptuado en el artículo 28 de esta misma norma, en cuanto obedece a los sujetos obligados a llevar contabilidad.

En el marco de la aplicación de la normatividad técnica contable, vigente para el ordenamiento jurídico tributario colombiano, deben ser tomados como guía para la contabilización del ingreso, los principios generales NIIF expuestos, lo anterior con el objeto de ser consecuente con las reglas contempladas en la normatividad nacional, útiles en el caso de señalar los ingresos gravados y que son necesarios al momento de liquidar el impuesto a cargo en lo que compete al ICA.

Sede Administrativa: Carrera 30 N° 25-90 -
Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá:
Avenida Calle 17 N° 65B-95 -
Código Postal 111611
Teléfono (571) 338 5000 • Línea 195
contactenos@shd.gov.co
• Nit. 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia

ISO 9001 icontec SC-6322-1
IQNet
GP 114-1
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Para los no obligados, debe contemplarse como ingreso todo aquél elemento que sea considerado como pago para tales efectos, ya sea aquél recibido en dinero o en especie o cuando el derecho a exigirlos se extingue por cualquier otro modo legal distinto al pago, como en el caso de las compensaciones o confusiones.

Cordialmente,

SAUL CAMILO GUZMAN LOZANO

Proyectado por:	Álvaro Iván Revelo Méndez		24-04-2017

MEMORANDO CONCEPTO 1245

Fecha:

PARA: Diana del Pilar Ortiz Bayona
Subdirectora de Planeación e Inteligencia Tributaria

Flor Mirian Güiza Patiño
Subdirectora Determinación

DE: Subdirector Jurídico Tributario

ASUNTO: Radicado 2017IE5599 Obligados a declarar anualmente que presentan declaraciones bimestrales

De conformidad con los literales e. y f. del artículo 31 del Decreto No. 601 de 2014, corresponde a esta Subdirección la interpretación general y abstracta de las normas tributarias distritales garantizando la unidad doctrinal y el principio de seguridad jurídica en la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá -DIB-.

CONSULTA

Con ocasión de la promulgación del Acuerdo 648 de 16 de septiembre de 2016, en el marco de su artículo 4°, el cual modifica el periodo de declaración del impuesto de industria y comercio, las áreas consultantes manifiestan las siguientes inquietudes:

1. ¿Cuál es el efecto jurídico de las declaraciones de los contribuyentes que estando obligados a declarar anualmente, lo hicieron de manera bimestral?
2. Cuando un contribuyente inició actividades en el último bimestre de 2016 o el primero de 2017 ¿la obligación de declarar debe ser anual o bimestral?
3. Si se finalizan actividades durante el transcurso del año 2017 ¿el contribuyente debe declarar anualmente o bimestralmente?
4. Los pagos realizados por los contribuyentes que estando obligados a declarar anualmente, lo hicieron bimestralmente ¿se pueden compensar de oficio a otras obligaciones claras expresas y exigibles, o es posible retenerlos hasta que se presente la declaración ICA en debida forma y en ese momento imputarlos?

RESPUESTA

Es procedente indicarle que los conceptos emitidos por este Despacho no responden a la solución de casos particulares y concretos, pues éstos son discutidos en los procesos de determinación que se adelantan a los contribuyentes, en los cuales se concreta de forma privativa la situación fiscal real del sujeto pasivo; por consiguiente, bajo estos parámetros, de manera general, se absolverá la consulta formulada.

Sea lo primero, adentrarnos en un meridiano análisis de lo establecido en el artículo 4° del Acuerdo 648 de 2016, para lo cual procedemos a su transcripción:

> ***"Artículo 4°. Simplificación de la declaración del Impuesto de Industria y Comercio.*** *Modifícase el artículo 27 del Decreto Distrital 807 de 1993 expedido en ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 38 numeral 14, 161, 162 y 176 numeral 2, del Decreto Ley 1421 del 21 de julio de 1993, el cual quedará así:*
>
> *"Artículo 27. Periodo de declaración en el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros. Sin perjuicio de la continuidad de los regímenes simplificado y común del impuesto de industria y comercio, a partir del 1° de enero de 2017, dicho tributo se declarará con una periodicidad anual, salvo para los contribuyentes cuyo impuesto a cargo (FU), correspondiente a la sumatoria de la vigencia fiscal del año inmediatamente anterior, exceda de 391 UVT, quienes declararán y pagarán bimestralmente el tributo, dentro de los plazos que para el efecto señale el Secretario Distrital de Hacienda.*
>
> *Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; noviembre-diciembre."" (Sic)*

Se observa en el contexto de la norma expuesta que la regla imperante en esta premisa es que el periodo a declarar es el constituido por la anualidad, término entendido entre el primero de enero al 31 de diciembre, teniendo una excepción, no en razón del régimen al cual se pertenece (común o simplificado), sino por el valor del impuesto a cargo, por cuanto que todos aquellos contribuyentes, cuyo valor a pagar sea superior a 391 UVT[1] ($12.456.869), quienes declararán su impuesto de industria y comercio bimestralmente, siendo los bimestres enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre-diciembre.

Esta regla señalada en el Acuerdo 648 de 2016, va en contraposición de la existente en el artículo 27 del Decreto 807 de 1993, cuyo texto es el siguiente:

> ***"Artículo 27°.-*** *Período de Causación en el Impuesto de Industria, Comercio y Avisos y Tableros. A partir del 1 de enero de 1994, el impuesto de industria, comercio y avisos y tableros se causará con una periodicidad bimestral. Los períodos bimestrales son enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; noviembre-diciembre."*

Se observa en la norma modificada que la regla en cuanto al periodo de causación del impuesto de industria y comercio era la bimestralidad, siendo la excepción la anualidad, motivo por el cual, en el momento de implementación de la norma posterior, se da lugar a traumatismos en cuanto a la declaración del mencionado impuesto, motivo suficiente para examinar los alcances de los posibles actos que son objeto de controversia, a fin de hallar soluciones a la mencionada problemática, que facilite el actuar de los contribuyentes y de la Administración en su relación con ellos.

Ahora bien, la determinación de un espacio temporal para cuantificar el valor de la obligación a cargo del contribuyente, no es una simple abrogación del legislador, sino que

[1] Valor UVT 2017: $31.859.

Ahora bien, la determinación de un espacio temporal para cuantificar el valor de la obligación a cargo del contribuyente, no es una simple abrogación del legislador, sino que se constituye en un elemento preponderante a la hora de generar la obligación jurídico sustancial en materia tributaria, así como los deberes formales a cargo del ciudadano llamado a cumplirlos, toda vez que de su ocurrencia, presupone la existencia de uno de los elementos del tributo, como es la base gravable, en especial al dilucidar lo prescrito para este elemento en el caso del impuesto de industria y comercia, donde, en el artículo 42 del Decreto 352 de 2002, se señala.

> ***"Artículo 42. Base gravable.***
>
> *El impuesto de industria y comercio correspondiente a cada bimestre, se liquidará con base en los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período. Para determinarlos, se restará de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, las exportaciones y la venta de activos fijos.*
>
> *Hacen parte de la base gravable, los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este artículo." (Subrayado fuera del texto)*

Del aparte subrayado en la norma trascrita, es claro el tenor normativo en señalar que este elemento sustenta su existencia en el desarrollo de un presupuesto en un lapso determinado por vía normativa, como lo es la anualidad o la bimestralidad, dependiendo del caso, partiendo de ahí su importancia y la cuidadosa observación que de la modificación de los periodos objeto de declaración, se debe hacer, toda vez que cualquier modificación que se realice a este factor, afecta la solidez del elemento constitutivo.

Al estar afectado un elemento esencial para la génesis del tributo, es claro el señalamiento que indica que la obligación no tiene ocurrencia, toda vez que al declarar bimestralmente aquél contribuyente cuya base gravable se determina en un periodo anual, invalida cualquier actuación que pueda desplegar la administración, ocurriendo así el fenómeno de declaraciones presentadas por no obligados, consagrado en el artículo 34-1 del Decreto 807 en mención, concordante con el artículo 594-2 el Estatuto Tributario Nacional, siendo factor común el hecho de indicar que las declaraciones presentadas por no obligados, no tienen efecto legal alguno, situación que exacerba la órbita de acción de la Administración Tributaria.

Debe aclararse que la figura contemplada en el artículo 594-2, concerniente a las declaraciones presentadas por no obligados, dista de lo contenido en el artículo 580 del Estatuto, en el sentido que no se generan actos declarativos a cargo del contribuyente, posición que daría lugar a las declaraciones que se entienden por no presentadas, situación donde existe el deber formal, el mismo que se encuentra ausente en el caso de los no obligados.

Así los hechos, podemos decantar que las declaraciones presentadas en un periodo bimestral por parte de contribuyentes obligados a presentarlas en un periodo anual, son

inválidas por cuanto no detentan soporte legal alguno, más que el hecho de determinar que el contribuyente está obligado en materia del impuesto de industria y comercio, procediendo de este modo a efectuar la devolución o compensación de las sumas pagadas sin ser debidas, dejando en claro que las mismas serán exigibles en el periodo que efectivamente la norma determine para tal fin, así como lo señala el artículo 4° del Acuerdo 648 de 2016.

Conclusión

1. Como se mencionó en los argumentos expuestos, las declaraciones presentadas en un periodo bimestral por parte de obligados a hacerlo anual, no tienen efecto jurídico alguno por cuanto se asumen como declaraciones presentadas por no obligados, lo anterior halla su fundamento en la vigencia contenida en el artículo 4° del Acuerdo 648 de 2016, es decir, a partir del 1° de enero de 2017, entendiendo entonces que, cualquier obligación acaecida antes de esta fecha, se acomete a la normatividad imperante en ese entonces, es decir, en lo preceptuado en el artículo 27 anterior, del decreto 807 de 1993

2. En los términos de la respuesta a la primera pregunta, la anualidad como regla para efectos de la declaración del impuesto de industria y comercio, tiene vigencia a partir del primero de enero de 2017, es decir, si un contribuyente realizó actividades gravadas en el último periodo de 2016, se regirá por los términos del artículo 27 del Decreto 807, sin modificar, mientras que, si un contribuyente inició actividades en el primer bimestre de 2017 se acogerá a lo previsto en el marco del artículo 4° del Acuerdo 648 de 2016, bajo el entendido que la regla general, como ya se ha expuesto, es que el periodo a declarar será anual.

3. La modificación del periodo para declarar el impuesto de industria y comercio, contenida en el artículo 4° del Acuerdo 648 de 2016, es claro en señalar que si el impuesto a cargo supera las 391 UVT, el periodo a declarar será bimestral, situación que es la excepción a la declaración anual del impuesto, no existiendo alguna otra motivación o circunstancia que determine la periodicidad en que se debe cumplir el deber formal por parte del contribuyente.

4. La compensación realizada de manera oficiosa por parte de la Administración, es la expuesta en el artículo 6° del Acuerdo 52 de 2001 cuando se establezca que los contribuyentes tienen saldos a favor, se podrán compensar dichos valores, hasta la concurrencia de las deudas fiscales del contribuyente, respetando el orden de imputación vigente, tal como lo recoge el texto de la norma en mención, bajo el contesto que se transcribe:

   "Artículo 6. Compensación de saldos a favor con obligaciones pendientes. *Cuando la Dirección Distrital de Impuestos, de oficio o a solicitud de parte, establezca que los contribuyentes tienen saldos a favor, podrá compensar dichos valores, hasta concurrencia de las deudas fiscales del contribuyente, respetando el orden de imputación vigente."*

   Así mismo, en el inciso segundo del artículo 144 del Decreto 807 de 1993, se señala que dentro de la solicitud de devolución, cuando existen deudas y obligaciones con

plazo vencido por parte del contribuyente, se podrán compensar las sumas adeudadas por el contribuyente, sin embargo, tales medidas no son aplicables para las sumas pagadas por contribuyentes que presentaron su declaración del impuesto de industria y comercio bimestralmente, teniendo la obligación la de presentarla anualmente, por cuanto no surge obligación alguna al tratarse de un tributo cuya base gravable deviene del periodo en que se cause.

En todo caso, debe recordarse que en el proceso de imputación de pagos realizados por los contribuyentes, a deudas vencidas a su cargo, se debe seguir la regla señalada por el artículo 804 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 6° de la Ley 1066 de 2006, cuyo tenor señala:

Artículo 6°. *Modifíquese el inciso 1° del artículo 804 del Estatuto Tributario, el cual queda así:*

*"**A partir del 1° de enero del 2006**, los pagos que por cualquier concepto hagan los contribuyentes, responsables, agentes de retención o usuarios aduaneros en relación con deudas vencidas a su cargo, deberán imputarse al período e impuesto que estos indiquen, en las mismas proporciones con que participan las sanciones actualizadas, intereses, anticipos, impuestos y retenciones, dentro de la obligación total al momento del pago".*

En cuanto a la retención de las sumas pagadas para ser imputadas en futuras obligaciones, no es aplicable al caso en estudio, por cuanto, para los contribuyentes que declararon y pagaron su impuesto de industria y comercio en un periodo diferente al que les correspondía, la obligación es inexistente, toda vez que al estar afectada la base gravable del impuesto, y más cuando se trata de un impuesto de periodo, es determinante el factor temporal que compone la base, para que exista el tributo, situación que no se aplica en este caso, no obstante una vez tenga lugar la obligación, será pertinente imputar los valores al periodo señalado por el contribuyente, los cuales pueden ser; si no ha solicitado devolución, o no se ha compensado; la vigencia 2017 que se paga en 2018.

En los anteriores términos esperamos haber atendido su consulta.

Cordialmente,

Saul Camilo Guzmán Lozano
Subdirector Jurídico Tributario

Revisado por:	*Nubia Consuelo Villamil Avendaño*		*17/04/2017*
Proyectado por:	*Álvaro Iván Revelo Méndez*		*17/04/2017*
Reparto: 171/17 – 2017IE5599			

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 25-04-2017 09:06:03
Al Contestar Cite Este Nr.:2017IE7704 O 1 Fol:5 Anex:0
ORIGEN: Sd:65 - SUBDIRECCIÓN JURÍDICO DESTINO: TRIBUTARIA/GUZMAN LOZ
DESTINO:DESPACHO DEL DIRECTOR DE IMPUESTOS DE BOGOTÁ/JUN
ASUNTO: EL DERECHO DE PETICION DE COSNULTA Y LA FUNCION CONSULTIVA
OBS: MANUEL S. AYALA ADÍES

MEMORANDO No. 1246

Fecha: 24 de abril de 2017

PARA: Funcionarios Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá-DIB
Contribuyentes de impuestos administrados por la DIB

DE: Subdirector Jurídico Tributaria

ASUNTO: **Tema**: Procedimiento
Subtema: *El concepto jurídico tributario desde la perspectiva de su naturaleza jurídica como producto del derecho fundamental de petición de consulta y de la función consultiva.*

De acuerdo con el artículo 31 del Decreto Distrital 601 de 2014, es función de ésta Subdirección absolver las consultas escritas que se formulen sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, manteniendo la unidad doctrinal de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá-DIB.

Por ello, hay que indicar en primera instancia, que los conceptos emitidos por esta Subdirección, a solicitud de parte o de oficio, no responden a la solución de casos particulares y concretos, pues estos son discutidos en los procesos de determinación y discusión que se adelantan a los contribuyentes en donde se determina de manera particular la situación fiscal real del sujeto pasivo, por consiguiente, bajo éstos parámetros absolveremos las inquietudes que nos planteamos a continuación.

CONSULTA

Ante la confusión evidenciada por parte de obligados tributarios y operadores jurídicos en torno a lo que desde el punto de vista legal debe considerarse concepto jurídico como fuente doctrinaria para la comunidad tributaria distrital, esto es, contribuyente-administración tributaria, se impone develar su naturaleza jurídica.

Algunas consideraciones sobre el derecho de petición de consulta y la función consultiva.

Antes de emitir un pronunciamiento de fondo frente a la inquietud planteada, resulta conveniente referirnos al derecho fundamental de petición de consulta que pone en movimiento la función consultiva como generadora de los conceptos jurídicos y por ende de la doctrina tributaria constitutiva de *fuente secundaria* del ordenamiento jurídico tributario distrital, por ello se impone, además, resaltar los antecedentes, alcance e importancia de dicha función para el buen entendimiento de los textos legales con el fin de que éstos cumplan los propósitos de justicia y bien común que le son esenciales.

De igual modo, nos referiremos al tratamiento jurisprudencial que se le da a la institución in examine.

1. **Marco normativo básico del derecho de petición.**

Para hablar de concepto jurídico necesariamente hay que referirse al derecho de petición de consulta por ser aquél un producto de éste.

Para el efecto, la Subdirección hará una breve reseña de la normativa que regula el derecho de petición en general y el derecho de petición de consulta, en particular.

En este punto, lo primero que conviene destacar es que, de conformidad con el artículo 23 de la Carta Fundamental "*(…) Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales*".

Se precisa, igualmente, que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA, en su Título II, artículos 13 al 33, luego de ser declarado inexequible en forma diferida por la H. Corte Constitucional mediante sentencia C-818 de 2011, fue sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, desarrollando el derecho fundamental de petición, cuerpo legal que en su artículo 31 advierte que: " (…) *La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones*[1] *y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta para el*

[1] Dentro de las prohibiciones señaladas para las autoridades públicas se enlista como numeral 1° del artículo 9 del CPACA la de "(…) *Negarse a recibir las peticiones o a expedir constancias sobre las mismas*".

servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria".

Volviendo al artículo 13 enunciado, tenemos que el mismo establece que mediante el ejercicio del derecho de petición, "(…) *entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos*"

En el Distrito Capital de Bogotá, en términos generales el Decreto 601 del 22 de diciembre de 2014, "*Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones*", asigna a todas y cada una de las autoridades tributarias adscritas a la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, la función de "*Dar respuesta oportuna a solicitudes de información y derechos de petición que se deriven de sus actuaciones*".

2. Del derecho de petición de consulta y de la función consultiva en particular.

2.1. En el procedimiento administrativo general, común y/o principal.

Como una de las modalidades de ejercicio del derecho constitucional de petición, el artículo 28 del CPACA, en concordancia con el inciso 2° del artículo 13 ibíd, contempla de manera textual el derecho de petición de consulta y el alcance de su respuesta, en los siguientes términos:

> **"(…) Artículo 28.** ***Alcance de los conceptos.*** Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."

El artículo 14 de la precitada codificación, además de señalar un término especial --treinta (30) días siguientes a su recepción- para resolver el derecho de petición de consulta, restringe ésta a las asuntos a cargo de las autoridades que deben resolverlas.

2.2. En el procedimiento administrativo tributario especial.

En materia tributaria tenemos una regulación especial vertida en las siguientes normas:

- Ley 1607 del 28-12-12[2]

ARTÍCULO 193. CONTRIBUYENTES. Son contribuyentes o responsables directos del pago del tributo los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial.

Las autoridades tributarias deberán brindar a las personas plena protección de los derechos consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

Adicionalmente, en sus relaciones con las autoridades, toda persona tiene derecho: (…)

9. A obtener respuesta escrita, clara, oportuna y eficaz a las consultas técnico-jurídicas formuladas por el contribuyente y el usuario aduanero y cambiario, así como a que se le brinde ayuda con los problemas tributarios no resueltos.

(…)

15. A consultar a la administración tributaria sobre el alcance y aplicación de las normas tributarias, a situaciones de hecho concretas y actuales".

Como notas características del derecho de petición de consulta regulado en el artículo 193 del precitado cuerpo legal se destaca su radio de acción que se contrae *al alcance y aplicación de las normas tributarias, a situaciones de hecho concretas y actuales*.

- Decreto Distrital 807 de 1993[3]

"**Artículo 164º.- *Conceptos Jurídicos***. Los contribuyentes que actúen con base en conceptos escritos de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos, podrán sustentar sus actuaciones en la vía gubernativa y en la jurisdiccional con base en los mismos. Durante el tiempo que tales conceptos se encuentren vigentes, las actuaciones tributarias realizadas a su amparo no podrán ser objetadas por las autoridades tributarias. Cuando la Dirección Distrital de Impuestos cambie la posición asumida en un concepto previamente emitido por ella deberá publicarlo". (Fuentes y concordancias: Arts. 65 Decreto 401 de 1999 y 264 Ley 223 de 1995).

[2] "*Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones".*

[3] **p***or el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional y de dictan otras disposiciones.*

- Decreto Distrital 601 de 22-12-14.

“(…) **Artículo 31. Subdirección Jurídica Tributaria:** Corresponde a la Subdirección Jurídico Tributaria el ejercicio de las siguientes funciones: (…)

b. Asesorar jurídicamente al Director de Impuestos y a las dependencias de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá en el desarrollo y ejecución de sus funciones.

c. Definir la política de seguridad jurídica de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá. (…)

e. Fijar criterios para determinar y garantizar la unidad doctrinal y el principio de seguridad jurídica en la interpretación y aplicación de las normas tributarias distritales.

f. ***Absolver las consultas que se formulen sobre interpretación y aplicación de las normas tributarias distritales, garantizando la unidad doctrinal y el principio de seguridad jurídica****. (…)*

i. Compilar las normas la jurisprudencia y la doctrina que se expida en materia tributaria distrital y realizar su difusión. (…)” (cursivas fuera de texto).

“ (…) **Artículo 69°: Despacho de la Dirección Jurídica:** Corresponde a la Dirección Jurídica el ejercicio de las siguientes funciones: (…)

d. ***Emitir las respuestas y los conceptos jurídicos en los asuntos encomendados por el Secretario Distrital de Hacienda, cuya competencia no haya sido asignada a otra dependencia, los cuales tendrán carácter prevalente sobre las materias de su competencia aún sobre los emitidos por la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.***

e. Establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente. (…)

j. Difundir la doctrina legal hacendaría a usuarios internos y externos fortaleciendo los mecanismos de divulgación de la misma. (…)” (Negritas ajenas al texto).

Del literal d) del artículo 69 pretranscrito se observa que la función atribuida a la Subdirección Jurídico Tributaria, en el literal f) del artículo 31 del citado cuerpo normativo no se reserva exclusivamente a ella pues la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda también tiene competencia para absolver las consultas sobre las materias de su competencia revistiendo el ***carácter de prevalente*** aún sobre los conceptos jurídicos emitidos por la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá-DIB.

2.3. El derecho de petición de consulta en la jurisprudencia

En relación con la naturaleza jurídica de los conceptos, el H. Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de sentar su criterio, entre otras providencias recientes, en el Auto calendado el 28 de abril de 2016, proferido dentro de la Radicación No. 20392, M.S Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, del cual extractamos los siguientes apartes:

> *"(…) La administración, en cualquiera de sus niveles (nacional, departamental o local), produce actos jurídicos tendientes a desarrollar, cumplir y ejecutar los mandatos constitucionales y legales, en ejercicio de la función pública administrativa.*
>
> *La administración adopta las decisiones, mediante actos administrativos, que son actos jurídicos y que respecto de las situaciones jurídicas a las que se refieren son, por lo menos, de dos grandes y diferentes clases:* ***el acto normativo*** *(reglamento) y el* ***acto administrativo de contenido particular*** *y concreto.*
>
> *El acto normativo o reglamento es el llamado también acto administrativo de contenido general, impersonal y abstracto, por cuanto, al igual que la ley, de modo general, manda, prohíbe, permite y sanciona. Es fuente secundaria de derecho administrativo. El acto administrativo de contenido particular y concreto, en cambio, es el que denominamos propiamente acto administrativo, en cuanto materializa o particulariza la ley y el propio reglamento a una situación específica.*
>
> *El acto administrativo particular surge de una actuación administrativa, que, conforme con el artículo 4°13 de la Ley 1437 — cuya redacción coincide con la que antes tenía el artículo 4 del Decreto 01 de 1984—, puede iniciarse a petición de parte: en ejercicio del derecho de petición en interés particular o en cumplimiento del administrado de una obligación o un deber legal (deber de declarar renta, por ejemplo), o de oficio.*
>
> *Y el acto normativo tiene origen en el ejercicio de la llamada facultad reglamentaria que el artículo 189-11 CP reconoce al Presidente de la República para lograr la cumplida ejecución de la ley, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes con ese fin. No obstante, existen otras instancias, diferentes al Presidente de la República, que también tienen competencia reglamentaria tanto en el orden nacional15 como en los órdenes territoriales. El numeral 1° del artículo 300 de la Constitución, por ejemplo, dispone que a la asamblea departamental, por medio de ordenanzas, le corresponde reglamentar las funciones y la prestación de servicios públicos a cargo del departamento. Lo propio hace el artículo 313, numeral 1°, ibíd., cuando otorga esas mismas competencias a los concejos distritales o municipales.*

El reglamento suele tener origen en el ejercicio del derecho de petición de interés general, aunque la mayoría de las veces no precisan de una petición de contenido general.

Ahora, el artículo 25 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 2817 de la Ley 1437 de 2011) prevé la ***consulta como una forma de ejercer el derecho de petición****. La respuesta que da la administración* ***se llama concepto*** *y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo.* ***Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos****. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad "ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".*

En materia tributaria*, especial mención merecen los conceptos que expide la administración cuando absuelve las consultas sobre la* ***interpretación general de normas tributarias. Esos conceptos, de manera excepcional, han sido considerados actos administrativos, asimilables a una especie de reglamento****, que son susceptibles de cuestionarse ante esta jurisdicción, pues nacen de la potestad de interpretar oficialmente las normas tributarias.*

En efecto, el ejercicio de esa competencia hace que tales conceptos sean asimilados a una suerte de acto normativo o reglamento, en cuanto adquieren fuerza normativa y son aplicados por la propia administración y sirven para amparar la actuación de los propios contribuyentes18. Por ejemplo, tanto la DIAN como la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá (a través de la Subdirección Jurídico Tributaria) absuelven consultas sobre la interpretación y aplicación de normas tributarias nacionales y distritales, respectivamente.

Los conceptos que expiden las autoridades tributarias habilitadas delimitan el alcance e interpretación general de las normas de ese tipo y en cuanto tienen un claro componente normativo (que naturalmente les otorga el carácter vinculante y obligatorio) orientan la actuación no solo de los contribuyentes, sino de la propia administración, que, desde luego, está en la obligación de respetar las actuaciones de los particulares amparadas en tales conceptos.

Empero, no todo concepto de la administración tributaria puede denominarse acto normativo. Puede ocurrir que la consulta aluda a alguna cuestión tributaria que corresponda a la administración, esto es, relacionada con el ámbito de sus competencias, pero que no tenga un carácter general, impersonal y abstracto, al punto que no pueda asimilarse a un auténtico acto normativo o reglamento, con los efectos de ser obligatorio y vinculante.

Además, la Sala precisa que el concepto normativo no se relaciona ni define situaciones particulares y concretas, sino generales, impersonales y abstractas. (…)

Fíjese, por ejemplo, que la DIAN en los conceptos normativos interpreta la norma tributaria, sin que le interese la situación particular de algún contribuyente así se hayan originado en alguna consulta específica que alguno de ellos haya formulado. Es un tipo de interpretación jurídica, normativa, por ende, que se materializa en un concepto oficial en el que se determina la forma general de entender y aplicar una norma tributaria, aduanera, de comercio exterior o cambiaria. (…)

La Corte Constitucional también ha aceptado que algunos conceptos (que surgen del ejercicio del derecho de petición en la modalidad de consulta) son auténticas manifestaciones de voluntad administrativa, en tanto se ocupan de interpretar la norma y definir cuestiones generales y abstractas. Por ejemplo, la sentencia C-542 de 2005 trajo a colación la jurisprudencia de ese tribunal relacionada con la naturaleza de los actos que se emiten para absolver el derecho de petición en la modalidad de consulta. Esa sentencia recordó que excepcionalmente las respuestas a las consultas pueden generar actos susceptibles de control judicial, como en el caso de los actos que expide la DIAN para definir la interpretación de las normas tributarias, aduaneras, de comercio exterior o de control de cambios, sin que interese si se expiden por solicitud del contribuyente o para satisfacer los requerimientos de las autoridades tributarias correspondientes.

(…)

Se insiste: el oficio 2012EE146867 de 2012 simplemente expresó una opinión sobre los asuntos tributarios que tiene a cargo, pero no a manera de concepto jurídico con efecto vinculante y carácter obligatorio, sino para nomás informar la forma en que recauda el impuesto predial y, luego, liquida y transfiere el porcentaje ambiental. Esa opinión no puede considerarse como un acto administrativo normativo o reglamento, pues no genera un efecto general y abstracto, oponible a la propia administración y a los contribuyentes del impuesto predial en Bogotá ni a la CAR, que fue la que formuló la consulta.

Tercero. *Si el oficio demandado no puede tenerse como acto normativo, menos puede afirmarse que es un acto administrativo de contenido concreto que afecta los intereses subjetivos de la CAR y que eso la habilitara a ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No hay un pronunciamiento particular, pues ciertamente el oficio que se quiere hacer valer como el acto demandado se profirió para atender una consulta, más de tipo informativo que, como se vio, no origina un acto administrativo particular. La consulta sirve para pedir una opinión, un concepto, una orientación, generalmente asociado a la necesidad de conocer las competencias que cumple el órgano o el funcionario. Aunque excepcionalmente tiene efectos vinculantes y obligatorios, la respuesta a la consulta nunca define una situación particular y concreta, en el sentido de crear, modificar o extinguir un derecho subjetivo. Y si lo hiciere, se asimilaría a un acto particular y concreto, pero que tenía que originarse en una petición en interés particular y no en peticiones de información o consulta. (…)".* (cursivas y negrillas nuestras).

De presente a lo anterior y ***a modo de conclusión***, procedemos a dar respuesta a la consulta esbozada, en los siguientes términos:

1. La *función consultiva* en materia tributaria distrital la ejerce la Secretaría Distrital de Hacienda a través de la Dirección Jurídica y la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá- DIB, dependencias éstas que en ejercicio de la potestad de interpretar oficialmente las normas tributarias cumplen una eficaz labor como garantía para el interés general y la legalidad, al responder a las necesidades en materia de consulta jurídica de sus interlocutores, esto es, la Administración Distrital y los obligados tributarios (contribuyentes, responsables y agentes

retenedores). En definitiva, la función consultiva comporta una colaboración con la Administración y con los sujetos fiscales en la conformación a derecho de sus actuaciones.

2. El mecanismo de consulta técnico jurídico se encuentra diseñado para que las personas interesadas, incluida la propia Administración, soliciten a las autoridades tributarias doctrinarias mencionadas concepto sobre el alcance y aplicación de las normas tributarias y de contera, sirven para orientar a los consultantes sobre alguna cuestión que puede afectarlos para los cuales se requiere una interpretación general de las citadas normas.

No es que la Administración Tributaria desarrolle su actividad inobservando voluntariamente el ordenamiento jurídico tributario distrital, pero dentro del complejo sistema de garantías establecido en favor del ciudadano y, obviamente, del interés general, se ha querido que unas dependencias habilitadas dentro de su estructura orgánica y funcional expresen su opinión, juicio, criterio o dictamen sobre el alcance –forma general de entender- y aplicación de las normas tributarias, a situaciones de hecho generales, impersonales y abstractas.

3. Los conceptos oficiales expedidos por la Dirección Jurídica y la Subdirección Jurídico Tributaria tienen un valor y fuerza normativa y en tal sentido podrían ser pasible del medio de control de simple nulidad – *el cual tiene por objeto que el juez declare la nulidad del acto administrativo general, impersonal y abstracto que infrinja normas de carácter superior o que incurra en los demás vicios a que alude el artículo 137 del CPACA* -, no sucede lo propio en tratándose de las respuestas que otras dependencias de la Secretaría Distrital de Hacienda deban dar a solicitudes de información y derechos de petición que se deriven de las actuaciones que le competen al no revestir tales respuestas la naturaleza legal de un concepto jurídico configurador de una doctrina tributaria.

En efecto, cuando la Administración Tributaria Distrital, por conducto de sus dependencias y autoridades, expresa una opinión sobre los asuntos tributarios que tiene a su cargo, pero no a manera de concepto jurídico con efecto vinculante y carácter obligatorio –*que se insiste, solo podría emanar de la Dirección Jurídica y la Subdirección Jurídico Tributaria*- sino para expresar la forma en que se recauda, se determina, se discute, se devuelve, compensa, de destina y transfieren los tributos y, en fin, se administra, gestiona y controla dichas exacciones, dicha opinión no puede considerarse como un acto administrativo normativo o reglamento, pues no genera un efecto general y abstracto, oponible a la propia administración y a los contribuyentes.

4. Por regla general los conceptos jurídicos no son vinculantes y obligatorios (CPACA, artículo 28) pero los referidos a materia tributaria, al tener un claro componente normativo y ser asimilables a una suerte de reglamento, sí lo son, por lo menos para la Administración en tanto delimitan el alcance e interpretación general de las normas de ese tipo y sirven para amparar la actuación de los propios contribuyentes realizadas con fundamento en ellos, en los términos previstos en el artículo 164 del Decreto Distrital 807 de 1993, pretranscrito.

5. Los conceptos jurídicos que rinde la Administración Pública Distrital no son reservados en consecuencia son públicos tanto para el consultante como para los asociados y administrados en general.

6. Desde el pilar de la Administración Tributaria podría contribuirse a evitar que obligados tributarios acudan, en defensa de sus derechos e intereses, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo si se cumple sagradamente por parte de sus servidores públicos y agentes las obligaciones a su cargo, concediendo los derechos de los sujetos fiscales sin más trámite que los reglados en las normas legales y decantados en la doctrina tributaria.

Por último, valga la pena anotar que mediante Memorando Concepto No. 1230 del 15 de febrero de 2016, este Despacho emitió un pronunciamiento jurídico fijando su doctrina relativa a la "*No retroactividad y vigencia de la doctrina tributaria*" y mediante Memorando Interno No. 2016IE4590 del 1° de marzo de 2016 estableció las directrices y pautas que deben seguirse a la hora de formular una consulta en materia impositiva distrital por parte de las áreas que integran la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá-DIB.

Damos cierre al presente pronunciamiento informando que tanto la normativa como los conceptos y la jurisprudencia tributarias pueden consultarse directamente, en nuestras bases de datos jurídicas, ingresando a la dirección *\\shd.gov.co\fs\Relatoria.*

Cordialmente,

SAUL CAMILO GUZMAN LOZANO

Proyectado por:	Manuel Salvador Ayala Adíes			25-04-17

Sede Administrativa: Carrera 30 Nº 25-90 -
Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá:
Avenida Calle 17 Nº 65B-95 -
Código Postal 111611
Teléfono (571) 338 5000 • Línea 195
contactenos@shd.gov.co
• Nit. 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia

ISO 9001 icontec SC 6322-1
IQNet
GP 114-1
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS