

Concepto 044085 de 2026

Uso de la información de la DIAN para la determinación de la base gravable del ICA e implementación de la Liquidación Provisional en el ámbito de los impuestos territoriales. Impuesto de Industria y Comercio | Hecho generador | Causación | Base gravable | Información tributaria | Fiscalización tributaria territorial | Liquidación Provisional.

Concepto 044085

16-06-2026

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Radicado: 2-2026-044085

Bogotá D.C.,

Radicado entrada 1-2026-054459

No. Expediente 8020/2026/GEA

Tema: Impuesto de Industria y Comercio

Subtema: Base Gravable - Liquidación Provisional

Cordial saludo,

Mediante escrito radicado en este Ministerio, se remite a esta Dirección la consulta por usted radicada ante esa instancia, en la que solicita concepto respecto a:

“Se sirva orientar respecto del procedimiento, criterios y soporte normativo aplicable para la depuración de la información tributaria suministrada por la DIAN, u otros criterios para determinar o establecer la base gravable presuntiva, con el fin de determinarla adecuadamente, evitando futuras nulidades o alternativas ante el desconocimiento de la base gravable de personas que no han declarado y no respondieron al emplazamiento para declarar dentro de los procesos de fiscalización y liquidación oficial de aforo, y dar continuidad a los proceso de fiscalización, conforme a las normas sustanciales y procedimentales aplicables.”

De conformidad con el Decreto 4712 de 2008 la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni la solución directa de problemas específicos. No obstante, damos respuesta en el ámbito de nuestra competencia y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cumplimiento de los artículos 287 y 313-4 de la Carta Política, es facultad exclusiva de las entidades territoriales a través de sus corporaciones públicas, Concejos Municipales y Distritales, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley. La ley 136 de 1994 en su artículo 32 relaciona las atribuciones del concejo dentro de las cuales se lee en el numeral 7 ***“Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley”***.

De esta forma, el acuerdo municipal mediante el cual se establecen impuestos debe observar lo establecido en cada caso por la Ley. En el caso del impuesto de industria y comercio, deberá tenerse en cuenta principalmente la regulación prevista en la Ley 14 de 1983 y el Decreto Ley 1333 de 1986, aplicable en todos los municipios y distritos, excepto el Distrito Capital de Bogotá que cuenta con su Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993.

El impuesto de industria y comercio grava la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios en cada jurisdicción municipal, la regulación normativa se encuentra contenido principalmente en la Ley 14 de 1983 y el Decreto Ley 1333 de 1986, recientemente modificadas algunas de sus disposiciones por la Ley 1819 de 2016. Son sujetos pasivos del impuesto las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, así como los consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos, de conformidad con el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010.

La Ley 1819 de 2016 en su artículo 342, modificó el artículo 196 del Decreto Ley 1333 de 1986 así:

“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 1o. *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 2o. *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 3o. *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.*

En ese contexto consideramos que la base gravable del impuesto de Industria y Comercio está compuesta, de manera general, por los ingresos obtenidos por el sujeto pasivo en ejercicio de las actividades gravadas con dicho impuesto, acorde con la definición que de estas actividades contiene el Decreto Ley 1333 de 1986. Se recoge el criterio expuesto en diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado en el sentido de señalar que serán gravados todos los ingresos

provenientes del ejercicio de actividades gravadas ya sean ordinarios o extraordinarios. Dice el Consejo de Estado^[1]:

“Como lo ha precisado la Sala, de la definición de actividad comercial, prevista en el artículo 35 de la Ley 14 de 1983, no se puede concluir que los ingresos originados en actividades no consagradas en el objeto social principal de una empresa no hacen parte de la base gravable del impuesto de industria y comercio, pues el legislador no hizo distinción alguna entre los ingresos provenientes del cumplimiento del objeto social y los que no lo son. Por el contrario, la base gravable se liquida teniendo en cuenta la totalidad de los ingresos brutos del año anterior, dentro de los que se encuentran los ordinarios como los extraordinarios, sin perjuicio de las exclusiones legales.”^[2]

Ahora bien, la base gravable comprende la totalidad de ingresos ordinarios y extraordinarios, se recoge el criterio expuesto en diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado en el sentido de señalar que serán gravados todos los ingresos provenientes del ejercicio de actividades gravadas ya sean ordinarios o extraordinarios, pero además, persiste el concepto de ingresos obtenidos o percibidos por el ejercicio de actividades gravadas, lo que permite concluir que deben darse o cumplirse los hechos generadores del impuesto en el año gravable, para que sean declarados, dentro de los plazos que determine la administración municipal para el efecto, en la vigencia fiscal que corresponde al año inmediatamente siguiente junto con el correspondiente pago del impuesto.

Nótese entonces que lo relevante es entonces, que se trate de ingresos gravados independientemente si provienen de la actividad principal, en cumplimiento del objeto social, etc. pues debe recordarse que la actividad puede ser permanente u ocasional, directa o indirecta, con o sin establecimiento de comercio.

En cuanto a las deducciones es importante precisar que se mantienen los mismos conceptos, esto es, las devoluciones, rebajas y descuentos, los ingresos por exportaciones, la venta de activos fijos y, se precisa que no hacen parte de la base gravable los ingresos por actividades exentas, excluidas y no sujetas.

Así las cosas, la información tributaria suministrada por la DIAN puede servir de referencia sobre el nivel de ingresos brutos y las actividades realizadas, así como la información de domicilio, representante legal y datos de contacto; no obstante, debe depurarse en el sentido de precisar que dicha información corresponde a actividades relativas a hechos generadores de orden nacional

(renta e IVA) que son diferentes respecto de su hecho generador y causación con los impuestos territoriales, por lo que el valor declarado como ingresos brutos podría ser coincidente del valor base del impuesto de Industria y Comercio pero no así las deducciones, ingresos no gravados, retenciones, entre otros.

De conformidad con el [artículo 742](#) del Estatuto Tributario Nacional, aplicable en la administración de impuestos territoriales en virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, la determinación de los tributos y la imposición de sanciones deben fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el respectivo expediente, por los medios de prueba señalados en las leyes tributarias o en el Código de Procedimiento Civil, en cuanto éstos sean compatibles con aquellos.

Significa lo anterior, que corresponde a la administración tributaria probar la ocurrencia de hechos generadores no declarados o dejados de declarar, así como la identificación clara del sujeto pasivo, su base gravable, causación, tarifa y todos los demás elementos del impuesto de que se trate, acorde con la naturaleza y estructura del tributo. Es decir, que si se trata de establecer la omisión de hechos generadores del impuesto de industria y comercio, habrá lugar a verificar la ocurrencia de los mismos en la jurisdicción municipal, el periodo o periodos de ocurrencia y, por supuesto, su cuantificación.

Así, por ejemplo, un cruce de información con las declaraciones del impuesto sobre la renta o del impuesto a las ventas constituye solo un indicio en la investigación tributaria que se adelanta a un presunto o potencial contribuyente del impuesto de industria y comercio, y puede ofrecer una referencia de su nivel de ingresos; sin embargo, la existencia de ingresos declarados en renta o en ventas no prueba necesariamente la ocurrencia de hechos generadores del tributo municipal por lo que consideramos debe ampliarse la fiscalización a otros medios de prueba y allegar al expediente elementos adicionales que permitan decidir en ajuste al régimen probatorio. Adicionalmente, como se mencionó, debe tenerse en cuenta que los hechos generadores de los tributos nacionales difieren de la estructura y particularidades propias del ámbito del impuesto de industria y comercio, por lo que es necesario adelantar acciones adicionales que permitan verificar todos los elementos del tributo.

Para la liquidación del impuesto de industria y comercio de un contribuyente omiso, la administración debe determinar a través de los medios de prueba idóneos la ocurrencia de hechos generadores y su respectiva cuantificación, es decir, la base gravable que corresponde a los ingresos brutos obtenidos por el ejercicio de la actividad gravada en el municipio.

Ahora bien, dentro del proceso de determinación oficial encontramos el artículo 764, Liquidación provisional, el cual establece:

“Artículo 764. Liquidación Provisional. <Artículo modificado por el artículo 255 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> La Administración Tributaria podrá proferir Liquidación Provisional con el propósito de determinar y liquidar las siguientes obligaciones:

- a) Impuestos, gravámenes, contribuciones, sobretasas, anticipos y retenciones que hayan sido declarados de manera inexacta o que no hayan sido declarados por el contribuyente, agente de retención o declarante, junto con las correspondientes sanciones que se deriven por la inexactitud u omisión, según el caso;
- b) Sanciones omitidas o indebidamente liquidadas en las declaraciones tributarias;
- c) Sanciones por el incumplimiento de las obligaciones formales.

Para tal efecto, la Administración Tributaria podrá utilizar como elemento probatorio la información obtenida de conformidad con lo establecido en el [artículo 631](#) y a partir de las presunciones y los medios de prueba contemplados en el Estatuto Tributario, y que permita la proyección de los factores a partir de los cuales se establezca una presunta inexactitud, impuestos, gravámenes, contribuciones, sobretasas, anticipos, retenciones y sanciones.

La Liquidación Provisional deberá contener lo señalado en el [artículo 712](#) del Estatuto Tributario.

Parágrafo 1o. En los casos previstos en este artículo, solo se proferirá Liquidación Provisional respecto de aquellos contribuyentes que, en el año gravable inmediatamente anterior al cual se refiere la Liquidación Provisional, hayan declarado ingresos brutos iguales o inferiores a quince mil (15.000) UVT o un patrimonio bruto igual o inferior a treinta mil (30.000) UVT, o que determine la Administración Tributaria a falta de declaración, en ningún caso se podrá superar dicho tope.

Parágrafo 2o. En la Liquidación Provisional se liquidarán los impuestos, gravámenes, contribuciones, sobretasas, anticipos, retenciones y sanciones de uno o varios periodos gravables correspondientes a un mismo impuesto, que puedan ser objeto de revisión, o se determinarán las obligaciones formales que han sido incumplidas en uno o más periodos respecto de los cuales no haya prescrito la acción sancionatoria.

Parágrafo 3o. <Ver Notas del Editor> La Administración Tributaria proferirá Liquidación Provisional con el propósito de determinar y liquidar el monotributo cuando los contribuyentes del mismo omitan su declaración o lo declaren de manera inexacta, junto con las correspondientes sanciones

Parágrafo 4o. Cuando se solicite la modificación de la Liquidación Provisional por parte del contribuyente, el término de firmeza de la declaración tributaria sobre la cual se adelanta la discusión, se suspenderá por el término que dure la discusión, contado a partir de la notificación de la Liquidación Provisional.”

De la lectura del artículo transcrito se resalta lo siguiente:

1. Es un procedimiento especial de determinación oficial en casos de inexactitud en la liquidación de tributos declarados o en la omisión en la presentación de la declaración. En consecuencia, aplicaría para impuestos, gravámenes, contribuciones, sobretasas, anticipos y retenciones cuyo cumplimiento se efectúe mediante declaración tributaria.
2. Consideramos que conforme se menciona en el primer inciso, la Administración Tributaria podrá proferir esta liquidación provisional, es decir, se convierte en un procedimiento de determinación oficial alterno y aligerado, pero en todo caso, optativo.
3. También se puede aplicar en los casos de sanciones omitidas o mal liquidadas en las declaraciones tributarias y para sanciones por el incumplimiento de obligaciones formales.
4. Se define que tales liquidaciones provisionales pueden soportarse en pruebas recopiladas por cruces de información con terceros ([artículo 631](#) del ETN) y a partir de presunciones (artículos 756 a 763 del ETN) y otros medios de prueba que permitan proyectar factores que muestren indicios de inexactitud en las liquidaciones de los tributos o las sanciones.
5. La liquidación provisional debe contener los elementos de la liquidación de revisión contenidos en el [artículo 712](#) del ETN.
6. De conformidad con el parágrafo 1, este procedimiento está previsto para contribuyentes de bajos ingresos y patrimonio. Creemos entonces que se enmarca en el principio de eficiencia que busca garantizar el cumplimiento de obligaciones tributarias con el menor desgaste para la administración.

7. De optarse por la liquidación provisional, consideramos que la entidad territorial deberá establecer este procedimiento siguiendo los parámetros del procedimiento establecido en los artículos 256 a 261 de la Ley 1819 de 2016 relativos a la forma de proferir el acto administrativo, su aceptación o rechazo, modificación, sanciones, firmeza, notificación, determinación y discusión.

8. Téngase en cuenta que en ningún caso se podrá proferir Liquidación Provisional de manera concomitante con el requerimiento especial, el pliego de cargos o el emplazamiento previo por no declarar.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, las entidades territoriales pueden incorporar en sus acuerdos u ordenanzas, estatutos tributarios, el procedimiento de liquidación provisional para la determinación por dicho proceso de inexactitudes declaradas o la omisión de la declaración de impuestos territoriales cuyo cumplimiento deba efectuarse a través de declaración tributaria.

Cordialmente,

CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

[1] Consejo de Estado - Sección Cuarta; Consejero Ponente: Ligia López Díaz; Radicado: 25000-23-27-000-2005-00769-01-16054 del 03 de abril de 2008.

[2] Compilado de sentencias del Consejo de Estado; Consejero Ponente: Ligia Lopez Diaz; Expediente: 12299 del 16 de noviembre de 2001; y Consejero Ponente: Hector J. Romero Díaz; Expediente 14876 del 1 de septiembre de 2005.