



Bogotá D.C., marzo de 2026

Conceptos Jurídico Tributarios

Radicado solicitud	2026ER04674O1
Radicado salida	2026EE064008O1
Impuesto	Industria y comercio
Subtema	Calidad de Contribuyente
Problemas Jurídicos	Exenciones y Exclusiones

Respetada Señora Claudia, reciba un cordial saludo de la Subdirección Jurídico Tributaria.

De conformidad con los literales e y f del artículo 22 del Decreto Distrital 468 de 2025, corresponde a esta Subdirección, en ejercicio de la función consultiva, dar respuesta escrita, clara, oportuna y eficaz a las consultas técnico-jurídicas sobre interpretación y aplicación de las normas tributarias distritales, garantizando la unidad doctrinal y el principio de seguridad jurídica.

CONSULTA

Se solicita lo siguiente:

(...)

deseo validar la normativa sobre cómo se identifican los no contribuyentes. Los no contribuyentes del impuesto de industria y comercio (ICA) en Bogotá se identifican principalmente por la naturaleza de sus actividades y su condición jurídica.

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.

A continuación, se presenta una síntesis del Impuesto de Industria y Comercio y la manera cómo funciona en el Distrito Capital.

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.

Téngase en cuenta que, a nivel general, los elementos esenciales del tributo: “de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia son: el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa”¹ y para el caso del impuesto de industria y comercio están consagrados en los artículos 32 a 53 del Decreto Distrital 352 de 2002².

En dichas disposiciones se establece que el hecho generador corresponde a la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de la jurisdicción de Bogotá y que para su configuración no se exige que las actividades se ejecuten de manera continua ni que se desarrollen exclusivamente en un establecimiento de comercio; basta con que se lleven a cabo dentro del territorio distrital en las modalidades previstas por la norma.

Ahora bien, frente a su interrogante de quien puede ser considerado como no contribuyente del impuesto de industria y comercio, es importante establecer que en principio todas las personas naturales, jurídicas y las sociedades de hecho que realicen, directa o indirectamente, el hecho generador de la obligación tributaria son sujetos pasivos del mismo, así como también las sociedades de hecho, cuando las actividades gravadas se ejecuten por intermedio de consorcios, uniones temporales o patrimonios autónomos, siempre que en dichas estructuras se configure el hecho generador. Esta regla se encuentra prevista en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010³. Así las cosas, se debe tener en cuenta que la calidad de sujeto pasivo no tiene que ver con la “condición jurídica” de la persona, sino con la realización de la actividad gravada, generadora del impuesto.

En ese orden de ideas y para dar respuesta a su cuestionamiento, en primera instancia traemos a colación lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado⁴ respecto de la no sujeción a los tributos:

La Corte ha explicado que el Congreso en el ámbito nacional puede empero establecer exenciones tributarias, las cuales se identifican por su carácter taxativo, limitativo, inequívoco, personal e intransferible, de suerte tal que únicamente obrarán a favor de los sujetos pasivos que se subsuman en las hipótesis previstas en la ley, sin que a éstos les sea dable transferirlas válidamente a otros sujetos pasivos bajo ningún respecto¹⁵. Igualmente ha destacado que las exenciones corresponden a hechos generadores que en principio estarían total o parcialmente gravados, pero que, por razones de política económica, fiscal, social o ambiental, el órgano competente decide sustraerlos total o parcialmente de pago¹⁶.”

En consecuencia, en materia de exenciones también opera el principio de legalidad tributaria y, por tanto, aquellos sujetos pasivos que la ley no haya excluido o exonerado directamente o por remisión de una normatividad a otra y que incurran en un hecho gravado¹⁷, deberán pagar el tributo en la forma indicada en la ley, sin que las autoridades encargadas de su recaudo puedan crear excepciones en sede administrativa.

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Augusto Hernández Becerra, 25/08/2014 Radicación: 2199 Número Único: 11001-03-06-000-2014-00024-00

² “Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital.”

³ “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.”

⁴ Concepto Sala de Consulta C.E. 1899 de 2008 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.

5. En este orden, para determinar si una persona en particular está obligada o no por un determinado tributo, deberá verificarse si sus actuaciones constituyen hechos gravados, si se forma parte o no de los sujetos pasivos (exclusión o no sujeción), o si a pesar de que genéricamente se es parte del grupo de obligados, el propio legislador ha previsto en la misma norma tributaria o en una disposición especial¹⁸ un trato diferenciado en relación con los demás contribuyentes (exención). Al respecto se pronunció esta Sala en el Concepto 1469 de 2002¹⁹ -citado por la entidad consultante-, en el que señaló:

*“La doctrina y la jurisprudencia en materia tributaria **distinguen los conceptos de exención y exclusión**, diferencia que cobra especial importancia, frente al caso objeto de estudio, pues no es lo mismo conceder un trato preferencial a un sujeto pasivo del gravamen (exención), al hecho en el cual, no se configuran los elementos estructurales del mismo (exclusión o no sujeción), máxime si tenemos en cuenta que en el primer caso, existe una clara restricción de carácter constitucional para el legislador.*

(...)

“No ser sujeto pasivo de la obligación tributaria es diferente a estar exento del gravamen. No ser sujeto pasivo es no estar comprendido en la hipótesis general de la ley, potencialmente, y, por ende, tampoco puede llegar a serlo efectivamente. Por más que desarrolle actividades consideradas materia imponible, no puede exigírsele el pago, pues no se genera el crédito fiscal. En cambio, cuando el sujeto es pasivo potencial de tributo, basta con que desarrolle tal actividad para que surja el vínculo del derecho público en forma concreta; para que, al nacer la obligación, se convierta en sujeto pasivo efectivo. Y es éste el que puede estar exento. Sin que potencialmente, cuando llega a serlo también en forma efectiva, se le exime de pagar todo o parte de la prestación. Es una excepción, se repite, a la circunstancia de que, en igualdad de situaciones, debería pagar el impuesto de que son sujetos pasivos potenciales y efectivos otros entes.” (negrillas propias del Concepto 1649 de 2002).

(...)

De la lectura anterior se destaca que las exenciones corresponden a una exoneración de carácter excepcional de todo o parte del tributo, en tanto en la no sujeción por ejemplo para en el caso del impuesto de industria y comercio, se sustrae del ordenamiento a ciertas actividades que el legislador considera no configuran el hecho generador del impuesto.

Es importante tener en cuenta que en las exenciones le asiste al sujeto pasivo la obligación formal de declarar el impuesto y en las no sujeciones, no existe obligación fiscal alguna respecto del impuesto.

A continuación señalamos la normativa aplicable frente a las no sujeciones y exenciones del impuesto de industria y comercio en Bogotá.

Actividades No sujetas:

Contempladas en el artículo 39 del Decreto 352 de 2002.

Artículo 39. Actividades no sujetas.

No están sujetas al impuesto de industria y comercio las siguientes actividades:

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9

¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.

- a) La producción primaria, agrícola, ganadera y avícola sin que se incluyan la fabricación de productos alimenticios o de toda industria donde haya un proceso de transformación, por elemental que éste sea.
- b) La producción nacional de artículos destinados a la exportación.
- c) La educación pública, las actividades de beneficencia, culturales y/o deportivas, las actividades desarrolladas por los sindicatos, por las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, por los partidos políticos y los servicios prestados por los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud.
- d) La primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya transformación, por elemental que ésta sea.
- e) Las de tránsito de los artículos de cualquier género que atraviesen por el territorio del Distrito Capital, encaminados a un lugar diferente del Distrito, consagradas en la Ley 26 de 1904.
- f) La persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal, en relación con las actividades propias de su objeto social, de conformidad con lo establecido en el artículo 195 del Decreto Ley 1333 de 1986.
- g) Los proyectos energéticos que presenten las entidades territoriales de las zonas no interconectadas del Sistema Eléctrico Nacional al Fondo Nacional de Regalías.

Parágrafo primero. Cuando las entidades a que se refiere el literal c) de este artículo, realicen actividades industriales o comerciales, serán sujetos del impuesto de industria y comercio respecto de tales actividades.

Parágrafo segundo. Quienes realicen las actividades no sujetas de que trata el presente artículo no estarán obligados a registrarse, ni a presentar declaración del impuesto de industria y comercio.

A nivel general el artículo 9º del Decreto 352 de 2002, señala:

Artículo 9. Prohibiciones y no sujeciones. En materia de prohibiciones y no sujeciones se tendrá en cuenta lo siguiente:

En virtud del artículo 137 de la Ley 488 de 1998, los predios que se encuentren definidos legalmente como parques naturales o como parques públicos de propiedad de entidades estatales, no podrán ser gravados con impuestos, ni por la Nación ni por las entidades territoriales.

Así mismo conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 643 de 2001, los juegos de suerte y azar a que se refiere la mencionada ley no podrán ser gravados por los departamentos, distrito o municipios, con impuestos, tasas o contribuciones, fiscales o parafiscales distintos a los consagrados en dicha ley.

Finalmente de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del Acuerdo 16 de 1999 y el artículo 26 del Acuerdo 65 de 2002, los sujetos signatarios de la Convención de Viena, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, y el Distrito Capital entendido como tal, la Administración Central, la Alcaldía Mayor, los Fondos de Desarrollo Local, las Secretarías, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos, las Empresas Sociales del Estado del orden distrital y los órganos de control distritales, no son contribuyentes, esto es, no sujetos de los impuestos predial unificado, **industria y comercio, avisos y tableros**, unificado de vehículos y delimitación urbana.

¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.

(Negrillas fuera de texto)

Exenciones

Contempladas en las siguientes normas:

Decreto 352 de 2002.

Artículo 56. Exenciones del impuesto de industria y comercio.

Están exentas del impuesto de industria y comercio, en las condiciones señaladas en el respectivo literal, las siguientes actividades:

a) Las personas naturales y jurídicas y las sociedades de hecho, damnificadas a consecuencia de los actos terroristas o catástrofes naturales ocurridos en el Distrito Capital, en las condiciones establecidas en el decreto reglamentario, expedido para el efecto.⁵

Acuerdo 124 de 2004⁶

ARTICULO 3º. La persona víctima de secuestro o desaparición forzada, contribuyente del impuesto de industria y comercio del régimen simplificado, estará exenta del pago del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, durante el tiempo que dure el secuestro o la desaparición forzada.

PARÁGRAFO. El término de aplicación de la exención anterior será el tiempo que dure el secuestro o la desaparición forzada, y no podrá exceder el término de 10 años de conformidad con el artículo [258](#) del decreto Ley 1333 de 1986. La Administración Distrital reglamentará el procedimiento pertinente.

Decreto 51 de 2005⁷.

ARTÍCULO 3. Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros Régimen Simplificado. Están exentos del Impuesto de Industria, Comercio y Avisos y Tableros, los contribuyentes del régimen simplificado que sean víctimas de secuestro o de desaparición forzada.

Téngase en cuenta que a nivel general el artículo 8º del Decreto 352 de 2002, dispuso:

Artículo 8. Exenciones y tratamientos preferenciales.

La Ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad del Distrito Capital de Bogotá. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317 de la Constitución Política.

⁵ Ver también el artículo 183 del Decreto 639 de 2025." *Por medio del cual se expide el Decreto Único Distrital Tributario.*"

⁶ "Por el cual se otorgan unas Exenciones Tributarias a las Personas Víctimas de Secuestro y Desaparición Forzada, se reconoce el Tratamiento que opera en el Distrito Capital para el cumplimiento de las Obligaciones Tributarias a su cargo y se regula el acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud y Educación para sus Familias"

⁷ *Por medio del cual se reglamenta la aplicación de los beneficios establecidos en el Acuerdo 124 de 2004 y el procedimiento para el cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de víctimas de secuestro y de desaparición forzada"*

¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.

En materia de exenciones se tendrá en cuenta lo siguiente:

En virtud del inciso 2 del artículo 160 del Decreto Ley 1421 de 1993 modificado por el artículo 134 de la Ley 633 de 2000, continuarán vigentes, incluso a partir del 31 de diciembre de 1994, las exenciones y tratamientos preferenciales aplicables a las siguientes entidades nacionales: Universidades públicas, colegios, museos, hospitales pertenecientes a los organismos y entidades nacionales y el Instituto de Cancerología. Igualmente continuarán vigentes las exenciones y tratamientos preferenciales aplicables a las instalaciones militares y de policía, los inmuebles utilizados por la rama judicial y los predios del Inurbe destinados a la construcción de vivienda de interés social.

Igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 26 de 1998, las personas naturales y jurídicas, así como sociedades de hecho damnificadas a consecuencia de actos terroristas o catástrofes naturales ocurridos en el Distrito Capital estarán exentas de los impuestos distritales, respecto de los bienes o actividades que resulten afectados en las mismas, en las condiciones que para tal efecto se establezcan en el decreto reglamentario.

Conforme al artículo 27 del Acuerdo 065 de 2002, tratándose del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros las únicas exenciones aplicables en Bogotá D.C., será la contenida en el artículo 13 del Acuerdo 26 de 1998 anteriormente referida.

(Negrillas ajenas al texto original)

Como conclusión, la determinación de quién es catalogado como no contribuyente del impuesto de industria y comercio en Bogotá, depende exclusivamente de si la actividad realizada configura o no el hecho generador del tributo, según lo establecido por la ley. Solo las actividades expresamente señaladas como no sujetas o las entidades excluidas por norma pueden considerarse no contribuyentes, mientras que las exenciones aplican únicamente a sujetos pasivos que, aun estando en la obligación, son liberados del pago en situaciones excepcionales.

Sin otro particular,

ELENA LUCÍA ORTIZ HENAO
Firmado digitalmente por
ELENA LUCÍA ORTIZ HENAO
Fecha: 2026.02.25 13:33:33
-05'00'

ELENA LUCÍA ORTÍZ HENAO
Subdirectora
Subdirección Jurídico Tributaria
Dirección de Impuestos de Bogotá

Revisado por: Elena Lucía Ortiz Henao
Proyectado por: Ximena Isobel Fyño Serrano
Reparto 178-26– Radicado 2026ER04674501