



TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

Problemática de la doble tributación en el ICA: revisión de los casos de la fábrica de licores de Antioquia y en la empresa Óptica Colombiana S.A.S.

Corporación Universitaria Remington.
Facultad de Ciencias Contables.
Programa Contaduría Pública.

Andrea Lorena Robles Fuentes
Milena Bonilla Castañeda.
Rolando Andrés Moreno Mesa Tutor del trabajo de grado.
Seminario de impuestos Territoriales
2025.

Dedicatoria

A mi madre por el apoyo brindado a lo largo de este proceso, a mi bebe Emilia que viene en camino y es la motivación para seguir luchando por cumplir mis sueños.

Andrea

A mi esposo y a mi familia por motivarme y demostrar que nunca es tarde para poder tener un título profesional.

Milena

Agradecimientos

Agradecimientos a todos los profesores que nos han brindado su conocimiento a lo largo del proceso, y que nos han acompañado hasta este punto que es el escalón final para llegar a la meta.

Andrea-Milena

Tabla de Contenidos

Resumen.....	5
Palabra clave.....	5
Introducción	6
Marco teórico.....	7
Planteamiento del problema.....	11
Pregunta de investigación.....	12
Objetivos.....	13
Metodología.....	14
Resultados y discusión.....	16
Conclusiones.....	20
Referencias.....	22

Resumen

La presente investigación analiza el problema de la doble imposición relacionada con el impuesto de industria y comercio (ICA) en Colombia, enfocándose en una comparación entre la fábrica de licores de Antioquia y la empresa Óptica Colombia S.A.S. La investigación se llevó a cabo utilizando un enfoque cualitativo, basado en la revisión de normativas, decisiones judiciales y estudios académicos.

Los resultados muestran que la doble tributación del ICA se origina fundamentalmente por interpretaciones diferentes del principio de territorialidad, la falta de coordinación entre los municipios y la carencia de herramientas tecnológicas que permiten una adecuada asignación del impuesto. En el caso de la FLA, el conflicto surgió debido a discrepancias jurisdiccionales entre Medellín e Itagüí, mientras que en el caso de Óptica Colombiana S.A.S. hubo errores administrativos y de distribución del impuesto.

El estudio indica que es crucial mejorar la armonización de normativas y promover la cooperación entre municipios, así como actualizar los sistemas de control y supervisión fiscal para prevenir la doble imposición y asegurar un sistema más justo, claro y eficiente.

Palabras clave

(Doble tributación, jurisprudencia, industria y comercio, territorialidad, normatividad)

Introducción

La doble tributación es un problema frecuente dentro del sistema fiscal en Colombia, especialmente relacionado con el impuesto de Industria y Comercio (ICA). Este tributo, que es municipal, ha dado lugar a varios conflictos en torno a su origen y la definición de su territorialidad, resultando en situaciones donde a un mismo contribuyente es gravado por distintas jurisdicciones por una misma actividad económica. Estos desacuerdos no solo perjudican la seguridad jurídica y la competitividad de las empresas, sino que también evidencian carencias legales y administrativas en la estructura tributaria local.

El presente trabajo de investigación, titulado “Problemática de la doble tributación en el ICA: revisión de los casos de la fábrica de licores de Antioquia (FLA) y en la empresa Óptica Colombiana S.A.S, tiene como objetivo analizar los factores que han originado la doble imposición en este impuesto, tomando como referencia los casos mencionados anteriormente, el enfoque está en examinar la legislación y la jurisprudencia que regulan el ICA en Colombia, y evaluar las vías administrativas y judiciales utilizadas para resolver la doble imposición.

El propósito del trabajo es aportar un marco analítico que facilite la interpretación del principio de territorialidad del ICA, identificando las causas sistemáticas de la doble tributación y así comprender, resolver y prevenir la doble tributación del ICA.

Marco Teorico

Conceptos y principio de territorialidad

El impuesto de Industria y comercio (ICA) se ha constituido en una de las principales fuentes de ingreso para los municipios colombiano, pues grava las actividades industriales, comerciales y de servicios desarrolladas dentro de su jurisdicción. Este tributo, que hunde sus raíces en la Ley 14 de 1983, se rige por el principio de territorialidad, según el cual cada municipio tiene la potestad de cobrar el impuesto sobre los ingresos que tengan su origen o materialización de su territorio. Dicho principio busca garantizar una relación directa entre la actividad económica y el lugar donde se genera la riqueza, evitando que un mismo ingreso sea gravado por diferentes entidades territoriales (Ley 14 de 1983).

Ahora bien, el principio de territorialidad no se limita a un aspecto geográfico o físico sino que implica un ejercicio interpretativo que combina elementos jurídicos, económicos y administrativos. En la práctica, el desafío consiste en establecer en que momento el ciclo productivo o comercial se origina el hecho generador del impuesto. Esta definición requiere analizar las particularidades de cada empresa y diferenciar si la actividad económica se lleva a cabo en una planta industrial, en una oficina administrativa o en puntos de distribución y venta. Solo a partir de esa distinción es posible aplicar correctamente el principio de territorialidad y evitar conflictos entre las distintas jurisdicciones fiscales.

Autonomía territorial y el fundamento de constitucional del tributo municipal

La Constitución Política consagra la autonomía de las entidades territoriales como un principio rector de la organización estatal y de la gestión de los recursos públicos. En particular, el artículo 287 reconoce la autonomía administrativa, política y discal de los municipios y departamentos dentro de los límites de la Constitución y la ley, atribuyéndoles la potestad para administrar sus recursos y proponer las fuentes necesarias para el cumplimiento de sus funciones (Constitución Política de Colombia, art 287). Esta autonomía, entendida en sentido práctico, legítima que los municipios regulen y cobren tributos locales, entre ellos, el impuesto de industria y comercio (ICA) pero no autoriza que dicha potestad desconecte el ejercicio tributario de los límites materiales y jurídicos que la propia Constitución y la ley imponen. En otras palabras, la autonomía municipal opera dentro del marco legal nacional que protege la seguridad jurídica y prohíbe que la potestad tributaria derive en gravámenes sobre un mismo hecho económico por distintas territorios (Constitución Política de Colombia, art 287).

Tal principio, sin embargo, exige determinar con claridad donde ocurre el hecho imponible, lo que en la práctica depende de criterios probatorios —como el lugar del establecimiento de comercio, la sede industrial o el registro catastral— y de la coordinación entre entidades territoriales. En ausencia de esa claridad técnica, la autonomía fiscal puede transformarse en fuente de conflictos interjurisdiccionales y de doble imposición.

Ley 1816 de 2016: monopolio rentístico y competencias departamentales

A largo de los años, el marco normativo colombiano ha intentado corregir y modernizar estas tensiones. La Ley 1816 de 2016, por ejemplo, introdujo ajustes en materia impuestos a bebidas alcohólicas y de rentas cedidas, en un esfuerzo por unificar criterios sobre la distribución de recursos entre departamentos. Si bien su objeto principal fue regular el monopolio rentístico del licor, esta ley tiene implicaciones directas para caos como el de la FLA, pues establece reglas sobre la competencia departamental en la producción y comercialización de licores, reforzando la idea de que las rentas deben asignarse al ente territorial donde se realiza efectivamente la producción o la venta (Congreso de la República, 2016).

Dicho enfoque reafirma que, aunque las entidades territoriales tienen autonomía en materia tributaria, esa autonomía debe ejercerse conforme al principio de localización del hecho generador y al respecto de las competencias departamentales definidas por ley.

Ley 1819 de 2016: modernización tributaria y coordinación intermunicipal

Por otro lado, la ley de 1819 de 2016, conocida como la reforma tributaria estructural, introdujo mecanismos de modernización en el sistema tributario nacional, pero también tuvo efectos indirectos sobre los tributos locales.

Entre sus disposiciones, se fortaleció la regulación del impuesto de industria y comercio consolidado (ICA consolidado), promoviendo la coordinación entre municipios y la implementación de sistemas unificados de información tributaria (Congreso de la República, 2016)

Aplicación de la territorialidad del ICA:

Actividad Industrial

El impuesto se paga en el municipio donde se encuentre ubicada la fábrica o planta industrial. La base gravable incluye los ingresos brutos provenientes de la comercialización de la producción, incluso si la venta se realiza en otros municipios. La comercialización de los productos elaborados se entiende como la culminación de la actividad industrial y, por lo tanto, no causa el impuesto como actividad comercial adicional en cabeza del mismo industrial.

Actividad Comercial

Con establecimiento de comercio o punto de venta. El impuesto se causa en el municipio donde está ubicado el establecimiento, sobre los ingresos generados por las ventas realizadas allí.

Sin establecimiento de comercio o punto de venta (ventas a través de catálogos, correo en línea): la actividad se entiende realizada en el municipio donde se perfecciona la venta, es decir donde se conviene el precio y la cosa vendida. En algunos casos específicos, la regla puede depender del lugar desde donde se despacha la mercancía.

Actividad de servicios

Lo determinante es el municipio donde se ejecuta la prestación del servicio. No interesa desde donde se facture o donde este el domicilio del prestador, sino donde se materializa la atención o la labor del servicio. Por ejemplo, si un profesional se desplaza a otro municipio para prestar un servicio, el ICA se causa a favor de ese municipio.

Planteamiento del problema.

El ICA es un tributo municipal que grava las actividades industriales, comerciales y de servicios en el territorio de los municipios y distritos. Su aplicación depende, entre otros elementos, de la correcta identificación del sujeto pasivo, del hecho generador y del lugar donde efectivamente se ejerce la actividad gravada (Ley 14 de 1983). Sin embargo, en la práctica se observan múltiples conflictos derivados de la localización de actividades (sede fabril vs. puntos de venta o distribución), de discrepancias catastrales y de interpretaciones divergentes de los decretos y acuerdos municipales.

En el caso de la fábrica de licores de Antioquia (FLA), el conflicto se originó cuando el Municipio de Medellín decidió gravar la producción de licores desarrollada en las instalaciones de la empresa, a pesar de que su planta se encontraba registrada en la jurisdicción de Itagüí. Las Inconsistencias entre los registros catastrales, las ordenanzas departamentales y la interpretación del hecho generador del impuesto condujeron a que ambos municipios reclamaran la potestad de cobrar el ICA sobre la misma actividad económica.

Mientras que en el caso de estudio de doble tributación de ICA de la óptica Colombia S.A.S, al tener actividades comerciales en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga ha tenido pagos dobles de ICA teniendo problemas administrativos. Se busca crear una herramienta y políticas de procedimientos para minimizar el riesgo del doble pago mediante la correcta aplicación del principio de territorialidad

Pregunta de Orientadora

¿De qué manera se presenta la doble tributación en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en los casos de la Fábrica de Licores de Antioquia y en la empresa Óptica Colombiana S.A.S y cuáles son las vías normativas, administrativas, judiciales y tecnológicas que permiten comprender, resolver y prevenir este tipo de situaciones fiscales en Colombia?

Objetivos

Objetivo General

Analizar los factores que han dado origen a situación de doble tributación en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en Colombia, a partir del estudio de dos casos reales como el de la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA) y el de la empresa Óptica Colombiana.

Objetivos específicos

- Examinar la normativa y jurisprudencia que regula el hecho generador y la territorialidad del ICA en Colombia.
- Analizar las controversias fiscales de la Fábrica de Licores de Antioquia y de la empresa óptica Colombiana en torno al cobro del ICA.
- Evaluar las vías administrativas y judiciales que se han aplicado en ambos casos para resolver la doble imposición.

Metodología

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo y analítico, orientado a comprender la problemática de la doble tributación en el impuesto de industria y comercio (ICA) en Colombia, la elección de este enfoque permite analizar los aspectos jurídicos, normativos y administrativos relacionados con el principio de territorialidad y su aplicación en diferentes municipios del país.

Tipo y diseño de investigación

El diseño es documental, fundamentado en la evaluación, análisis e interpretación de fuentes secundarias como leyes, sentencias y estudios académicos pertinentes al tema del ICA y la doble imposición. Este estudio facilita la recolección de información ya existente para respaldar teóricamente el problema y crear vínculos entre los hechos observados y la legislación actual.

Se utilizó método comparativo, ya que se analizaron dos casos representativos: La fábrica de licores de Antioquia y la empresa Óptica Colombiana S.A.S., en esta comparación se encontraron similitudes y diferencias en la aplicación del principio de territorialidad del ICA, así como en las vías administrativas y judiciales empleadas para resolver la doble tributación.

Fuentes de información:

- **Fuentes primarias.** Sentencias (Consejo de Estado — caso FLA, y pronunciamientos de la Corte Constitucional citados), leyes (Ley 14 de 1983, Ley

1816 de 2016, Ley 1819 de 2016), decretos y acuerdos municipales relevantes para los casos estudiados, conceptos DIAN y resoluciones administrativas.

- **Fuentes secundarias.** Trabajos académicos y tesis (Guarnizo et al., 2019)

Resultados y Discusión

De acuerdo con la información recolectada permitió comprender que en el primer caso analizado que es el de La fábrica de licores de Antioquia (FLA), el doble cobro motivó un proceso contencioso ante el Consejo de Estado, que, mediante la sentencia del 12 de noviembre de 2015, analizó en detalle la resolución 626 de 1994, la ordenanza 22 de 2006 y los actos catastrales que acreditaban la localización del predio. El alto tribunal concluyó que el hecho gravado se desarrollaba íntegramente en Itagüí, por lo que declaró la nulidad de las liquidaciones practicadas por Medellín. Este fallo reafirmó la fuerza probatoria de los actos administrativos de carácter catastral y de las ordenanzas territoriales, además de recordar que la motivación técnica es un requisito esencial de legalidad en las actuaciones tributarias (Consejo de Estado, 2015).

Este precedente resulta relevante porque evidencia que el problema de la doble tributación en el ICA no surge únicamente de vacíos normativos, sino también de la falta de coordinación institucional y de la aplicación desigual de los principios de territorialidad. Cuando los municipios no comparten información técnica o desconocen los actos administrativos que determinan los límites de su jurisdicción, se abre la puerta a decisiones contradictorias que afectan directamente a las empresas y deterioran la confianza en el sistema fiscal. En el caso analizado, el conflicto no fue producto de una evasión o de un incumplimiento empresarial, sino de la superposición de competencias entre dos autoridades locales que actuaron sin un marco de referencia común.

Por otra parte, el caso de la óptica Colombiana S.A.S. muestra una perspectiva distinta, más centrada en los desafíos administrativos y operativos del cumplimiento tributario. Según el estudio realizado por Guarnizo et al (2019), la empresa analizada enfrentó serias dificultades para determinar la proporción del ICA correspondiente a cada municipio en el que desarrollaba sus operaciones, principalmente por la falta de herramientas técnicas que permitieran asignar los ingresos de forma precisa. Esta carencia condujo a declaraciones inexactas a cobros que, en la práctica, terminaron duplicando el impuesto sobre un mismo hecho económico. A diferencia del caso de la Fábrica de Licores de Antioquia, el problema no se relacionaba con la ubicación del predio ni con disputas catastrales, sino con la inexistencia de un procedimiento estandarizado que facilitara la depuración del impuesto de industria y comercio con operaciones en múltiples jurisdicciones.

El estudio propone una medida concreta para enfrentar esta situación: la creación de una plantilla técnica de depuración del ICA que permite determinar, paso a paso, el porcentaje de ingresos atribuible a cada municipio. Con ello, se reduciría el margen de error en las declaraciones y se fortalecería la transparencia contable, al tiempo que se contribuirá a una gestión fiscal más coherente y equitativa. Esta propuesta aunque se plantea desde un enfoque académico, coincide con las recomendaciones formuladas por la DIAN y por distintos referentes de la doctrina tributaria, (Guarnizo et al, 2019).

Al analizar ambos casos de manera conjunta se observa que la doble tributación en el ICA no surge de una sola causa, sino de un conjunto de factores estructurales

interrelacionados. Entre los factores más relevantes que explican los conflictos asociados a la doble tributación se encuentran las diferencias en la interpretación del principio de territorialidad, la desactualización de los registros catastrales, la falta de interoperabilidad entre los sistemas de información municipales y la ausencia de políticas claras de coordinación tributaria a nivel regional. La combinación de estos elementos genera un escenario completo, en el que muchas administraciones locales, impulsadas por la necesidad de aumentar su recaudo, terminan incurriendo en prácticas que vulneran los derechos de los contribuyentes y desconocen los principios de legalidad, equidad y eficiencia consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política (Corte Constitucional, 2021).

Los resultados también dejan ver que el problema de la doble tributación del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) va más allá de casos puntuales. En realidad, refleja una necesidad estructural: fortalecer las capacidades de los municipios y construir una cultura de cooperación fiscal más sólida. El caso de la Fábrica de Licores de Antioquia, por ejemplo, muestra que las decisiones judiciales pueden corregir excesos administrativos, pero no sustituyen la importancia de prevenirlos. A su vez, la experiencia de óptica Colombiana demuestra que una buena gestión interna y el uso de herramientas técnicas pueden anticipar los conflictos y minimizar riesgos.

En síntesis, ambos casos confirman que la estabilidad tributaria del país no depende solo de las leyes, sino también de la manera en que las instituciones las aplican. La coordinación entre municipios, la capacitación constante del personal y el respeto por el

principio de territorialidad son pilares que, bien fortalecidos, pueden garantizar que un mismo hecho económico no sea gravado dos veces. En últimas, se trata de avanzar hacia un sistema fiscal más justo, práctico y confiable para todos.

Conclusiones

Para evitar la doble tributación en el impuesto de industria y comercio (ICA) se deben tener conocimiento de la norma, interpretación de principios de territorialidad y jurisprudencia.

En el caso de la fábrica de licores de Antioquia la problemática surge por concepto de territorialidad entre los municipios de Medellín e Itagüí, el cual fue resuelto por el consejo de estado (2015), reafirmando que la territorialidad del ICA debe determinarse con base en los actos catastrales y en la ubicación del hecho generador del impuesto, este fallo marco un precedente relevante en la interpretación de la presentación del impuesto.

Por otra parte, el estudio de caso de Óptica Colombiana S.A.S. evidencio que la doble tributación también puede presentarse por deficiencias administrativas y tecnológicas, al momento de distribuir el impuesto en los municipios donde se presta el servicio, la falta de herramientas y desconocimiento de la norma para depurar el impuesto puede generar errores en declaraciones y pagos afectando la eficiencia del sistema tributario.

Que para ello se pueden establecer una serie de acciones, que vayan en pro de garantizar y controlar la debida declaración municipal de ICA, así:

- Establecer procedimientos organizados para la venta, que integren análisis del ingreso territorial y conlleven a la distribución exacta del ingreso por municipio y

forma de negociación, involucrando las áreas que intervienen dentro de la compañía.

- Parametrizar el sistema contable, por centro de costos desde la facturación, que facilite la información contable de la cuenta de ingresos, para definir el municipio de declaración del impuesto ICA.
- En caso de empresas comerciales, donde se relacionan puntos de venta en diferentes jurisdicciones municipales, se recomienda por experiencia, la asignación de prefijos de facturación por cada uno de los municipios donde se opere, esto con el fin de hacer un segundo filtro de distribución del ingreso, y así mismo se mitigue el riesgo de la doble imposición, o error en la asignación del ingreso, del cual se pueden generar diferencias en información exógena y por ello fiscalización o doble generación de impuesto ICA.
- Realizar inducción y capacitación constante al personal de las áreas involucradas en el proceso de venta, como personal comercial que es quien define e informa el tipo de negociación que se tuvo, y el personal contable que opera en el sector tributario, que esté a la vanguardia y con el conocimiento de analizar las diferentes posiciones para determinar la territorialidad del hecho generador del impuesto ICA.

Referencias

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2015, 12 de noviembre). *Sentencia Radicación No. 05001-23-31-000-2010-00289-02 (21513)*. Consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Bogotá, D.C.: Consejo de Estado.

Guarnizo Khike, E., Riaño Rojas, L., Larrota Muñoz, A., & Gómez Talero, C. (2019). *El impuesto de industria y comercio y los problemas de la doble tributación: estudio de caso Óptica Colombiana* [Trabajo de grado, Universidad Piloto de Colombia]. Facultad de Ciencias Sociales y Empresariales, Especialización en Gerencia Tributaria.

Congreso de la República de Colombia. (1983). *Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 36.173.

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1816 de 2016. Por medio de la cual se regula la organización, administración y funcionamiento del monopolio rentístico de licores destilados*. Diario Oficial No. 50.092.

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión fiscal*. Diario Oficial No. 50.101.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2021, 10 de febrero). *Sentencia C-053 de 2021*. Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2022). *Cuentas Nacionales y estadísticas de recaudo territorial*. Bogotá, D.C. Recuperado de <https://www.dane.gov.co>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. (2020). *Concepto Unificado del Impuesto de Industria y Comercio (ICA)*. Bogotá, D.C.