



TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

1

Estrategias de planeación tributaria territorial para la mitigación del riesgo de doble imposición en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en empresas con presencia nacional.

Corporación Universitaria Remington.
Facultad de Ciencias Contables
Programa Contaduría Pública

Ena Rocío González Guizao
Yolanda Barrera Duarte
Rolando Andrés Moreno Mesa Tutor del trabajo de grado.
Seminario Impuestos territoriales
2026

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

2

Dedicatoria

Para mis hijos y esposo quienes han sido mi mayor apoyo e impulso para seguir luchando por mis sueños y aspiraciones. Por la paciencia y amor con el que asumieron el tiempo que deje dedicarles mientras trabajaba en este proyecto de vida. Espero les sirva de ejemplo para entender que con amor y esfuerzo nunca es tarde para alcanzar la metas.

Yolanda Barrera Duarte

Este trabajo se lo dedico primeramente a Dios quien ha sido mi ayuda, por darme las fuerzas y la sabiduría para llegar hasta aquí, a mi hijo, que es mi motor y la razón por la que cada día quiero ser mejor, todo este esfuerzo es por él.

A mi familia por su apoyo absoluto y por acompañarme en momento y etapa.

Gracias a todos los que hicieron parte de este sueño.

Ena Rocio González Guizao



TRABAJO DE GRADO **Opción Seminario-Diplomado.**

3

Agradecimientos

A Dios, por darnos la vida, la salud, la sabiduría y la perseverancia para terminar con éxito el proceso de aprendizaje.

A nuestras familias, por el acompañamiento, la colaboración, el sacrificio compartido y por creer en nuestras capacidades en los momentos más difíciles.

A la universidad, Uniremington por la oportunidad que nos brindó para realizar nuestros estudios de manera virtual, a través de diferentes herramientas académicas, así mismo, a los docentes por compartir con nosotros el conocimiento en nuestro proceso de formación profesional.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

4

Tabla de Contenidos

1. Resumen.....	6
1.1 Palabras clave.....	7
2. Introducción	8
3. Marco teórico	10
3.1 Antecedentes	10
4. Marco conceptual.....	11
4.1 Impuesto de industria y comercio, ICA	11
4.2 Hecho generador	12
4.3 Base gravable	12
4.4 Tarifa.....	12
4.5 Sujeto pasivo.....	13
4.6 Sujeto activo.....	13
4.7 Territorialidad	13
4.8 Doble tributación interna	14
4.5 Planeación tributaria	14
5. Marco legal	14
5.1 Ley 14 de 1983.....	15
5. 2 Decreto ley 1333 de 1986	15
5.3 Constitución política de 1991	16
5.4 Ley 1819 de 2016.....	16
6. Planteamiento del Problema	19
7. Objetivos.....	21
7.1 Objetivo General.....	21
7.1.1 Objetivos específicos	21
8. Metodología de búsqueda de la información	22
9. Justificación	23
10. Resultados	27
10. Conclusiones	33
Referencias.....	35



TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

5

Lista de tablas

Tabla 1 Análisis comparativo estatutos tributarios municipales	27
--	----

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

6

1. Resumen

La planeación tributaria territorial se ha convertido en un elemento estratégico para las empresas con presencia nacional en Colombia, especialmente frente al Impuesto de Industria y Comercio (ICA), cuya aplicación descentralizada genera riesgos significativos de doble tributación entre municipios. Este trabajo analiza el marco normativo, doctrinal y jurisprudencial del ICA, identifica las principales causas de la doble imposición territorial y propone estrategias de planeación tributaria orientadas a mitigar dichos riesgos, garantizando el cumplimiento normativo y la optimización de la carga fiscal. La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo y descriptivo, apoyado en el análisis de normas, estatutos tributarios de algunos municipios, conceptos de la DIAN y fallos del Consejo de Estado, con el fin de aportar lineamientos prácticos para la toma de decisiones empresariales.

Varios estudios realizados han evidenciado que muchas empresas no tienen en cuenta las actualizaciones o modificaciones de los estatutos tributarios de las jurisdicciones municipales en los cuales tienen la obligación de tributar por lo que se ven inmersas en requerimientos y sanciones por la no declaración o por incumplimiento de fechas.

Igualmente, desaprovechan los beneficios a que tienen derecho por la realización de ciertas actividades económicas, lo que evidencia la falta de planeación tributaria y estrategias para minimizar riesgos de pérdidas por sanciones económicas y posibles

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

7

dobles tributaciones como resultados de la falta de reglas claras al momento de registrar y depurar las declaraciones de ICA.

Del mismo modo, la falta de capacitación y estudio para la actualización de conocimiento en normas y leyes tributarias en relación con el impuesto de industria y comercio, como la ley 1819 de 2016, menciona Guarnizo ETAL. (2019) “están generando un impacto negativo para las finanzas de las empresas y los municipios, este impacto se traduce en casos de doble tributación y evasiones fiscales”.

1.1 Palabras clave

Impuestos territoriales, impuesto de industria y comercio (ICA), doble imposición, territorialidad, planeación tributaria.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

8

2. Introducción

En Colombia, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) constituye una de las principales fuentes de ingresos para los entes territoriales. Su naturaleza municipal y la autonomía fiscal otorgada por la Constitución Política de 1991 ha permitido que cada municipio regule aspectos esenciales de tributo como el hecho generador, tarifas, beneficios y sanciones. Sin embargo, esta misma autonomía ha dado lugar a múltiples interpretaciones sobre el hecho generador, la territorialidad y la atribución de ingresos gravables. Esta situación afecta de manera particular a las empresas con presencia nacional, las cuales desarrollan actividades económicas en varios municipios de forma simultánea.

La falta de reglas claras y uniformes ha generado un riesgo latente de doble tributación territorial, en el cual un mismo ingreso puede ser gravado por dos o más municipios. Esto a pesar de los grandes avances que encontramos en la ley 1819 de 2016 en materia de unificación de reglas referentes al municipio competente para gravar las actividades industriales, comerciales y de servicios, sigue persistiendo el fenómeno donde varios municipios reclaman como suyo los mismos ingresos generando sobrecostos, sanciones y disputas administrativas entre contribuyentes y las administraciones municipales y en algunos casos entre los mismos municipios.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

9

Frente a este escenario, la planeación tributaria territorial surge como una herramienta legítima para anticipar riesgos, optimizar cargas fiscales, minimizar riesgos sancionatorios y optimizar la carga impositiva dentro del marco legal. La planeación tributaria se cimienta en la correcta interpretación de la ley, el adecuado registro y recopilación de documentación de las operaciones, conocimiento a fondo de responsabilidades fiscales de la empresa, información económica y tributaria, características que si se son tenidas en cuenta disminuyen los requerimientos por parte de las autoridades y protegen la liquidez de la empresa.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la problemática de la doble tributación en el ICA y proponer estrategias de planeación tributaria territorial con las características que vimos que permitan a las empresas con presencia nacional mitigar dichos riesgos y responder a las necesidades propias de las empresas que operan en varios municipios , a través del estudio del marco legal y jurisprudencial, antecedentes investigativos, libros o textos y comparación de estatutos tributarios municipales, contribuyendo a una gestión fiscal eficiente y responsable que beneficie no solo a las empresas sino a la recaudación de impuestos por parte de los entes territoriales.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

10

3. Marco teórico

3.1 Antecedentes

En Colombia, existen varios estudios sobre la problemática del recaudo de industria y comercio, algunos de estos se centran en actividades comerciales específicas como las de servicios, transporte y otros puntualmente en investigaciones a fondo de empresas determinadas, como el realizado a la empresa AGUACATES QUINIFRUT por Laura Katherine Duarte Rodríguez en el año 2018 para su trabajo de grado como Especialista en Planeación Tributaria.

Esta investigación se basó en encontrar un adecuado modelo de planeación tributaria para esta empresa en particular y expresa lo siguiente:

Un adecuado modelo de planeación ayuda a que las empresas cuenten con el flujo de efectivo respectivo y busquen reducir la carga de tributación dentro de los parámetros y oportunidades que el estado permite con el fin de que se vean beneficiados y se realice el pago de una manera razonable teniendo una apropiada proyección de lo que se debe aportar ante el estado colombiano sin evadir las normas (Duarte Rodríguez, 2018).

Es así, que de los diferentes textos consultados el que más se acerca a nuestro trabajo de grado es la investigación realizada por estudiantes del programa Especialización en Gerencia Tributaria de la universidad Unipiloto titulado “El Impuesto De Industria Y

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

11

Comercio Y Los Problemas De La Doble Tributación” este se centró en un estudio de caso de la empresa Óptica Colombiana, sus falencias y errores cometidos al momento de presentar las declaraciones de ICA y principalmente los que ocasionaron doble tributación. Además, del estudio de los estatutos tributarios de ciudades principales como Bogotá, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

Lo anterior, con el objetivo de:

Diseñar y elaborar una plantilla con su respectivo paso a paso para que los contribuyentes responsables del impuesto de Industria y Comercio puedan llevar a cabo de una manera simple, la depuración de dicho tributo y evitar que se declare y se pague dos o más veces por el mismo hecho económico (Guarnizo ETAl, 2019).

4. Marco conceptual

4.1 Impuesto de industrio y comercio, ICA

El ICA es un tributo territorial de carácter municipal, de régimen directo, que recae sobre la realización de actividades industriales, comerciales o de prestación de servicios dentro de las distintas jurisdicciones municipales ya sea de forma directa o indirecta, de manera permanente u ocasional (ley 14 de 1983, artículo 32).

Su fundamento constitucional reside en el Artículo 287 de la Constitución Política de 1991, que reconoce autonomía fiscal a las entidades territoriales, para administrar sus

TRABAJO DE GRADO

Opción Seminario-Diplomado.

12

tributos. Sin embargo, esta autonomía no es absoluta; debe ejercerse dentro de los límites legales, lo que genera tensiones cuando los acuerdos municipales exceden las competencias otorgadas por el Congreso.

4.2 Hecho generador

Se puede definir como la realización de toda actividad comercial, industrial y de servicios en las jurisdicciones municipales por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho de forma permanente u ocasional con o sin establecimiento de comercio (ley 14 de 1983, artículo 32).

4.3 Base gravable

Está constituida por la **totalidad** de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros. Con excepción actividades exentas, excluidas o no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos (ley 1819 de 2016, art 342).

4.4 Tarifa

Es el porcentaje aplicado a la base gravable y será del 2 al 7 por mil en actividades industriales y del 2 al 10 por mil en actividades comerciales y de servicio. Estas tarifas serán definidas por los consejos municipales y consignada en los estatutos tributarios de cada municipio (ley 1819 de 2016, artículo 342).

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

13

4.5 Sujeto pasivo

Son todos aquellos que realicen actividades del hecho generador, reconocidos como contribuyentes del ICA.

4.6 Sujeto activo

Es quien recauda el valor de impuesto, es decir el municipio donde se realiza la actividad.

4.7 Territorialidad

El artículo 343 de la ley 1819 de 2016 aclara que la territorialidad del impuesto de industria y comercio se causa en el municipio en el cual se realice la actividad gravada y establece unas reglas dependiendo si la actividad es de servicios, industrial o comercial las cuales retomaremos más adelante.

Entonces, la territorialidad vista desde el punto de vista administrativo y la potestad de administrar los impuestos por parte de los territorios, en este sentido la corte constitucional manifiesta “El principio de la territorialidad de la ley es consustancial con la soberanía que ejercen los Estados dentro de su territorio; de este modo cada Estado puede expedir normas y hacerlas aplicar dentro de los confines de su territorio” (Corte constitucional, 2001, sentencia T-283/01)

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

14

4.8 Doble tributación interna

La doble tributación interna ocurre cuando dos o más entidades territoriales gravan el mismo hecho generador, afectando un mismo ingreso y contribuyente. En el caso del ICA, esta situación se presenta por conflictos en la determinación del municipio donde se entiende realizada la actividad gravada.

4.5 Planeación tributaria

La planeación tributaria se define como el conjunto de acciones legales orientadas a optimizar la carga fiscal de un contribuyente, anticipando los efectos tributarios de las decisiones económicas. A diferencia de la evasión, la planeación tributaria se fundamenta en el cumplimiento estricto de la ley y en la correcta interpretación de las normas vigentes. Asegurando así que cada peso tributado llegue al municipio que legalmente ostenta la potestad tributaria y evitando la doble tributación para el contribuyente.

5. Marco legal

El impuesto de industria y comercio ICA no siempre se llamó así ni todos los gravámenes estuvieron reunidos en un solo impuesto. Este ha sido el resultado de un largo proceso evolutivo (Parra, 2010).

El ICA se encuentra regulado principalmente por la Ley 14 de 1983, el Decreto Ley 1333 de 1986, constitución política de 1991 y la Ley 1819 de 2016. Adicionalmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado criterios sobre territorialidad, tales

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

15

como el lugar de prestación del servicio, el sitio de ejecución de la actividad comercial y la ubicación de los establecimientos de comercio.

5.1 Ley 14 de 1983

Esta ley enfocada en fortalecer los fiscos de las entidades territoriales regula entre otros el impuesto de industria y comercio, en el capítulo II artículo 32 establece el hecho generador y los sujetos pasivos sobre los cuales recae el impuesto. Así mismo, en el artículo 33 establece la base gravable como el promedio mensual de los ingresos brutos del año inmediatamente anterior y las tarifas aplicables a cada actividad.

Dentro de los artículos 34, 35 y 36 define las actividades industriales, comerciales y de servicios para efectos de aplicación de la ley.

Además, establece en el artículo 37 el impuesto de avisos y tableros como complementario del impuesto de industria y comercio para toda la actividad industrial, comercial y de servicios.

Finalmente, en el capítulo III define las entidades, la base gravable, tarifas, el sistema de cómputo y prohibiciones en materia del impuesto de industria y comercio para entidades financieras.

5. 2 Decreto ley 1333 de 1986

Este decreto incorpora y compila normas constitucionales referentes a la organización del funcionamiento de las administraciones municipales incluido lo concerniente al

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

16

impuesto de industria y comercio en el capítulo II artículos 195 al 215. Básicamente ratifica lo consignado en la ley 14 de 1983 que veíamos anteriormente.

5.3 Constitución política de 1991

En Colombia, el artículo 338 establece que “en tiempo de paz solo el congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales”. También, según el artículo 287 literal 3 los municipios como entes territoriales gozan de autonomía para administrar recursos y establecer tributos siempre de acuerdo con la ley.

En este sentido, el artículo 313 numeral 4 les da la potestad a los consejos municipales para “votar los tributos y gastos locales de conformidad con la constitución y la ley”

5.4 Ley 1819 de 2016

En muchas ocasiones las dificultades del ICA no residen en la definición de la actividad, sino en dónde se entiende realizada. Antes de la Ley 1819 de 2016, imperaba el caos ante la determinación de territorialidad y la jurisprudencia había reconocido la dificultad de esta para el cobro y pago del ICA.

Actualmente, el artículo 343 de dicha ley establece reglas de territorialidad específicas así:

Actividad Industrial: Se grava en el municipio donde se encuentre la sede fabril.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

17

Actividad Comercial: Se grava donde se perfeccione la venta, cuando no existe punto de venta al público o en caso contrario cuando hay presencia de puntos de venta o despacho de mercancía en el municipio donde se encuentre el establecimiento.

Además, las ventas directas al consumidor a través de correo, catálogos, compras en línea, televentas y ventas electrónicas se entenderán gravadas en el municipio que corresponda al lugar de despacho de la mercancía.

Actividad de Servicios: Se grava donde se ejecute la prestación del servicio.

Esta ley es de gran importancia al ser una de las últimas reformas en lo que respecta al impuesto de industria y comercio. Adicionalmente, modernizó y unificó reglas que venían de normas anteriores, igualmente, aclaró el concepto de territorialidad que veíamos, incluyó cambios importantes como el de la determinación de la base gravable en el artículo 242 mediante el cual modificó el artículo 196 del decreto ley 1333 de 1986 quedando así: “la base gravable del impuesto de industria y comercio será 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 están 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”

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

18

De igual manera, incluyo en el artículo 344 la creación de un Formulario único nacional para la declaración de ICA, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de facilitar la presentación y pago de este impuesto sobretodo a las empresas que operan en varios municipios ya que anteriormente cada uno manejaba su propio formato o sistema.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

19

6. Planteamiento del Problema

Las empresas que operan en varios municipios enfrentan incertidumbre respecto a cuál ente territorial tiene la potestad para gravar determinadas actividades económicas. La ausencia de criterios unificados sobre territorialidad del ICA, a pesar de los esfuerzos de la Ley 1819 de 2016 por unificar las reglas de juego, sumada a prácticas fiscalizadoras agresivas por parte de algunos municipios, incrementa el riesgo de doble tributación y litigios administrativos persistiendo las diferencias de interpretación sobre dónde se entiende realizada la actividad, si en el lugar de venta, en la sede administrativa o donde se presta el servicio.

Es así como en muchas ocasiones dos o más municipios terminan reclamando un mismo ingreso como suyo por lo que es ahí cuando el contribuyente se ve enfrentado a una posible doble tributación.

El problema central radica en la falta de una estrategia de planeación tributaria territorial que permita a las empresas identificar correctamente el municipio competente para gravar sus ingresos y documentar adecuadamente sus operaciones, evitando así pagos duplicados del impuesto.

¿Qué estrategias de planeación tributaria territorial, fundamentadas en el análisis normativo y jurisprudencial actual, permiten mitigar los riesgos de doble



TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

20

tributación en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) para las empresas que operan en múltiples municipios de Colombia?

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

21

7. Objetivos

7.1 Objetivo General

Diseñar una estrategia de planeación tributaria territorial para empresas con presencia nacional que permita mitigar el riesgo de doble tributación en el Impuesto de Industria y Comercio.

7.1.1 Objetivos específicos

1. Analizar el marco normativo del Impuesto de Industria de algunos municipios en Colombia.
2. Identificar las principales causas de la doble tributación territorial en el ICA.
3. Examinar la doctrina y jurisprudencia relevante sobre la territorialidad del ICA.
4. Proponer estrategias de planeación tributaria territorial aplicables a empresas con presencia nacional.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

22

8. Metodología de búsqueda de la información

En el campo de académico existen varios métodos o enfoques metodológicos como lo son:

- **Cuantitativo:** se basa principalmente en la medición numérica, datos estadísticos y comprobación de hipótesis.
- **Cualitativo:** busca la interpretación por medio de significados y descripciones detalladas sin entrar en la cuantificación de datos.
- **Mixto:** une técnicas de las dos anteriormente mencionadas con el fin de obtener un resultado más claro de la investigación.

Esta investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo y descriptivo, mediante el análisis documental de normas legales, conceptos doctrinales y sentencias relevantes. No se utilizan datos estadísticos, sino que se prioriza la interpretación jurídica y tributaria del fenómeno estudiado.

Justificado principalmente en que existe una problemática en la determinación de la territorialidad, al momento del pago y cobro del impuesto de industria y comercio por lo que se requiere una lectura y análisis de las normas, leyes, reglamentos y estatutos tributarios, entre otros documentos de investigación para así comprender el fenómeno de la doble imposición y encontrar estrategias para mitigación de riesgos

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

23

9. Justificación

Este trabajo es relevante desde el punto de vista académico, jurídico, empresarial, y social.

Académico: aporta al análisis del sistema tributario territorial colombiano, a la discusión sobre la doble tributación interna y a la mitigación de riesgos de los contribuyentes.

Jurídico: porque a pesar de la expedición de la ley 1819 de 2016 que unificó reglas de territorialidad, aún existen brechas al respecto entre la norma nacional y algunos estatutos municipales. Este trabajo es necesario para delimitar el alcance legal de las actuaciones de los entes territoriales frente a los derechos de los contribuyentes.

Empresarial: a nivel económico para una empresa con presencia nacional, el riesgo de pagar el ICA dos veces sobre un mismo ingreso representa un sobre costo que afecta la competitividad y el flujo de caja, una correcta planeación ofrece herramientas prácticas para la toma de decisiones en la estructura de los costos fiscales.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

24

Por otro lado, dentro de la gestión del riesgo muchas empresas se centran en los impuestos de carácter nacional como la renta e IVA, restándole importancia al ICA, la falta de estrategias sólidas conllevan a riesgos de doble tributación, por lo anterior este trabajo espera entregar una ruta práctica para que los contribuyentes estandaricen la recolección de pruebas y soportes como certificados de territorialidad, guías de despacho, contratos, facturas, entre otros que soporten la realidad de los ingresos ante cualquier requerimiento.

Social: contribuye al fortalecimiento del principio de equidad tributaria y al cumplimiento adecuado de las obligaciones fiscales que benefician directamente a la población mediante el recaudo de impuestos.

En ese sentido, existen casos de doble tributación como el expuesto en el estudio de caso de la Óptica Colombiana que aunque, no explica a fondo con cual municipio ni los detalles del caso de doble tributación si trae como conclusión que el resultado de la implementación de una plantilla en Excel que realiza la correcta depuración del impuesto de industria y comercio en los diferentes municipios de Colombia donde la empresa desarrolla actividades industriales y de servicios, se ha visto disminuido significativamente el número de requerimientos por inexactitud en declaración de ICA.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

25

Tal es así que pasaron de 10 requerimientos en el año 2018 a 1 requerimiento en el año 2019, estos generaron un impacto negativo en las finanzas de la empresa por conceptos de intereses moratorios, sanciones y gastos administrativos (GUARNIZO EL ALT, 20

Ahora, en el entendido de la importancia de la planeación tributaria para la anticipación a los efectos tributarios futuros de las actividades económicas efectuadas en el presente, dentro de nuestra investigación encontramos el estudio de caso realizado a una empresa comercializadora denominado “Propuesta planeación tributaria en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) para la empresa AGUACATES QUINIFRUT Vigencia 2018”, realizado por Laura Katherine Duarte Rodríguez.

Este estudio, según su autora se basó en el modelo expuesto en el Libro “Planeación tributaria y organización empresarial” (Parra Escobar, 2014) que tiene tres componentes fundamentales para el desarrollo de una adecuada planeación tributaria: conocimiento de la empresa, información tributaria y desarrollo de la planeación.

En ese marco, durante el estudio, a la empresa se revisó su historia, misión, visión, objeto social, estructura organizacional, documentación legal, información contable, cumplimiento de obligaciones, ingresos de los últimos años y entrevistas al representante legal.

Después del análisis de la información recopilada obtuvieron como principales hallazgos el registro inadecuado o incompleto contablemente, no creación de centros de

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

26

costos, no cumplimiento de obligaciones tributarias ICA en los municipios de Chía, Funza, Mosquera y Soacha; no presentación exógena y solo tiene el registro de información tributaria (RIT) en la ciudad de Bogotá.

En ese sentido, con el fin de darle solución a estos hallazgos, se realizó la determinación de los ingresos en cada municipio para determinar el impuesto ICA y las sanciones por extemporaneidad en cada uno de ellos y procedió a realizar la proyección de ingresos para el año siguiente basada en el aumento del IPC y así hacer una planeación tributaria con cifras reales que permita declarar a tiempo, acceder a descuentos por pronto pago, beneficios y excepciones.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

27

10. Resultados

Tabla 1

Análisis comparativo estatutos tributarios

Elementos	Puerto Libertador	Bolívar	Soporte Normativo
Número De Acuerdo	008 de 09 de diciembre de 2017	020 de 19 de noviembre de 2013	
Naturaleza Del Impuesto	Impuesto municipal administrado por la alcaldía	Impuesto municipal administrado por la alcaldía	Art 287 - 338
Fundamento Normativo	Estatuto tributario municipal vigente	Estatuto tributario municipal vigente	Ley 14 de 1983, art 32 - 39
Hecho Generador	Ejercicios de actividades industriales, comerciales y de servicios dentro del municipio	Ejercicios de actividades industriales, comerciales y de servicios dentro del municipio	Ley 14 de 1983, art 32 - 39
Base Gravable	Ingresos brutos obtenidos en la jurisdicción del municipio	Ingresos brutos obtenidos en la jurisdicción del municipio	Ley 14 de 1983, art 343 – 352
Tarifas	Oscilan generalmente entre 5 y 10 x 1.000 según actividad	Oscilan entre 4 y 10 x 1-000 según actividad económica	Ley 14 de 1983, art 32 - 39
Territorialidad – Servicios	Se grava donde se ejecuta materialmente el servicio	Se grava donde se entiende prestado el servicio o donde se genera el ingreso	Ley 1819 de 2016 art 343 – 352
Territorialidad- Comercio	Puede considerar lugar de venta o sede administrativa	Puede considera lugar de comercialización o despacho	Ley 1819 de 2016 art 343 – 352

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

28

			Ley 1819 de 2026 arts. 343 – 352
Retención Ica	Se aplica retención según designación municipal	Se aplican agentes retenedores según acuerdos municipales	Ley 1430 de 2010 art 59 constitución 287
Fiscalización	Predomina revisión documental	Fiscalización basada en declaraciones y cruces básicos	ETN arts. 684, 702, - 714, 715
Riesgo De Doble Tributación	Alto cuando la empresa tiene sede en otro municipio, pero ejecuta contratos locales	Medio alto cuando la facturación se realiza en otro municipio distinto al de ejecución	Constitución art 95 y 363, ley 1819 de 2016 concejo de estado
Sanción Por Extemporaneidad	Aplica por presentar tarde la declaración	Aplica por presentar tarde la declaración	Estatuto tributario nacional (ETN). Art. 641
Sanción Por No Declarar	Cuando el contribuyente omite la declaración	Procede mediante declaración de aforo	ETN, art. 643 y 715
Sanción Por Inexactitud	Diferencias entre lo declarado y lo determinado oficialmente	Por mayor impuesto determinado	ETN, art. 647

Ambos municipios aplican el tributo conforme a los lineamientos generales establecidos, pero en la aplicación del principio de territorialidad hay diferencias relevantes.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

29

En puerto libertador el criterio suele centrarse en el lugar donde se ejecuta físicamente la actividad, es decir, si una empresa presta un servicio dentro del municipio, es probable que la administración considere que ese ingreso debe pagar impuesto allí, aun si la empresa tiene su sede principal en otro lugar,

Por otro lado, en municipio de Bolívar, aunque también se parte del lugar de ejecución, puede considerarse importante el lugar donde se genera la facturación. Existiendo así más posibilidad de que dos municipios consideren que tiene derecho a gravar el mismo ingreso.

Mas que una diferencia en tarifas, el verdadero riesgo, está en la interpretación. Cada municipio protege su autonomía fiscal y asegurar sus ingresos. Pero cuando esta no está armonizada puede generale una carga al contribuyente.

Podemos ver que el problema en si no es el impuesto sino la falta de claridad operativa sobre donde debe atribuirse el ingreso.

Por otro lado, el marco sancionatorio ICA, contempla sanciones por extemporaneidad, inexactitud, omisión de declarar y no envío de información exógena. Estas sanciones aumentan por falta de organización en la documentación, soportes débiles de las transacciones realizadas y respuestas tardías a los requerimientos.

A partir de esto se identificó un procedimiento que sirve de guía al momento de responder ante requerimientos municipales:

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

30

- ❖ Identificar periodo o concepto investigado y documentos solicitados
- ❖ Revisar plazo de respuesta.
- ❖ Validar las declaraciones presentadas, ingresos reportados, tarifas aplicadas, base gravable utilizada.
- ❖ Revisar la documentación que soporte la territorialidad como guías de despacho, contratos, facturas, certificaciones de los clientes, ubicación del establecimiento y otros que se tengan.
- ❖ Establecer responsabilidad si se cometió el error u omisión o si se trata de una mala interpretación del ente territorial.
- ❖ Solicitar evaluación por parte de personal experto en tributación ya sea interno o externo.
- ❖ Elaborar respuesta basada en las normas y soporte obtenidos
- ❖ Radicar respuesta por los medios dispuestos por el municipio.
- ❖ Monitorear el estado del proceso.

En conclusión, podemos decir que el riesgo de doble tributación no surge por diferencias normativas sustanciales entre municipios, si no por la forma en que cada uno interpreta el principio de territorialidad, por ello es importante estructurar adecuadamente la información contable y contractual cuando una empresa opera en más de un municipio.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

31

Como resultado del estudio de la evolución normativa y jurisprudencial en el contexto de la tributación territorial y en especial a lo que se refiere al impuesto de industria y comercio ICA. Además, de la evaluación de las principales causas de doble tributación por parte de las empresas y/o los contribuyentes como la expuestas en el estudio de caso Óptica colombiana, el análisis comparativo de los estatutos tributarios y en concordancia con el objetivo principal de este trabajo se elaboró la siguiente lista de actividades para tener en cuenta dentro de la planeación tributaria territorial como estrategias de mitigación de los riesgos de doble tributación.

En primera medida conocimiento de la empresa para identificar claramente:

- ☐ Razón social
- ☐ Tipo de contribuyente
- ☐ Actividad o actividades que realiza
- ☐ Tipo de régimen
- ☐ Rut
- ☐ Cámara de comercio
- ☐ ¿Es responsable de retención ICA?
- ☐ ¿Con base a su actividad comercial en que municipios debe tributar?

Como segundo paso se debe elaborar una planilla por municipio en el cual se es responsable de tributación que contenga:

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

32

- ☐ Nombre del municipio
- ☐ Periodicidad de tributación
- ☐ Fechas de vencimiento para presentar la obligación
- ☐ Determinación de la base gravable
- ☐ Tarifas
- ☐ Beneficios y exenciones
- ☐ Régimen sancionatorio

Adicionalmente:

- ☐ Hacer un uso adecuado de la gestión documental del archivo digital y físico de soportes, contratos, facturas, planillas declaraciones presentadas, proveedores, clientes, que permita acceder a la información de forma práctica cuando sea necesario.
- ☐ Implementar programas de capacitación y/o actualización en normativa tributaria para el personal.
- ☐ Adquirir softwares contables de alta calidad
- ☐ Implementar centros de costos por cada municipio
- ☐ Hacer depuración adecuada de la información exógena
- ☐ Establecer protocolos para atender requerimientos

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

33

- ☐ Verificar de manera periódica los estatutos tributarios municipales para identificar cambios.

10. Conclusiones.

Después de realizar el estudio de los diferentes libros, trabajos de grado, estatutos tributarios municipales, normas y leyes sobre el impuesto de industria y comercio para empresas con presencia a nivel nacional. Podemos concluir que las principales causas de doble tributación se deben a la falta de conocimiento, estudio, capacitación y actualización en la normativa vigente.

Lo anterior, incluye falta de claridad en la determinación clara de territorialidad, base gravable, tarifas, periodicidad, fechas de pago, beneficios y excepciones a los que se tiene derecho en cada uno de los municipios en los cuales se es sujeto pasivo o contribuyente, porque recordemos que dependiendo del municipio encontramos variaciones principalmente en tarifas. Además, algunos cumplen con la inclusión del impuesto complementario como el de avisos y tableros.

Así, como la falta de planeación tributaria proyectada con base a las declaraciones de ICA presentadas en periodos anteriores.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

34

Es por esto, que una adecuada planeación tributaria se convierte en una necesidad fundamental, teniendo en cuenta las actividades mencionadas en el desarrollo de este trabajo como estrategias de mitigación del riesgo de doble tributación que permitan hacer una depuración correcta de la declaración del impuesto ICA y así evitar requerimientos por los entes territoriales en lo que está obligado a tributar.

Igualmente es importante la continua formación en materia tributaria, integrado a la implementación de herramientas digitales que permitan automatizar todos los procesos de la empresa en materia contable y fiscal para reducir el riesgo de errores.

Estas estrategias previenen el incumplimiento de las obligaciones tributarias territoriales, maximizan beneficios como las exenciones, deducciones aplicables a la empresa en su actividad comercial y por supuesto evita al máximo el riesgo de doble tributación que trae consigo consecuencias negativas para la empresa el aspecto financiero, económico y de liquidez.

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

35

Referencias

Consejo Municipal Bolívar Santander. (2013). Acuerdo No. 020. Por medio del cual se adopta el estatuto tributario municipal de Bolívar - Santander y se establece el régimen procedimental y sancionatorio.

<https://www.bolivar-santander.gov.co/normatividad/acuerdo-municipal-no-020-183987>

Consejo Municipal Puerto Libertador, Córdoba. (2017). Acuerdo No. 008. Por medio del cual se establece el estatuto tributario municipal de Puerto Libertador (Córdoba).

Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia 1991*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Corte Constitucional de Colombia. (2001). sentencia T-283/01. MP Alfredo Beltrán

Sierra. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/t-283-01.htm>

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

36

Duarte Rodríguez, LK (2018). *Propuesta planeación tributaria en el Impuesto de*

Industria y Comercio (ICA) para la empresa AGUACATES

QUINIFRUT Vigencia 2018 [Trabajo de grado, Universitaria

Agustiniana].

<https://backend.uniagustiniana.edu.co/server/api/core/bitstreams/e176e1f1-9986-4e33-8f19-d62c09658e3c/content>

El congreso de Colombia. (1983). *Ley 14 de 1983*. “Por la cual se fortalecen los fiscos de

las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones” Ley 14 de

1983 - Gestor Normativo - Función Pública

El congreso de la República. (2016). *Ley 1819 de 2016*. “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la

lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras

disposiciones. Ley 1819 de 2016 - Gestor Normativo - Función

Pública

El presidente de la República de Colombia. (1986). *Decreto 1333 de 1986*. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>

TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

37

Guarnizo Khike, E. V., Riaño Rojas, L., Larrota Muñoz, A., & Gómez Talero, A. 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]*.

<https://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/6529/El%20impuesto%20de%20industria%20y%20comercio%20y%20los%20problemas%20de%20la%20doble%20tributaci%C3%B3n:%20estudio%20de%20caso%20%C3%93ptica%20Colombiana.pdf?sequence=1>

Parra Escobar, A. (2014). *Planeación Tributaria y Organización Empresarial*. Bogotá:

Legis. [https://es.scribd.com/document/376406179/BELM-25818-](https://es.scribd.com/document/376406179/BELM-25818-Planeacion-Tributaria-y-Organizacion-Parra)

[Planeacion-Tributaria-y-Organizacion-Parra](https://es.scribd.com/document/376406179/BELM-25818-Planeacion-Tributaria-y-Organizacion-Parra)

Parra Ortiz, H. F. (2010). *Análisis comparativo del impuesto de industria y comercio en*

Colombia: (ed.). Grupo Editorial Nueva Legislación SAS.

<https://elibro.net/es/lc/remington/titulos/70815>