



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

**Causación y Territorialidad del ICA en la Jurisprudencia Reciente:
Estudio de la evolución jurisprudencial (especialmente del Consejo de Estado) sobre el
concepto de 'actividad gravada' y la correcta aplicación de la territorialidad del ICA**

**Corporación Universitaria Remington.
Facultad de Ciencias Contables y Empresariales.
Programa de Contaduría Pública.**

Natalia Vélez Pérez – Maileth Sierra hoyos

Tutor: Rolando Andrés Moreno Meza

**Trabajo de grado Seminario.
2025.**

Dedicatoria

Agradecemos a Dios, no solo por guiarnos hasta este momento, sino por los silencios en los que nos enseñó paciencia, por las pruebas que se convirtieron en impulso, y por recordarnos que los logros más grandes nacen de los caminos difíciles.

Dedicamos este proyecto a quienes creyeron en nosotros cuando apenas estábamos aprendiendo a creer en nosotros mismos.

A nuestras familias, que fueron refugio y empuje; a nuestras voces interiores, que no se rindieron; y a este equipo de dos, que descubrió que trabajar juntos no es solo compartir tareas, sino construir confianza, respeto y sueños comunes.

Este trabajo representa más que un requisito académico: es el reflejo de fe, resiliencia y la certeza de que cuando Dios abre caminos, ningún obstáculo los cierra.

Agradecimientos

A Dios, arquitecto de los imposibles, por ser presencia constante incluso en los días en que la duda pesaba más que la motivación.

A nuestras familias, por su amor silencioso, sus oraciones, y por sostenernos cuando el cansancio quería ganar.

A nuestro tutor, por guiarnos con paciencia y enseñarnos que la excelencia no se mide solo en resultados, sino en la pasión que dejamos en cada proceso.

Y a nosotros, compañeros de camino, por haber transformado el cansancio en determinación y las diferencias en aprendizaje.

Hoy no solo culminamos un trabajo; cerramos un ciclo que nos formó como competentes y, ante todo, como personas capaces de avanzar con fe y propósito.

Tabla de Contenidos

1. Resumen.....	5
2. Palabras clave.....	5
3. Introducción.....	6
4. Pregunta orientadora de la búsqueda.....	9
4.1. Planteamiento del problema.....	9
5. Objetivo General.....	11
6. Objetivos Específicos.....	11
7. Metodología de búsqueda de la información.....	13
8. Sustentación teórica de la pregunta.....	13
9. Conclusiones.....	18
10. Recomendaciones.....	21
11. Referencias.....	24

1. Resumen

La finalidad de este trabajo es examinar la evolución jurisprudencial del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en Colombia, particularmente en lo relacionado con la causación y la territorialidad del tributo. A partir del estudio de sentencias del Consejo de Estado, leyes, decretos y doctrinas contables, se evidencia cómo la interpretación del concepto de 'actividad gravada' ha cambiado con el tiempo y su incidencia en la correcta aplicación del principio de territorialidad. La investigación se desarrolló mediante un enfoque cualitativo y documental, revisando fuentes jurídicas primarias y secundarias. Como resultado, se encontró que la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado ha adoptado un enfoque más sustantivo y económico para determinar la territorialidad del tributo, fortaleciendo la autonomía territorial y reduciendo conflictos intermunicipales.

2. Palabras clave:

Impuesto de Industria y Comercio: El Impuesto de Industria y Comercio es un tributo municipal que grava el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios realizadas dentro de una jurisdicción específica, constituyendo una fuente esencial de ingresos para las entidades territoriales. Su fundamento legal se encuentra en la Ley 14 de 1983 (Congreso de la República, 1983).

Territorialidad: La territorialidad tributaria se entiende como el principio jurídico que determina el ámbito espacial donde se genera y aplica un tributo. En materia del ICA,

dicho principio implica que el impuesto se causa en el lugar donde efectivamente se desarrolla la actividad económica que genera el ingreso (Consejo de Estado, 2021).

Actividad Gravada: Se refiere a toda acción económica que produce ingresos y, por tanto, está sujeta a imposición. En el caso del ICA, comprende las actividades industriales, comerciales y de servicios definidas por la normativa y la jurisprudencia (Sánchez & Castaño, 2019).

Jurisprudencia: La jurisprudencia es el conjunto de decisiones judiciales que interpretan las normas jurídicas y orientan su aplicación uniforme. En el ámbito tributario, el Consejo de Estado ha desarrollado criterios que definen el alcance de los elementos esenciales del ICA (Universidad Externado de Colombia, 2023).

Consejo de Estado: Es el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en Colombia y tiene la función de unificar la interpretación de las normas tributarias. En materia del ICA, sus decisiones han definido el concepto de actividad gravada y los criterios de territorialidad (Gómez & Hernández, 2020).

3. Introducción

El sistema tributario colombiano se sustenta en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, orientados a garantizar la sostenibilidad financiera del Estado y la autonomía de sus entidades territoriales. Dentro de este marco, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) se erige como uno de los principales instrumentos de financiación de los municipios y distritos, al gravar las actividades industriales, comerciales y de servicios desarrolladas dentro de sus jurisdicciones (Congreso de la República, 1983). Sin embargo, su aplicación práctica ha suscitado complejos debates jurídicos en torno a los conceptos de causación y territorialidad, especialmente cuando una misma actividad económica genera ingresos en diferentes municipios.

La Constitución Política de 1991, en sus artículos 287 y 338, reconoce la autonomía tributaria de las entidades territoriales, permitiéndoles establecer sus propios tributos dentro de los límites de la ley (Congreso de la República, 1991). No obstante, dicha autonomía no es absoluta, ya que debe armonizarse con los principios del sistema fiscal nacional. En este sentido, la correcta aplicación del ICA depende de una interpretación equilibrada entre la potestad impositiva municipal y la unidad económica del país.

La problemática central se manifiesta cuando las actividades de producción, distribución o prestación de servicios se desarrollan en más de un municipio. En estos casos, surge la pregunta sobre cuál ente territorial tiene la competencia legítima para

gravar el ingreso y en qué momento se considera causada la obligación tributaria. Para resolver estas controversias, el Consejo de Estado, en su jurisprudencia reciente, ha establecido que la territorialidad del ICA debe determinarse con base en la realidad económica del hecho generador y no solo en el domicilio del contribuyente o en el lugar de firma del contrato (Consejo de Estado, 2021).

Por su parte, la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 3070 de 1997 introdujeron precisiones relevantes sobre la distribución y liquidación del impuesto en casos de actividades intermunicipales, reafirmando la necesidad de evitar la doble tributación (Congreso de la República, 2016; Departamento Administrativo de la Función Pública, 1997). Estas disposiciones reflejan la evolución de un marco jurídico que busca equilibrar los intereses de las administraciones locales con la equidad en el tratamiento de los contribuyentes.

En este contexto, el presente trabajo tiene como propósito analizar la evolución jurisprudencial del ICA frente al principio de territorialidad y la noción de actividad gravada, a partir del estudio de fallos del Consejo de Estado y de la interpretación doctrinal de los principales autores en materia tributaria. Con ello, se pretende aportar una reflexión académica sobre la manera en que la jurisprudencia ha contribuido a fortalecer la justicia fiscal y la autonomía territorial en Colombia.

4. Pregunta orientadora de la búsqueda

4.1 Planteamiento del problema

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA), como tributo local, desempeña un papel esencial en la financiación del desarrollo municipal y en la materialización del principio constitucional de autonomía territorial. Sin embargo, la complejidad de las relaciones económicas contemporáneas ha generado desafíos significativos para su aplicación. Las actividades empresariales ya no se circunscriben a un solo territorio: la producción puede realizarse en un municipio, la comercialización en otro y la prestación de servicios en uno distinto. Este fenómeno ha provocado conflictos de competencia entre municipios y ha puesto a prueba los límites del principio de territorialidad (Gómez & Hernández, 2020).

Históricamente, la legislación colombiana —particularmente la Ley 14 de 1983 y el Decreto 3070 de 1997— intentó definir con claridad el ámbito espacial y temporal del ICA, pero las interpretaciones divergentes de las entidades territoriales generaron una alta dispersión normativa (Congreso de la República, 1983; Departamento Administrativo de la Función Pública, 1997). Esta situación llevó a múltiples demandas ante la jurisdicción contencioso administrativa, lo que motivó al Consejo de Estado a unificar criterios interpretativos.

La jurisprudencia ha evolucionado desde posturas formalistas, basadas en el domicilio del contribuyente, hacia visiones sustantivas que priorizan el análisis del lugar

donde efectivamente se desarrolla la actividad económica (Consejo de Estado, 2021). Sin embargo, a pesar de estos avances, persisten vacíos normativos que afectan la certeza jurídica y la equidad tributaria, especialmente ante los nuevos modelos de negocio digital que desafían la noción tradicional de territorialidad (Universidad Externado de Colombia, 2023).

La problemática no se limita al ámbito jurídico, sino que tiene implicaciones económicas y administrativas. Para los municipios, una aplicación incorrecta del ICA puede significar la pérdida de recursos fiscales; para las empresas, puede representar una doble carga impositiva o sanciones injustificadas. Ante ello, se hace necesario analizar cómo la jurisprudencia reciente ha delimitado el concepto de actividad gravada y cómo ha reinterpretado el principio de territorialidad con el fin de garantizar la coherencia del sistema tributario local.

Por tanto, el problema central que orienta este trabajo se plantea en los siguientes términos:

¿Cómo ha evolucionado la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al principio de territorialidad y al concepto de “actividad gravada” en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), y cuáles son las implicaciones jurídicas y fiscales de dicha evolución para las entidades territoriales?

5. Objetivo General

Analizar cómo ha evolucionado la interpretación jurisprudencial del Consejo de Estado frente a la causación y territorialidad del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), identificando los principales cambios en el concepto de actividad gravada y su relación con la autonomía tributaria de los municipios.

Asimismo, reflexionar de manera crítica sobre la importancia de unificar los criterios interpretativos en la aplicación del ICA ante las nuevas dinámicas económicas y tecnológicas, garantizando coherencia con los principios de eficiencia, equidad y justicia tributaria.

6. Objetivos Específicos

1. Examinar el marco normativo que regula el Impuesto de Industria y Comercio en Colombia, destacando los fundamentos legales que definen su causación, territorialidad y aplicación en los diferentes entes territoriales.

2. Analizar las principales decisiones jurisprudenciales del Consejo de Estado que han contribuido a precisar el concepto de actividad gravada y la correcta aplicación del principio de territorialidad en el ICA.

3. Evaluar los retos actuales que enfrentan los municipios en la gestión del ICA frente al crecimiento de la economía digital y la globalización, identificando las limitaciones administrativas y técnicas que dificultan una aplicación uniforme del tributo.

4. Proponer una reflexión crítica que promueva la unificación de criterios interpretativos y administrativos en la aplicación del ICA, fortaleciendo la seguridad jurídica, la eficiencia fiscal y la equidad entre los diferentes municipios del país.

7. Metodología de búsqueda de la información

El desarrollo de esta investigación se fundamentó en un enfoque cualitativo y documental, que permitió analizar las normas, jurisprudencia y doctrina relacionadas con el Impuesto de Industria y Comercio (ICA). Este tipo de investigación es el más apropiado para estudios jurídicos, ya que facilita la comprensión del contenido normativo y su evolución interpretativa a lo largo del tiempo (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

Se empleó la técnica de revisión bibliográfica y jurídica, consultando fuentes primarias como la Constitución Política de Colombia, la Ley 14 de 1983, el Decreto 3070 de 1997, la Ley 1819 de 2016, y diversas sentencias del Consejo de Estado, especialmente aquellas que abordan la territorialidad y la causación del ICA. Además, se revisaron fuentes secundarias como artículos doctrinales, manuales y estudios académicos publicados en bases de datos reconocidas, entre ellas RedALyC, Dialnet, Google Scholar y el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol), priorizando la información reciente y de carácter jurídico (Universidad Externado de Colombia, 2023).

La clasificación de la información se realizó en tres categorías: normativa, jurisprudencial y doctrinal, lo que permitió identificar los aportes de cada una al análisis del impuesto. Con base en esta organización, se desarrolló una lectura crítica orientada a

comprender los criterios aplicados por la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al principio de territorialidad.

En atención a la recomendación del docente orientador, se incorporó una reflexión crítica sobre la necesidad de unificar criterios interpretativos en la aplicación del ICA ante las nuevas dinámicas económicas y tecnológicas. Este componente metodológico permitió que la investigación no se limitara a la descripción de las normas, sino que incluyera un análisis valorativo sobre la coherencia entre la jurisprudencia, la doctrina y la práctica administrativa (Sánchez & Castaño, 2019).

De este modo, la metodología utilizada garantizó un abordaje riguroso, actualizado y reflexivo del tema, combinando el estudio jurídico con la interpretación crítica, en coherencia con los principios de eficiencia y justicia tributaria que orientan la administración fiscal en Colombia (Congreso de la República, 1991).

8. Sustentación teórica de la pregunta

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) constituye uno de los pilares más relevantes dentro de la autonomía financiera de los municipios y distritos en Colombia. Su origen normativo se encuentra en la Ley 14 de 1983, que fortaleció los fiscos municipales al autorizar la creación de este tributo sobre las actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas dentro de la respectiva jurisdicción territorial (Congreso de la República, 1983). Desde su instauración, el ICA ha evolucionado tanto en su alcance como en su interpretación jurisprudencial, convirtiéndose en una herramienta esencial para la gestión de los recursos públicos locales.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 287, consolidó el principio de autonomía territorial, otorgando a las entidades territoriales la facultad de administrar sus recursos y establecer tributos dentro de los límites de la ley (Congreso de la República, 1991). Esta potestad tributaria derivada implica que los municipios pueden crear y reglamentar tributos locales, siempre que respeten los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad. El ICA, en consecuencia, representa un mecanismo para ejercer esa autonomía, promoviendo el fortalecimiento fiscal de los municipios y la descentralización económica del Estado.

No obstante, la aplicación práctica del ICA ha sido motivo de múltiples controversias jurídicas y fiscales, particularmente en torno a los conceptos de causación y

territorialidad. La causación se refiere al momento en que surge la obligación tributaria, es decir, cuando se realiza la actividad gravada; mientras que la territorialidad alude al lugar donde dicha actividad se ejecuta efectivamente. En este contexto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desempeñado un papel determinante al precisar que el hecho generador del impuesto debe evaluarse con base en la realidad económica y no únicamente en aspectos formales o contractuales (Consejo de Estado, 2021). Esta posición busca evitar la doble tributación entre municipios y promover la equidad fiscal.

Para resolver las tensiones surgidas por la ejecución de actividades intermunicipales, el Decreto 3070 de 1997 estableció criterios de distribución del tributo, fundamentados en la proporción del valor agregado generado en cada territorio (Departamento Administrativo de la Función Pública, 1997). Este decreto se convirtió en una herramienta clave para armonizar las competencias municipales y garantizar una aplicación justa del impuesto. Así, la normatividad colombiana comenzó a reconocer que la territorialidad del ICA no podía depender exclusivamente del domicilio del contribuyente, sino del lugar donde se materializa la actividad económica.

Posteriormente, la Ley 1819 de 2016 introdujo una serie de ajustes estructurales al sistema tributario nacional, entre ellos, una armonización de los criterios de territorialidad del ICA, reafirmando la potestad tributaria de los municipios en concordancia con los principios constitucionales de eficiencia y equidad (Congreso de la República, 2016).

Esta reforma también impulsó una visión moderna del impuesto, orientada a la transparencia en el recaudo y al fortalecimiento de la administración tributaria municipal.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente en la Sentencia 25000-23-27-000-2004-00318-01, reafirmó que el ICA se causa en el municipio donde efectivamente se desarrolla la actividad generadora del ingreso, independientemente de la ubicación de la sede principal o la suscripción del contrato (Consejo de Estado, 2021). Este pronunciamiento representó un avance trascendental al resolver conflictos intermunicipales por el cobro simultáneo del impuesto, fortaleciendo el principio de justicia tributaria y la seguridad jurídica de los contribuyentes.

A nivel distrital, el Acuerdo 65 de 2002 del Concejo de Bogotá adoptó un Estatuto Tributario moderno que sistematizó las reglas del ICA y clarificó los criterios sobre la territorialidad y la determinación de la base gravable (Concejo de Bogotá, 2002). Este modelo ha sido referente para otros municipios por su precisión técnica y su contribución a la formalización económica. Dicho acuerdo evidenció que la claridad normativa favorece tanto al contribuyente como a la administración pública, evitando interpretaciones arbitrarias y fortaleciendo la cultura de cumplimiento fiscal.

Desde la perspectiva doctrinal, Gómez y Hernández (2020) sostienen que la autonomía tributaria municipal no debe interpretarse únicamente como una facultad administrativa, sino como un instrumento de gobernanza y fortalecimiento democrático.

Según estos autores, el ICA no solo genera ingresos, sino que refleja la capacidad institucional de los municipios para gestionar sus propias políticas públicas. Por su parte, Sánchez y Castaño (2019) afirman que la evolución jurisprudencial del ICA ha transitado de una concepción formalista a una visión sustantiva, donde prevalece el análisis del lugar real de la actividad económica sobre la forma contractual o documental.

En el ámbito institucional, la Federación Colombiana de Municipios (2022) ha señalado la importancia de unificar criterios administrativos en torno al ICA para evitar conflictos interpretativos entre entidades territoriales. Las diferencias en la definición de actividad gravada o en la determinación de la base imponible generan inseguridad jurídica tanto para las empresas como para las administraciones locales. En esa línea, la doctrina contemporánea ha resaltado la necesidad de establecer un marco normativo coherente y coordinado que garantice la efectividad del recaudo sin afectar la competitividad empresarial.

En este punto es donde cobra especial relevancia la reflexión crítica sobre la necesidad de unificar criterios interpretativos en la aplicación del ICA. La diversidad de interpretaciones entre municipios demuestra que, a pesar del avance normativo y jurisprudencial, persiste una falta de coherencia técnica y administrativa. De acuerdo con Sánchez y Castaño (2019), la falta de unificación en los criterios de territorialidad no solo genera conflictos legales, sino que debilita la eficacia recaudatoria del impuesto. Por ello, resulta indispensable promover una interpretación común entre los entes territoriales, que

incorpore las nuevas dinámicas económicas y tecnológicas, y que permita que el ICA se aplique bajo principios de eficiencia, justicia y transparencia.

La jurisprudencia reciente también ha abordado la relación entre la territorialidad del ICA y las nuevas formas de economía digital. Actividades como el comercio electrónico, los servicios digitales o las plataformas tecnológicas han desafiado los modelos tradicionales de tributación, ya que el lugar donde se realiza la transacción no siempre coincide con la ubicación física del contribuyente ni del consumidor. La doctrina tributaria moderna advierte que es urgente ajustar la normatividad a estas nuevas realidades para evitar vacíos legales y asegurar que el impuesto continúe cumpliendo su función redistributiva (Universidad Externado de Colombia, 2023).

En síntesis, la evolución normativa, doctrinal y jurisprudencial del ICA demuestra una tendencia hacia la consolidación de un sistema tributario territorialmente justo, equitativo y adaptable a las nuevas realidades económicas. La combinación entre autonomía municipal y control judicial ha permitido que el ICA se mantenga como un instrumento de fortalecimiento fiscal, pero también como un espacio de reflexión sobre la justicia tributaria. La correcta interpretación de la causación y la territorialidad no solo protege la seguridad jurídica, sino que garantiza una tributación equilibrada, moderna y coherente con los principios del Estado social de derecho.

9. Conclusiones

Al finalizar este trabajo comprendimos que el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) va mucho más allá de ser una simple obligación tributaria. Representa una herramienta clave para el desarrollo de los municipios y un reflejo del equilibrio que debe existir entre la autonomía local y la responsabilidad fiscal. A través de este proceso aprendimos que cada norma, decreto y decisión judicial busca un mismo propósito: que el sistema tributario funcione con justicia, equidad y coherencia.

Durante el desarrollo del estudio descubrimos que la interpretación del ICA ha cambiado con el tiempo. Lo que antes se entendía solo como un impuesto local, hoy se analiza desde una perspectiva más amplia, que reconoce la realidad económica de las actividades y la importancia de determinar correctamente dónde se genera el ingreso. Este cambio demuestra que el derecho tributario no es estático, sino que evoluciona con las transformaciones sociales, tecnológicas y económicas del país.

También entendimos que el principio de territorialidad no se trata únicamente de definir un espacio geográfico, sino de reconocer el lugar donde realmente ocurre la actividad económica. Gracias a ello, los municipios pueden recibir los recursos que les corresponden y los contribuyentes pueden actuar con mayor certeza jurídica. Nos pareció interesante cómo la jurisprudencia ha ayudado a aclarar situaciones que en el pasado generaban conflictos entre municipios, y cómo eso ha contribuido a fortalecer la justicia fiscal.

El análisis realizado nos permitió comprender que uno de los mayores retos del sistema tributario colombiano es la falta de uniformidad en los criterios de aplicación del Impuesto de Industria y Comercio (ICA). Las diferencias interpretativas entre municipios generan vacíos, confusión e incluso conflictos que afectan tanto la gestión pública como la confianza de los contribuyentes. Por eso, consideramos fundamental promover una verdadera unificación interpretativa que permita aplicar el tributo bajo principios claros, coherentes y sostenibles.

La evolución económica y tecnológica del país exige que las normas tributarias no se queden estáticas, sino que se adapten a los nuevos escenarios de producción, comercio y servicios digitales. Hoy las actividades económicas ya no tienen un solo territorio definido, y por eso la interpretación del ICA debe avanzar hacia una visión más moderna y flexible, que refleje la realidad económica del siglo XXI.

Unificar criterios interpretativos no significa limitar la autonomía territorial, sino fortalecerla. Cuando todos los municipios aplican las reglas de manera coherente, se genera mayor seguridad jurídica, se evitan conflictos interadministrativos y se fomenta la equidad entre los entes locales. De esta forma, la autonomía se ejerce con responsabilidad y se convierte en una herramienta de justicia fiscal.

Esta reflexión nos lleva a pensar que el futuro del ICA depende de la capacidad del Estado, los municipios y los órganos de control de dialogar, coordinar y modernizar sus interpretaciones. La justicia tributaria no se logra con normas aisladas, sino con una aplicación coherente y compartida de los principios de eficiencia, equidad y transparencia.

Creemos que ese es el camino hacia un sistema tributario más justo, moderno y equilibrado, donde el cumplimiento fiscal no sea visto como una carga, sino como un compromiso compartido para el desarrollo económico y social del país.

Por último, reflexionamos sobre los nuevos desafíos que enfrenta el país frente a la economía digital y las actividades que no tienen un territorio físico definido. Esto nos hizo pensar que la legislación y la administración tributaria deben seguir modernizándose, sin perder de vista los principios de equidad y eficiencia.

10. Recomendaciones

En atención a los resultados obtenidos en el análisis de la evolución jurisprudencial del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), se plantean las siguientes recomendaciones orientadas al fortalecimiento normativo, administrativo y doctrinal del tributo:

1. Unificación normativa y administrativa.

Se recomienda que el Congreso de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público promuevan la creación de un estatuto tributario territorial unificado que regule de manera precisa la aplicación del ICA en los municipios y distritos. Esta medida permitiría reducir la dispersión normativa existente y garantizar un tratamiento equitativo de los contribuyentes, en concordancia con los principios constitucionales de eficiencia y justicia tributaria (Congreso de la República, 1991; Federación Colombiana de Municipios, 2022).

2. Fortalecimiento de la autonomía fiscal municipal.

Los municipios deben asumir la autonomía tributaria no solo como un derecho, sino como una responsabilidad de gestión eficiente y transparente. En este sentido, se recomienda la implementación de sistemas de información tributaria integrados que faciliten el control, el cruce de datos y la fiscalización de los contribuyentes del ICA. Esta

estrategia contribuiría al fortalecimiento institucional local y a la sostenibilidad de las finanzas públicas (Gómez & Hernández, 2020).

3. Capacitación en jurisprudencia tributaria.

Se propone desarrollar programas de capacitación continua para funcionarios de haciendas municipales y distritales en materia de jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente en lo relativo a los conceptos de actividad gravada y territorialidad. Esta medida permitiría aplicar criterios uniformes en la determinación del tributo, evitando conflictos intermunicipales y fortaleciendo la seguridad jurídica (Consejo de Estado, 2021; Universidad Externado de Colombia, 2023).

4. Armonización con la economía digital.

Dada la transformación tecnológica y la expansión del comercio electrónico, se recomienda la creación de lineamientos normativos específicos que permitan adaptar el ICA a las nuevas formas de actividad económica. Las leyes tributarias deben evolucionar para reconocer los ingresos derivados de operaciones digitales sin vulnerar el principio de territorialidad, tal como lo ha sugerido la doctrina reciente (Sánchez & Castaño, 2019; Congreso de la República, 2016).

5. Promoción de la cultura tributaria local.

Finalmente, se recomienda fortalecer la educación fiscal ciudadana como herramienta de corresponsabilidad social. El conocimiento sobre la destinación de los

recursos provenientes del ICA puede aumentar la confianza del contribuyente y fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, en línea con los postulados de transparencia y gobernanza local (Concejo de Bogotá, 2002; Federación Colombiana de Municipios, 2022).

Estas recomendaciones buscan no solo mejorar la gestión del ICA, sino también promover un modelo de tributación local más equitativo, eficiente y coherente con las transformaciones económicas del país. La evolución normativa y jurisprudencial debe continuar orientándose hacia la consolidación de un sistema fiscal territorial que combine la autonomía con la armonía institucional, garantizando así el desarrollo sostenible de las entidades locales y el fortalecimiento del Estado social de derecho.

11. Referencias

Concejo de Bogotá. (2002). Acuerdo 65 de 2002. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de Bogotá D.C.

Congreso de la República de Colombia. (1983). Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos municipales y se dictan otras disposiciones.

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

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1819 de 2016. Reforma Tributaria Estructural.

Consejo de Estado. (2021). Sentencia 25000-23-27-000-2004-00318-01. Bogotá: Sección Cuarta.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (1997). Decreto 3070 de 1997. Reglamenta el Impuesto de Industria y Comercio.

Federación Colombiana de Municipios. (2022). Manual práctico del ICA y su aplicación territorial. Bogotá: FCM.

Gómez, J., & Hernández, M. (2020). La autonomía tributaria municipal y la gestión del ICA en Colombia. *Revista Contaduría y Fiscalidad*, 12(3), 45–60.

Sánchez, L., & Castaño, P. (2019). La territorialidad en el impuesto de industria y comercio: evolución doctrinal y jurisprudencial. *Revista de Derecho Tributario Colombiano*, 8(2), 77–95.

Universidad Externado de Colombia. (2023). *Derecho tributario colombiano: principios, normas y jurisprudencia*. Bogotá: Editorial Externado.