

TRABAJO DE GRADO

Opción Seminario-Diplomado.

**La Determinación Territorial Del Impuesto De Industria Y Comercio (ICA)
En Colombia: Análisis Jurisprudencial Y Aplicación Práctica En El Municipio De
Manizales.**

Corporación Universitaria Remington.

Facultada de ciencias contables

Programa contaduría publica

Leidy Johana Velasco Largo y Natalia Villada Arenas

Corporación Universitaria Uniremington

Rolando Andrés Moreno Mesa Tutor del trabajo de grado

Seminario de impuestos territoriales

2025

Dedicatoria

Dedico este trabajo al amor de mi vida, quien ha sido mi apoyo incondicional y mi mayor motivación durante este proceso académico. Gracias por tu paciencia, tu comprensión y por acompañarme en cada etapa, celebrando conmigo cada pequeño logro y animándome en los momentos de cansancio.

A Dios, porque ha sido mi guía constante, mi refugio en mis días difíciles y la luz que ha iluminado cada paso de este camino. Sin su presencia y voluntad nada de esto habría sido posible.

Leidy Velasco

Dedico este trabajo a mis padres, quienes con su amor, esfuerzo y sacrificio me brindaron las herramientas necesarias para alcanzar cada meta. A ellos, que siempre creyeron en mí incluso en los momentos más difíciles, les ofrezco este logro como muestra de gratitud y orgullo.

También dedico este logro a mi novio, quien me ha acompañado a lo largo de todos estos semestres, brindándome su apoyo y animo en cada momento. Gracias por estar presente y por creer en mi cuando más lo necesitaba.

A Dios, por ser mi guía, mi fortaleza y por haberme permitido llegar hasta este momento tan importante de mi vida.

Natalia Villada

Agradecimientos

Agradezco profundamente a Dios, por su bondad infinita y por fortalecer mi mente y mi espíritu por alcanzar esta meta.

A mi esposo, por su compañía constante, su aliento y confianza en mí; su apoyo hizo que cada desafío fuera más llevadero y cada logro más significativo.

A mi amiga y compañera de universidad, por su compromiso y dedicación, que hicieron de este proyecto una experiencia gratificante y exitosa.

Leidy Velasco

Agradezco primeramente a Dios, por darme la sabiduría, la fortaleza y la paciencia necesarias para superar cada reto del camino.

A mis padres por su amor incondicional y por enseñarme con su ejemplo el valor del esfuerzo. A mi hermana, por ser mi refugio y sostén en los momentos difíciles.

A mi novio, por su apoyo inquebrantable y por darme el ánimo para seguir adelante incluso cuando yo lo dudaba.

Finalmente, a mi compañera y amiga, por su compromiso, responsabilidad y la excelente colaboración que hizo posible este logro compartido.

Natalia Villada

Tabla de contenido

1. Portada.....	1
2. Dedicatoria.....	2
3. Agradecimientos.....	3
4. Resumen.....	6
5. Introducción.....	8
6. Marco teórico.....	10
6.1 Fundamentos conceptuales del Impuesto de Industria y Comercio (ICA).....	10
6.2 Principio de territorialidad en los impuestos territoriales.....	12
6.3 Evolución jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la territorialidad del ICA.....	13
6.4 El ICA en el municipio de Manizales.....	15
6.5 Análisis jurisprudencial reciente sobre la territorialidad del ICA.....	17
6.5.1 Evolución jurisprudencial del principio de territorialidad.....	17
6.5.2 Criterios definidos en la jurisprudencia reciente (2021–2022)	17
6.5.3 Impacto en la gestión tributaria del municipio de Manizales	18
6.5.4 Conclusión del análisis jurisprudencial	18
7. Planteamiento del problema.....	20
8. Objetivos.....	22
8.1 Objetivo general.....	22

	5
8.2 Objetivos específicos.....	22
9. Metodología.....	23
9.1 Etapas metodológicas.....	23
9.1.1 Revisión normativa.....	23
9.1.2 Análisis jurisprudencial.....	24
9.1.3 Revisión contable y administrativa.....	25
9.1.4 Análisis e interpretación.....	25
10. Resultados y conclusiones.....	26
10.1 Discusión del análisis comparativo.....	29
11. Conclusiones.....	31
12. Referencias.....	33

Resumen

El presente trabajo de grado estudia la determinación territorial del impuesto de industria y comercio (ICA) en Colombia, con énfasis en su aplicación práctica dentro del municipio de Manizales. Este impuesto, es considerado uno de los más importantes a nivel territorial, el cual ha sido objeto de distintos debates tanto jurídicos como doctrinales en torno a su alcance, dominio y criterios de territorialidad. A través de un estudio detallado de la normativa vigente, la jurisprudencia del consejo de estado y las disposiciones del estatuto tributario municipal de Manizales, se busca un análisis conceptual del ICA, como tributo municipal, identificando su naturaleza jurídica, sujetos pasivos, hecho generador, base gravable y tarifas aplicables. Se analiza la evolución que ha tenido la normatividad a través del tiempo desde la ley 14 de 1983, que estableció las bases del impuesto hasta las más recientes actualizaciones normativas y pronunciamientos jurisprudenciales que han definido los criterios de territorialidad.

Así mismo, el trabajo expone los principales retos que enfrentan los entes territoriales al momento de aplicar el ICA, especialmente en las actividades que involucran operaciones intermunicipales o digitales. La falta de uniformidad en los criterios de determinación del lugar de causación que ha generado conflictos de doble tributación y fiscalización, lo cual afecta tanto a los contribuyentes como a la administración municipal. En el caso específico de Manizales, se analiza la reglamentación local en su estatuto tributario del artículo 37 al 90, donde especifica la

autorización legal, los elementos sustanciales, la causación, base gravable, las excepciones, los tipos de actividades, la retención de Ica, la autorretención, Ica para el RTS y pago.

El análisis jurisprudencial permitió evidenciar que la interpretación de la territorialidad del ICA se ha orientado hacia la búsqueda de un equilibrio entre la autonomía fiscal de los municipios y la necesidad de evitar la doble imposición. Las sentencias del consejo de estado han precisado que el criterio determinante para establecer el municipio competente es el lugar donde se realiza efectivamente la actividad generadora del ingreso, más allá del domicilio principal o del lugar de facturación del contribuyente, la cual ha sido adoptada en diferentes municipios, incluyendo Manizales, en la formulación de sus políticas fiscales y en la aplicación práctica del impuesto.

Finalmente, la investigación concluye que la determinación territorial del ICA constituye un aspecto esencial dentro del sistema tributario colombiano, ya que permite a los municipios ejercer su autonomía fiscal de manera responsable y ajustada al marco legal.

Este trabajo contribuye a la comprensión y fortalecimiento de la gestión tributaria municipal, ofreciendo un análisis jurídico y práctico que puede servir como referencia para futuras investigaciones.

Palabras clave: Impuesto de industria y comercio, territorialidad, jurisprudencia, autonomía fiscal, estatuto tributario, consejo de estado.

Introducción

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) constituye una de las principales fuentes de ingresos para los municipios colombianos, el cual grava las actividades industriales, comerciales y de servicios desarrolladas dentro de su jurisdicción. Sin embargo, la aplicación del principio de territorialidad que determina en qué municipio debe pagarse el tributo ha generado polémica entre los contribuyentes y las administraciones locales.

Uno de los aspectos que más controversia ha generado en la práctica es la determinación del municipio en el cual debe causarse el impuesto, especialmente cuando las operaciones económicas se desarrollan en varios territorios o cuando la actividad se ejecuta en un lugar diferente al de la sede principal. La territorialidad del ICA, ha sido objeto de constante revisión por parte del Consejo de Estado, cuyas decisiones recientes han modificado y precisado los criterios de aplicación del tributo.

En este contexto, el municipio de Manizales constituye un caso de especial interés, dado que su Estatuto Tributario Municipal incorpora disposiciones que deben interpretarse conforme a los lineamientos jurisprudenciales más recientes. Entender cómo se articulan las normas locales con las interpretaciones jurídicas resulta fundamental para la gestión contable y tributaria, tanto de los contribuyentes como de la administración municipal.

El presente trabajo tiene como propósito analizar la determinación territorial del ICA desde la perspectiva de la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, con énfasis en su impacto sobre la gestión tributaria en el municipio de Manizales. A partir de un enfoque contable y fiscal, se busca aportar herramientas de comprensión que contribuyan al adecuado cumplimiento y control del impuesto en el ámbito local.

Marco Teórico

Fundamentos conceptuales del Impuesto de Industria y Comercio (ICA):

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un tributo de carácter municipal establecido en Colombia mediante la Ley 14 de 1983, la cual autoriza a los municipios y distritos para gravar las actividades industriales, comerciales y de servicios que se ejerzan dentro de su jurisdicción. Su finalidad principal es generar ingresos propios para las entidades territoriales, fortaleciendo su autonomía financiera y su capacidad de gestión administrativa. El artículo 32 de la Ley 14 de 1983 establece que *“el impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades industriales, comerciales o de servicios que ejerzan o realicen las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, ya sea que se cumplan de manera permanente u ocasional, en inmuebles determinados con establecimientos de comercio o sin ellos”*.

Esta disposición se ha mantenido vigente como base estructural del tributo local. Desde el punto de vista jurídico y fiscal, el ICA grava el ejercicio habitual o permanente de actividades económicas con ánimo de lucro. El hecho generador está constituido por la realización de dichas actividades dentro del territorio del respectivo municipio, mientras que la base gravable se determina con base en los ingresos brutos obtenidos durante el período gravable, excluyendo devoluciones, descuentos y conceptos no constitutivos de ingreso gravado. Los sujetos pasivos del impuesto son las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho que desarrollen actividades industriales, comerciales o de servicios

en la jurisdicción municipal. De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 14 de 1983, *se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes*”, De acuerdo con el artículo 35 de la Ley 14 de 1983 *“Se entienden por actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por esta Ley, como actividades industriales o de servicios”* y De acuerdo con el artículo 36 de la Ley 14 de 1983 *“Son actividades de servicios las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra - venta y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánica, automoviliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y vídeo, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho”* . En

materia fiscal, el ICA representa una de las fuentes de ingresos más estables para los municipios, ya que financia proyectos de inversión, infraestructura y programas sociales. Desde la perspectiva de la gestión tributaria, su adecuada determinación, recaudo y control son esenciales para garantizar la sostenibilidad financiera local y el cumplimiento de los principios de eficiencia y equidad tributaria. Por lo tanto, comprender la naturaleza y los elementos estructurales del ICA permite contextualizar su aplicación práctica en cada municipio, así como analizar los conflictos que surgen en torno a la territorialidad del tributo y su interpretación jurisprudencial

Principio de territorialidad en los impuestos territoriales

El principio de territorialidad constituye uno de los pilares fundamentales del sistema tributario colombiano, especialmente en materia de impuestos municipales. Este principio establece que los tributos deben aplicarse dentro de los límites geográficos de la entidad territorial que los impone, de manera que cada municipio o distrito ejerce su potestad tributaria únicamente sobre los hechos económicos ocurridos en su jurisdicción. El artículo 287 de la Constitución Política de 1991 dispone que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, y que podrán “*administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*”. De igual forma, el artículo 338 constitucional indica que “*las leyes, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las*

tarifas de los impuestos”. En el caso del ICA, el principio de territorialidad determina el municipio en el cual debe declararse y pagarse el tributo, según el lugar donde efectivamente se realicen las actividades industriales, comerciales o de servicios. Sin embargo, este aspecto ha generado dificultades en la práctica, debido a que muchas empresas desarrollan operaciones en distintos municipios o prestan servicios que se ejecutan parcialmente en diferentes territorios. La aplicación del principio de territorialidad busca evitar la doble tributación y garantizar la equidad en la distribución de los ingresos fiscales. Por ejemplo, una empresa con sede en Manizales que vende productos en otros municipios no necesariamente debe tributar en todos ellos, sino únicamente donde efectivamente realiza su actividad económica o donde se materializa el hecho generador del impuesto. Este tipo de situaciones ha dado lugar a conflictos de competencia entre administraciones municipales, lo que ha motivado múltiples pronunciamientos del Consejo de Estado para delimitar el alcance territorial del ICA. Comprender este principio no solo tiene implicaciones jurídicas, sino también fiscales y económicas, pues incide directamente en la planeación tributaria, la distribución de ingresos y la correcta determinación del ICA en el ámbito municipal.

Evolución jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la territorialidad del ICA:

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha desempeñado un papel determinante en la interpretación y aplicación del principio de territorialidad del ICA. Dada la complejidad de las actividades económicas modernas y la multiplicidad de operaciones

intermunicipales, el alto tribunal ha precisado los criterios para establecer en qué jurisdicción se entiende realizado el hecho generador del impuesto.

La sentencia **No 2500-23-37-000-2014-00878-01** del 21 de octubre de 2021, proferida por la sección cuarta del consejo de estado, estableció que *“el lugar donde se realiza la actividad comercial de venta de bienes es aquel donde se concretan los elementos esenciales del contrato, esto es, el precio (y dentro de este, la forma de pago) y la cosa que se vende, independientemente del lugar donde se hagan los pedidos”*. Esta decisión marco un precedente al precisar que la territorialidad del ICA depende de la materialidad del hecho imponible, es decir, del espacio o municipio en el que se desarrollan las operaciones que originan el ingreso gravado.

Posteriormente, la sentencia del 23 de mayo de 2024 (**Expediente 25000-23-000-2019-00023-01, Rad.27906**) reafirmo sobre el particular, la Sección13 ha precisado que, *“la prestación de servicios estará gravada con el ICA en la jurisdicción municipal donde «se ejerzan o realicen» las actividades correspondientes”* y se aclara que si existe una regla general sobre la territorialidad del ICA y que el impuesto se debe pagar en el lugar donde se realiza el servicio o la compra, tal como lo indica la sentencia anterior. Lo que esto implica es que los municipios solo pueden cobrar el impuesto sobre los ingresos obtenidos en su jurisdicción, por ende, los contribuyentes deben declarar los ingresos causados en el territorio establecido y también establece que *“en caso de que la actividad*

gravada se ejerza en más de una jurisdicción, deberá declararse de manera independiente en cada ente territorial según los ingresos que le correspondan”

Estas decisiones han permitido unificar criterios en torno al principio de territorialidad del ICA, brindando mayor seguridad jurídica tanto a los contribuyentes como a las administraciones locales. No obstante, su aplicación práctica continúa generando desafíos, especialmente para los municipios intermedios, donde la fiscalización y el control tributario se enfrentan a limitaciones técnicas y operativas.

El ICA en el municipio de Manizales

El impuesto de industria y comercio en Manizales se encuentra regulado en el Acuerdo No.1083 de 2021 *“por medio del cual se adopta el estatuto de rentas del municipio de Manizales”* este acuerdo, expedido por el concejo municipal, constituye la normativa vigente en materia tributaria local y reemplazo disposiciones anteriores contenidas en acuerdos previos.

De acuerdo con el artículo 38 del citado estatuto, el ICA grava *“el ejercicio o realización habitual de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios, ya sea que se cumpla de manera permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos, dentro de la jurisdicción del municipio de Manizales”* esta disposición en armonía con la ley 14 de 1983, que facultó a los municipios para establecer y recaudar este impuesto como fuente principal de financiación territorial.

El artículo 40 del mismo acuerdo establece que la base gravable del ICA corresponde al promedio mensual de los ingresos brutos obtenidos por el contribuyente en el año inmediatamente anterior, excluyendo devoluciones, rebajas, descuentos y operaciones exentas o no sujetas. Las tarifas aplicables, según el artículo 41, varían de acuerdo con la naturaleza de la actividad económica desarrollada, siguiendo los rangos definidos por el concejo municipal.

Por su parte el artículo 44 determina la obligación de presentar la declaración anual del ICA dentro de los plazos fijados por la secretaria de hacienda municipal, entidad encargada de la administración, fiscalización y control del tributo. En los últimos años, la Alcaldía de Manizales ha fortalecido sus mecanismos tecnológicos mediante la plataforma Manizales Virtual, la cual permite la presentación y pago electrónico del impuesto, promoviendo mayor eficiencia administrativa y transparencia en el recaudo.

La normativa local se ajusta además a los principios constitucionales de autonomía territorial y legalidad tributaria, consagrados en los artículos 287 y 338 de la constitución política de Colombia (1991). En este sentido, el municipio de Manizales ejerce su potestad tributaria dentro de los límites fijados por la ley, respetando el principio de la territorialidad del tributo, según el cual el impuesto debe recaer sobre las actividades efectivamente desarrolladas dentro de su jurisdicción.

Adicional a ellos se hizo una revisión sobre la tesis Zúñiga Velasco, J. (2021). “Territorialidad del impuesto de industria y comercio en las operaciones de comercio

electrónico en Colombia” en el cual se rectifica que las actividades comerciales, industriales o de servicios deben ser gravadas en el municipio donde se genera la venta o el servicio.

Análisis jurisprudencial reciente sobre la territorialidad del ICA

Evolución jurisprudencial del principio de territorialidad

El consejo de estado a consolidado en los últimos años un marco interpretativo más preciso sobre la territorialidad del impuesto de industria y comercio (ICA). “*En la sentencia de unificación Rad. 25000-23-37-000-2013-01107-01 (23424)*”, la sesión cuarta estableció criterios claros sobre el alcance del concepto de actividad comercial, indicando que el tributo debe recaer en lugar donde efectivamente se realiza la operación que genera el ingreso. Esta postura busca armonizar la actuación de los entes territoriales y evitar conflictos de doble tributación entre municipios (consejo de estado, 2021).

Criterios definidos en la jurisprudencia reciente (2021–2022)

La interpretación sobre la territorialidad ha seguido evolucionando, con un enfoque más práctico frente a las dinámicas económicas actuales. En la “*sentencia Rad. 25000-23-37-000-2014-00053-01 (09 de julio de 2021)*”, el consejo de estado indicó que el elemento territorial se determina por el lugar donde se materializa la prestación o comercialización de bienes y servicios, aclarando que el domicilio principal de la empresa no siempre define la jurisdicción del tributo (Consejo de estado, 2021).

Posteriormente, la “*sentencia Rad. 25000-23-37-000-2015-02129-01 (25735/2022)*”, conocida como el caso ARTIMFER, profundizó el tratamiento de la territorialidad cuando las empresas operan en varios municipios. En esta decisión se enfatizó que la empresa debe aportar pruebas contables y operativas que demuestren en que territorio se generan los ingresos, estableciendo que el cobro del impuesto solo procede en la jurisdicción donde la actividad se desarrolló efectivamente (Consejo de estado, 2022)

Impacto en la gestión tributaria del municipio de Manizales

En el contexto de Manizales, estas decisiones obligan a revisar los procedimientos de fiscalización y armonizar los criterios de recaudo con las pautas jurisprudenciales. Para las empresas, implica evaluar dónde se desarrolla efectivamente cada actividad económica, con el fin de determinar en qué municipio deben declarar y pagar el ICA.

Conclusión del análisis jurisprudencial

Desde una perspectiva profesional y con base en la experiencia práctica, se concluye que, para lograr un recaudo más eficiente y responsable del tributo, las administraciones municipales deben fortalecer sus procesos de fiscalización y seguimiento de las declaraciones del ICA. Si bien la obligación recae principalmente en el contribuyente, el acompañamiento y control por parte del municipio es esencial. Dada la complejidad del tema, es posible que algunas declaraciones se presenten con errores,

inconsistencias o incluso con doble tributación, lo cual puede evitarse mediante una gestión más articulada y una aplicación coherente del principio de territorialidad

Planteamiento del problema

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) constituye una de las principales fuentes de ingresos para los municipios colombianos, pues grava las actividades industriales, comerciales y de servicios desarrolladas dentro de su jurisdicción. Según el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, “el Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se ejerzan o realicen dentro de la jurisdicción de un municipio”. No obstante, su aplicación práctica ha generado diversas controversias, especialmente en torno a la determinación del municipio donde debe pagarse cuando las operaciones económicas se realizan en varios territorios o en lugares distintos a la sede principal.

Aunque la normativa nacional y local establece criterios generales sobre la territorialidad, su interpretación no siempre ha sido uniforme. Esta falta de claridad ha provocado conflictos entre los contribuyentes y las administraciones municipales, generando riesgos de doble tributación o vacíos en el recaudo. El municipio de Manizales, a través de su Estatuto Tributario Municipal, regula el ICA conforme a disposiciones locales, pero debe armonizar su aplicación con los lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado, que ha emitido diversas sentencias para precisar los criterios territoriales del impuesto.

Desde la perspectiva contable, esta problemática exige que las empresas cuenten con sistemas contables y de información bien estructurados, que les permitan aplicar

correctamente las tarifas y bases gravables según cada municipio. La interpretación ambigua de las normas puede generar errores en la liquidación del impuesto y afectar tanto la gestión financiera de las empresas como la estabilidad fiscal del municipio.

A nivel jurídico, el principio de territorialidad ha sido objeto de reiterados pronunciamientos del Consejo de Estado, los cuales buscan definir con mayor claridad cuándo una actividad económica puede considerarse realizada en determinado municipio. Sin embargo, los nuevos modelos de negocio y la diversificación de servicios dificultan la aplicación de estos criterios tradicionales, lo que exige un análisis actualizado y contextual.

En consecuencia, el problema central de esta investigación se resume en la siguiente pregunta: ¿cómo se determina la territorialidad del impuesto de industria y comercio (ICA) en Colombia y cuál es su aplicación práctica en el municipio de Manizales, a la luz de la normatividad vigente y la jurisprudencia del consejo de estado?

Objetivos

Objetivo general:

Analizar la forma en que la jurisprudencia reciente del consejo de estado ha definido los criterios de determinación territorial del impuesto de industria y comercio (ICA) con el fin de comprender sus efectos en la aplicación y gestión del tributo en el municipio de Manizales.

Objetivos específicos:

- 1.** Identificar las principales decisiones del consejo de estado, especialmente de los últimos 5 años, que han tratado el tema de la territorialidad del ICA
- 2.** Examinar las disposiciones del estatuto tributario municipal de Manizales relacionadas con la causación, declaración y control del ICA.
- 3.** Comparar los criterios jurisprudenciales con la normativa local de Manizales para determinar posibles vacíos y diferencias interpretativas.

Metodología

La presente investigación se enmarca en un enfoque cualitativo, descriptivo y documental, orientado a analizar la aplicación del principio de territorialidad del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en Colombia y su desarrollo en el municipio de Manizales. Este tipo de enfoque permite examinar en profundidad los fundamentos normativos, doctrinales y jurisprudenciales que determinan la forma en que los municipios ejercen su potestad tributaria.

Desde una perspectiva metodológica, el estudio se sustenta en la revisión y análisis de fuentes primarias, tales como leyes, acuerdos municipales, sentencias del Consejo de Estado, doctrina contable y tributaria, y fuentes secundarias como documentos académicos relacionados con la tributación territorial. La investigación busca comprender cómo la normativa y la jurisprudencia han definido la territorialidad del ICA y de qué manera estos criterios se aplican en la práctica administrativa del municipio de Manizales.

Para el desarrollo del estudio, se aplicaron las siguientes etapas metodológicas:

Etapas Metodológicas

Revisión normativa: Se identificaron y analizaron las principales normas que regulan del impuesto de industria y comercio, textos reglamentarios, normatividad, artículos principales y algunas sentencias relevantes en la investigación.

Entre las normas investigadas están las siguientes:

- **Constitución Política de Colombia (1991):** artículos 287 y 338 sobre autonomía, territorialidad, y legalidad tributaria.
- **Ley 14 de 1983,** desde el artículo 32 hasta el artículo 37, que establecen todos los reglamentos estructurales del ICA.
- **Decreto 1333 de 1986,** Código del Régimen Municipal, que regula la aplicación del impuesto por parte de los municipios.
- **Acuerdo 1083 de 2021**

La revisión se realizó mediante la búsqueda de diferentes fuentes, en las cuales el concejo municipal de Manizales y tesis ya desarrolladas y circulares de la secretaria de hacienda.

Análisis jurisprudencial: Se examinaron las principales sentencias del Consejo de estado de los últimos 5 años entre ellas:

- Sentencia de unificación Rad. 25000-23-37-000-2013-01107-01 (23424)
- Sentencia Consejo de Estado 21 octubre 2021 (Exp. 2014-00878-01)
- Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2014-00053-01 (9 de julio de 2021)
- Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2015-02129-01 (25735 / 2022)

En la revisión de cada una se ha precisado los criterios de territorialidad aplicables al ICA. A partir de estas decisiones, se determinaron los lineamientos vigentes sobre el lugar de causación del tributo y los conflictos más frecuentes entre municipios.

Revisión contable y administrativa: Se evaluó la forma en que las empresas y la administración municipal aplican las disposiciones relacionadas con el ICA, identificando los procedimientos contables utilizados para determinar, declarar y pagar el impuesto según la jurisdicción territorial correspondiente.

Análisis e interpretación: Finalmente, se realizó una interpretación crítica de la información recopilada, integrando los elementos normativos, contables y jurisprudenciales para construir una visión integral del tema objeto de estudio.

El método utilizado fue el deductivo y analítico, partiendo de los principios generales del sistema tributario colombiano y de la normativa nacional, para luego llegar al análisis particular del caso del municipio de Manizales. Este proceso permitió identificar la relación existente entre la normatividad, la jurisprudencia y la práctica tributaria local, estableciendo las principales dificultades y desafíos en la determinación del ICA por territorialidad.

En cuanto a las fuentes, se emplearon fuentes primarias y secundarias, garantizando la validez académica y legal del estudio. Las fuentes primarias incluyen leyes, decretos, acuerdos municipales y sentencias judiciales; mientras que las secundarias corresponden a libros, artículos académicos, informes institucionales y documentos de organismos oficiales como el *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, *la DIAN* y *la Federación Colombiana de Municipios*.

Resultados y discusiones

Norma / Sentencia	Contenido principal sobre territorialidad del ICA	Tratamiento en el Estatuto de Rentas de Manizales (Acuerdo 1083 de 2021)	Análisis comparativo y discusión
<p>Ley 14 de 1983 Art. 32 a 37</p>	<p>Establece los elementos del ICA: hecho generador, base gravable y tarifas. Define que el impuesto pertenece al municipio donde se ejerce la actividad.</p>	<p>El Estatuto acoge el principio de la Ley 14, indicando que el tributo se causa en Manizales cuando la actividad económica se desarrolla o tiene efectos dentro del municipio.</p>	<p>Ambos comparten el principio de territorialidad, pero el Estatuto amplía el concepto al incluir actividades prestadas desde otras jurisdicciones cuando se generan ingresos en Manizales.</p>
<p>Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal)</p>	<p>Reglamenta la potestad de los municipios para administrar y recaudar el ICA. Art 195</p>	<p>El Acuerdo 1083 refuerza esta potestad, estableciendo mecanismos de control, retención y autorretención para el pago del anticipo de impuestos y la declaración anual</p>	<p>El Decreto otorga el marco general y el Estatuto lo desarrolla de manera operativa y adaptada al contexto local.</p>

Norma / Sentencia	Contenido principal sobre territorialidad del ICA	Tratamiento en el Estatuto de Rentas de Manizales (Acuerdo 1083 de 2021)	Análisis comparativo y discusión
Constitución Política. Art. 287 y 338	Reconoce la autonomía fiscal de los entes territoriales y el principio de legalidad en materia tributaria.	El Estatuto se fundamenta expresamente en el artículo 38 (Elementos sustanciales del ICA), justificando su potestad para definir tarifas y procedimientos.	Existe coherencia constitucional. Manizales aplica la autonomía dentro de los límites fijados por la ley.
Sentencia de unificación Rad. 25000-23-37-000-2013-01107-01 (23424)	Señala que el hecho generador del ICA se configura por la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de la jurisdicción del respectivo municipio. Aclara que la sola inscripción o existencia de un establecimiento no basta para generar el tributo.	El Acuerdo 1083 de 2021 coincide en que el impuesto se causa por las actividades efectivamente realizadas dentro del territorio municipal.	Esta sentencia refuerza la norma local, pues ambas disposiciones parten de la necesidad de una actividad económica real dentro de la jurisdicción para determinar la competencia tributaria.

Norma / Sentencia	Contenido principal sobre territorialidad del ICA	Tratamiento en el Estatuto de Rentas de Manizales (Acuerdo 1083 de 2021)	Análisis comparativo y discusión
Sentencia Consejo de Estado 21 octubre 2021 (Exp. 2014-00878-01)	Aclara que los municipios no pueden gravar ingresos obtenidos fuera de su territorio.	El Estatuto excluye de la base gravable los ingresos percibidos por actividades realizadas en otros municipios.	Se evidencia armonía entre jurisprudencia y norma local, lo que reduce conflictos de doble tributación.
Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2014-00053-01 (9 de julio de 2021)	Establece que el elemento territorial se determina por el lugar donde se materializa la prestación o comercialización de bienes o servicios, no por el domicilio principal de la empresa.	El Estatuto Tributario de Manizales incorpora este mismo enfoque, al exigir que el hecho generador del ICA dependa del sitio donde efectivamente se realiza la actividad.	Esta decisión coincide plenamente con la norma municipal, ya que ambas se orientan a gravar el ingreso obtenido en el territorio, garantizando equidad y evitando doble tributación.
Sentencia Consejo de Estado-23 mayo 2024 (Rad. 27906)	Actualiza la interpretación sobre operaciones intermunicipales, indicando que los ingresos deben fraccionarse según el lugar donde se preste el servicio.	El Estatuto no regula explícitamente el fraccionamiento, lo que evidencia un vacío normativo en casos de operaciones en varios municipios.	Se evidencia que persisten diferencias interpretativas entre municipios frente a la aplicación del principio de territorialidad, lo que refleja la necesidad de un análisis continuo sobre la delimitación de competencias tributarias en el ámbito local.

Norma / Sentencia	Contenido principal sobre territorialidad del ICA	Tratamiento en el Estatuto de Rentas de Manizales (Acuerdo 1083 de 2021)	Análisis comparativo y discusión
Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2015-02129-01 (25735 / 2022)- Caso ARTIMFER	Señala que, cuando una empresa tiene operaciones en varios municipios, debe demostrar con pruebas contables y operativas en qué lugar se generaron los ingresos. Solo allí procede el cobro del impuesto.	El Acuerdo 1083 exige que el contribuyente soporte la territorialidad de sus actividades mediante documentación contable y registros verificables.	Esta jurisprudencia complementa la norma local al fortalecer la carga probatoria del contribuyente. Contribuye a la transparencia y a la correcta asignación del ingreso en la jurisdicción de Manizales.

Discusión del análisis comparativo

Del análisis realizado entre las normas nacionales, las sentencias del consejo de estado y el estatuto de rentas de Manizales (acuerdo 1083 de 2023), se evidencia un desarrollo coherente del principio de territorialidad del impuesto de industria y comercio ICA. Las disposiciones legales, desde la ley 14 de 1983 hasta las decisiones judiciales más recientes (Sentencias), consolidan la idea de que el tributo pertenece al municipio donde se desarrolla efectivamente la actividad económica, descartando la posibilidad de gravar ingresos obtenidos fuera del territorio.

El estatuto de rentas de Manizales refleja adecuadamente estas posturas al adoptar el criterio del lugar donde se ejecuta la actividad determinante para la causación del

impuesto. Sin embargo, se identifica un vacío normativo frente a la regulación del fraccionamiento de ingresos en operaciones intermunicipales, tal como lo señaló la sentencia del consejo de estado de 23 de mayo de 2024, lo que sugiere la necesidad de ajustes locales para evitar conflictos de competencias entre municipios o generar doble tributación.

Así mismo la jurisprudencia reciente, como la sentencia ARTIMFER (2022) refuerza la exigencia de soportar la territorialidad con evidencia contable y operativa, principio que el acuerdo 1083 acoge parcialmente. Esto demuestra una tendencia hacia el fortalecimiento de las pruebas documentales que se deben tener, para así tener una correcta clasificación de ingresos de acuerdo con el municipio.

Conclusiones

- 1.** El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en Colombia se configura como un tributo de carácter municipal, cuya base y hecho generador están definidos por la Ley 14 de 1983 y la Constitución Política. Su aplicación depende de la habitualidad de la actividad económica y del lugar donde esta se realiza, siguiendo el principio de territorialidad.
- 2.** La jurisprudencia reciente del Consejo de Estado ha reforzado el criterio de que el hecho generador del ICA se configura en el municipio donde efectivamente se desarrolla la actividad económica, priorizando la territorialidad material sobre la formal. Esto busca evitar la doble tributación y garantizar la equidad entre las entidades territoriales.
- 3.** El análisis comparativo evidencia que, si bien Manizales cumple con los principios generales del ICA, existen diferencias de detalle que podrían generar incertidumbre para contribuyentes y administración municipal. La correcta aplicación del principio de territorialidad depende del seguimiento de los criterios jurisprudenciales y de la interpretación coherente con la normativa nacional.
- 4.** La investigación demuestra que el conocimiento de la legislación, junto con la jurisprudencia vigente, es esencial para asegurar un recaudo eficiente del ICA y garantizar la seguridad jurídica en el ámbito tributario municipal. La armonización entre el Estatuto Municipal y los fallos del Consejo de Estado permite clarificar responsabilidades, minimizar riesgos de doble tributación y fortalecer la gestión tributaria de Manizales.

5. Se considera importante actualizar el estatuto de rentas de Manizales (acuerdo 1083 de 2021) para armonizarlo a la jurisprudencia reciente del consejo de estado y así evitar vacíos o conflictos para la aplicación del ICA.

Referencias

- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 287. Autonomía de las entidades territoriales.
- Federación Colombiana de Municipios. (2022). Autonomía territorial y gestión tributaria municipal. Bogotá
- Congreso de la República de Colombia. (1983, 6 de julio). *Ley 14 de 1983 Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 36.288.
- Concejo de Manizales. (2021, 30 de abril). *Acuerdo No. 1083 de 2021, “Por el cual se expide el Estatuto de Rentas del Municipio de Manizales y se dictan beneficios tributarios de cara a la reactivación económica”*. Gaceta No. 00725.
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. (2021). *Sentencia de unificación Rad. 25000-23-37-000-2013-01107-01 (23424)*. República de Colombia.
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. (2021, 9 de julio). *Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2014-00053-01*. República de Colombia.
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. (2022). *Sentencia Rad. 25000-23-37-000-2015-02129-01 (25735)*. República de Colombia.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo — Sección Cuarta. (2021, 21 de octubre). *Sentencia. Expediente 25000-23-37-000-2014-00878-01 (Radicación 25599)*

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo — Sección Cuarta. (2024, 23 de mayo). *Sentencia. Radicación 25000-23-37-000-2019-00023-01 (Rad. 27906)*
- Zúñiga Velasco, J. (2021). Territorialidad del impuesto de industria y comercio en las operaciones de comercio electrónico en Colombia.

