



EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO UN RETO PARA LOS PRESTADORES DE SERVICIOS EN COLOMBIA

Valentina Vanegas Cañola

V.vanegas1@udea.edu.co

Lina Marcela Vélez Arboleda

lina.veleza@udea.edu.co

Monografía presentada para optar al título de Especialista en Gestión Tributaria

Asesora:

Angela Piedad Soto Marín

Magíster (MSc) en Hacienda Pública y Admón. Financiera y Tributaria.

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
ESPECIALIZACION EN GESTION TRIBUTARIA
MEDELLÍN, ANTIOQUIA, COLOMBIA
2025**

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	4
Planteamiento del problema.....	6
a. Descripción del problema.....	6
b. Formulación del Problema	7
c. Delimitaciones de la Investigación	8
Objetivo	9
a. Objetivo General	9
b. Objetivos específicos.....	9
Justificación	10
Marco de Referencia	14
a. Marco legal o Normativo.....	14
b. Marco Conceptual	15
c. Contextualización actual	16
Metodología Propuesta.....	18
Cronograma de actividades.....	19
Análisis.....	20
Plataformas Municipales.....	34
Medellín y Cartagena: Avances en la Digitalización Tributaria	34
Chachagüí: Desafíos en la Implementación Digital	35
Impacto de la Falta de Plataformas Digitales en la Eficiencia Tributaria	35
Desafíos Adicionales en la Administración del ICA	36
Conclusiones.....	39
Bibliografía.....	41

Índice de Tablas

Tabla 1 Fundamentos Normativos.....	20
Tabla 2 Comparativo Elementos Impuesto	24
Tabla 3 Agentes de Retención de ICA.....	28
Tabla 4 Tarifas Actividades de Servicio.....	30
Tabla 5 Grafico Tarifas Actividades Servicios.....	31

Introducción

La relevancia del impuesto de industria y comercio ha crecido significativamente en los últimos años, convirtiéndose en un tema central para las empresas. Esto se debe principalmente a las dificultades recurrentes en su declaración y presentación, lo que ha derivado en sanciones costosas. En el pasado, el cumplimiento de este impuesto no era considerado una prioridad, pero hoy en día las empresas reconocen que su adecuada gestión es fundamental para evitar sanciones y reducir riesgos financieros. Esto ha llevado a un aumento en la demanda de profesionales especializados, quienes se encargan no solo de cumplir con las obligaciones fiscales, sino también de optimizar los procesos de investigación y consulta de las normativas que aplican en cada uno de los municipios de Colombia.

Por otro lado, los municipios también se han vuelto más exigentes y han puesto mayor énfasis en este impuesto, ya que a través de él pueden recaudar más dinero que en años anteriores, lo que les permite cubrir deudas o realizar inversiones en sus territorios. Sin embargo, este proceso se ha visto afectado por la dificultad que enfrentan algunos municipios, especialmente los más alejados de las zonas urbanas o cabeceras, que no cuentan con la tecnología adecuada o no han implementado sistemas suficientes para que los contribuyentes de todo el país puedan acceder a sus plataformas y pagar este impuesto de forma virtual (Cadena, 2002). En muchos casos, el proceso debe hacerse de manera presencial, lo que dificulta el cumplimiento a tiempo.

Aunque los municipios no tienen la facultad de crear nuevos impuestos, cuentan con margen para ajustar las normativas, lo que introduce una complejidad adicional para las empresas que operan en varias regiones del país. Estas variaciones locales pueden incluir cambios en los contribuyentes sujetos al impuesto, las bases sobre las cuales se calcula y las excepciones que pueden aplicar. Este panorama requiere un análisis detallado para que las

empresas puedan cumplir con sus obligaciones de manera eficiente, sin incurrir en multas.

(Vasquez Trisancho, 2016)

Por otra parte, los municipios han intensificado su enfoque en este impuesto como una fuente clave de ingresos para financiar proyectos locales e inversiones en infraestructura. El potencial recaudatorio del impuesto de industria y comercio es considerable, especialmente en municipios grandes y en crecimiento (Sánchez Novoa, 2018). Sin embargo, un reto importante que enfrentan es la brecha tecnológica que existe en muchos municipios, especialmente aquellos alejados de los centros urbanos. La falta de plataformas digitales adecuadas para el pago de impuestos complica la vida de los contribuyentes, quienes, en algunos casos, deben realizar procesos presenciales, lo que retrasa los tiempos de cumplimiento y reduce la eficiencia. La modernización de estos sistemas sería un paso esencial para facilitar el cumplimiento tributario y aumentar la recaudación de manera sostenida.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar los impactos derivados de estas dificultades tanto para los contribuyentes como para los municipios. Por un lado, las empresas enfrentan la necesidad de ajustar sus estructuras internas y su cultura organizacional para gestionar de manera proactiva este impuesto. Por otro lado, los municipios también han comenzado a realizar modificaciones en sus procedimientos, adoptando gradualmente nuevas tecnologías e implementando normativas que optimizan el proceso de recaudación.

Planteamiento del problema

a. Descripción del problema

El impuesto de industria y comercio es un tributo aplicado en los municipios de Colombia para declarar los ingresos obtenidos dentro de cada jurisdicción, ya sea por la prestación de servicios o la venta de productos. Al ser de naturaleza descentralizada, cada municipio tiene la facultad de tomar decisiones sobre qué contribuyentes están obligados a presentar este impuesto, incluyendo el rete ICA y la información exógena. Esto hace que, para las empresas, resulte cada vez más complicado cumplir con las obligaciones en todos los municipios donde realizan actividades comerciales, especialmente en el caso de los servicios, que deben declararse en el lugar donde se prestan. En el caso de las empresas de transporte, la declaración se realiza en el lugar de origen, lo que complica aún más la situación, ya que muchas empresas no tienen una única sede, sino varias repartidas por el país. Un ejemplo claro son los servicios de consultoría o los prestados por trabajadores independientes, que se deben declarar en el municipio donde está ubicada la empresa que recibe el servicio. Esta situación añade complejidad a la tarea de conocer y cumplir con las normativas vigentes de cada municipio para la correcta declaración de los impuestos.

Además, es importante tener en cuenta que cada municipio tiene tarifas diferentes. No todos cuentan con el mismo porcentaje tarifario ni con las mismas bases para calcular el impuesto. Cada uno estipula en su estatuto tributario municipal las bases y tarifas que aplican a cada actividad económica. A esto se suma la dificultad de que, en algunos municipios, las actividades económicas gravadas no siempre coinciden exactamente con las clasificadas a nivel nacional. Por ejemplo, algunos municipios agrupan las actividades hasta los tres primeros dígitos de la clasificación económica, mientras que a nivel nacional se utilizan los cuatro dígitos, como suele declarar la empresa. Por tanto, las empresas deben identificar

correctamente el grupo al que pertenecen en cada municipio para poder declarar adecuadamente.

Al final, quienes resultan más afectados no son solo los municipios, que recaudan menos de lo esperado, sino también los contribuyentes como opina Castellanos y Barrios, 2022 (como se cita en Adarve Henao, 2022).

La cambiante normatividad tributaria en Colombia origina un impacto negativo en la inversión empresarial. lo que incide directamente sobre los ingresos de los municipios, así como la disminución de los ingresos y de la inversión en el desarrollo socioeconómico de los entes territoriales, aumentando la deuda pública y el déficit. La coyuntura se enfila hacia el incremento del recaudo para el cumplimiento de las expectativas de lo político, económico y social. Se dejan de lado los principios fundamentales que contemplan la eficiencia y la equidad del sistema, de igual manera, en Colombia se carece de revisiones integrales del sistema tributario, por lo que las modificaciones no se hacen con base a los problemas que presenta la estructura tributaria existente. (pág. 53)

Por otro lado, no cumplir con las declaraciones dentro de los plazos y con las tarifas correctas puede acarrear sanciones futuras. Las empresas enfrentan no solo la carga de gestionar sus declaraciones correctamente, sino también el riesgo de enfrentar multas si no presentan sus declaraciones a tiempo o de manera adecuada.

b. Formulación del Problema

¿Qué problemática enfrentan los contribuyentes del sector servicio al presentar las declaraciones de industria y comercio debido a la descentralización de los municipios?

c. Delimitaciones de la Investigación

Este trabajo de industria y comercio estará delimitado en los municipios de **Medellín, Cartagena y Chachagüí** ubicados en **Colombia** durante los **últimos cinco años (2020-2024)**, con un enfoque en cómo ha impactado especialmente al **sector de servicios**, que incluye actividades como consultorías, transporte, y servicios profesionales independientes.

Objetivo

a. Objetivo General

Identificar el impacto en los contribuyentes del sector servicios al presentar las declaraciones de industria y comercio en diferentes municipios según su normatividad tributaria.

b. Objetivos específicos

- Examinar las diferencias en la normatividad tributaria de industria y comercio entre los municipios de Medellín, Cartagena y Chachagüí.
- Consultar los procedimientos y requisitos que deben cumplir los contribuyentes del sector servicios al presentar sus declaraciones.
- Identificar los principales desafíos que enfrentan los contribuyentes del sector servicios al cumplir con la normativa de diferentes municipios.

Justificación

Como se ha mencionado anteriormente, nuestra principal inquietud y el enfoque de nuestra investigación son las diversas problemáticas que enfrentan los contribuyentes, especialmente en el sector servicios. Estas dificultades surgen de la manera en que se mide el impuesto sobre los servicios y de las diferencias normativas entre los municipios.

, cada municipio tiene la potestad de adaptar las leyes según sus necesidades, lo que complica la comprensión y el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Como hace mención el DPN en su informe de 2005:

Este impuesto presenta un problema y está relacionado con la dispersión en las bases y tarifas generadas por los concejos municipales, situación que genera en muchos casos ineficiencias e inequidades, por ejemplo, se presenta la situación en donde la administración municipal cobra el impuesto por la comercialización de un bien o servicio que ya se pagó en el sitio de origen. Este problema procede de dos factores, el primero relacionado con la clara diferenciación por actividades (comerciales, industriales y de servicios) de ciertos bienes o servicios que son producidos en unos municipios y comercializados en otros y como segundo factor los límites territoriales de las municipalidades. (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2005, pág. 34)

Uno de los principales retos es que los contribuyentes no siempre saben cómo, cuándo y bajo qué formato deben presentar sus declaraciones. No se trata de que las empresas no quieran cumplir; el problema radica en que los procedimientos establecidos por algunos municipios son obsoletos y requieren la presentación física de documentos en lugares de difícil acceso. Esto no solo genera inconvenientes logísticos, sino que también puede

comprometer la seguridad de la información confidencial que contienen estas declaraciones. Como lo expresa Cardona (2023):

La brecha entre la recaudación efectiva de un municipio y su capacidad tributaria en buena parte obedece a decisiones que toman los gobiernos —como es el caso de la creación de beneficios (e. g., deducciones especiales, exenciones y descuentos), que generan a su vez gastos tributarios—, pero también a la ineficiencia de las respectivas administraciones de impuestos. Los resultados aquí expuestos sugieren que, en Colombia, los entes territoriales presentan ineficiencia técnica en lo que atañe a su función recaudadora y que esta depende negativamente, tanto del monto de transferencias y regalías recibidas como de la densidad poblacional. (p.335).

Además, la exigencia de presentaciones presenciales aumenta el riesgo de errores y malentendidos, ya que la información podría caer en manos equivocadas. Por ello, es fundamental que los municipios modernicen sus sistemas de declaración y brinden opciones más accesibles, como plataformas en línea, para facilitar el proceso.

Creemos que este trabajo puede ser muy valioso, ya que permitirá a los municipios identificar estrategias más efectivas para mejorar la recaudación. Al ofrecer mayores facilidades a los contribuyentes, no solo se fomentaría el cumplimiento de sus obligaciones, sino que también se podría construir una relación más colaborativa entre la administración tributaria y los ciudadanos (Cala Amaya, Velandia Bustamante, & Ladino Gómez, 2018). En lugar de enfocarse exclusivamente en sanciones, sería beneficioso promover un enfoque que incentive la transparencia y la responsabilidad fiscal.

Como lo expreso Castañeda Rodríguez, (2023) en su investigación entre los años 2011 a 2017. “Los resultados aquí expuestos sugieren que, en Colombia, los entes territoriales

presentan ineficiencia técnica en lo que atañe a su función recaudadora y que esta depende negativamente, tanto del monto de transferencias y regalías recibidas como de la densidad poblacional.” (pág. 351). Es decir, que entre mas pequeño el municipio menos recaudo obtiene porque su inversión en materia tributaria es menor.

Para comprender plenamente este fenómeno, es crucial examinar las características del impuesto de industria y comercio a nivel nacional, junto con la autonomía que tienen los municipios para adaptar las normativas a sus realidades locales. Esta capacidad de ajuste ha sido un factor clave en la descentralización de la gestión fiscal en Colombia. Si bien esta flexibilidad ha permitido a los municipios adaptar el impuesto a sus necesidades específicas, también ha planteado desafíos importantes para los contribuyentes que operan en múltiples jurisdicciones, quienes ahora deben ser más rigurosos y estratégicos en su cumplimiento fiscal. El análisis de cómo las empresas están respondiendo a este desafío es esencial para identificar áreas de mejora y oportunidades para optimizar los sistemas tributarios tanto a nivel empresarial como municipal.

En este contexto, al analizar e interpretar un tributo en cualquiera de sus formas, es importante distinguir entre el hecho generador y el hecho imponible. Aunque estas dos figuras están relacionadas, diferenciarlas facilita una mejor comprensión de la función y la estructura de los tributos, tanto desde el ámbito jurídico como desde el económico. Esta distinción es crucial, ya que el hecho generador, siendo un componente fundamental del tributo, no siempre refleja de manera directa el evento económico que el legislador ha intentado gravar.

Este análisis no solo es relevante teóricamente, sino que también tiene un impacto práctico, ya que delimitar el hecho imponible permite identificar claramente al sujeto que tiene la obligación de contribuir. A partir de ahí, se puede evaluar si el principio de capacidad contributiva, que debería guiar el sistema tributario, está siendo respetado por el legislador.

Marco de Referencia

a. Marco legal o Normativo

El marco legal y normativo que rige la presentación de las declaraciones de industria y comercio para los contribuyentes del sector servicio en Colombia.

En Colombia, el impuesto de industria y comercio (ICA) fue establecido por la ley 14 de 1983, la cual permitió a los municipios la facultad de crear y regular este impuesto, buscando dar a las autoridades locales la capacidad de financiar sus actividades y proyectos públicos a través de los ingresos generados por las actividades económicas que se desarrollan en su territorio fijando sus propias tarifas y reglamentaciones. (correa, 2020)

El impuesto de industria y comercio se da cuando se desarrolla una actividad industrial, comercial o de servicio dentro de la jurisdicción del municipio, conforme el artículo 32 de la ley 14 de 1983; cada periodo gravable se liquida con base a los ingresos netos de los contribuyentes.

En el procedimiento tributario, establecido por cada concejo municipal dentro de sus estatutos tributario, para el impuesto de industria y comercio establece, entre otras obligaciones las siguientes, veamos:

- Los comerciantes son responsables de la correcta declaración y pago del impuesto de industria y comercio en el tiempo establecido por cada municipio, sin exceder el último día hábil del mes de abril de cada vigencia.
- Llevar un registro adecuado de sus ingresos, gastos y actividades comerciales en libros contables.
- Practicar la retención a que haya lugar, cada vez que se realice un pago o abono en cuenta sujeto a retención.

b. Marco Conceptual

Impuesto de industria y comercio (ICA) es un gravame territorial de gran relevancia en el sistema tributario colombiano. Luis Fernando sarmiento Burbano (2018) hace énfasis en que el ICA es un tributo territorial que grava diferentes tipos de actividades comerciales, industriales y de servicio dentro de un municipio. Este impuesto está regulado principalmente por la ley 14 de 1983, la ley 49 de 1990 y el estatuto tributario nacional (Angela paola gutierrez, 2013)

Así mismo cada municipio estable sus propias tarifas y normatividades dentro de los límites legales. Guillermo Gómez Mejía (2016) explica que la **base gravable**, que se define como el valor monetario del hecho o bien gravado, sobre el cual se debe aplicar la tarifa a este impuesto (ICA) (cundinamarca, s.f.) está formada por los ingresos brutos obtenidos por el contribuyente excluyendo el IVA y otros descuentos, sin embargo, al estar sujetas a los lineamientos municipales genera desequilibrios en el tratamiento fiscal entre las diferentes jurisdicciones. (Cardenas mauricio mercer-blackman, 2005)

Gloria Inés Gómez López (2020) expresa que las tarifas elevadas y la multiplicidad normativa aumenta los **costos operativos** de las empresas, que son los que incurren por realizar la principal actividad productiva del negocio y que permite mantenerlo en su funcionamiento (Docusing, 2022), especialmente de las pequeñas y medianas. En conjunto con Mauricio Cárdenas Santamaría (2017) se habla sobre el proceso de descentralización fiscal en Colombia y cómo afecta de manera exponencial la equidad y la eficiencia del sistema tributario nacional. Esto teniendo claro que **la descentralización fiscal** ocurre cuando las competencias fiscales sea ingresos y gastos públicos se desplazan del nivel superior o central

hacia el inferior o subnacional (caribe, 2020) Esto generando diversos problemas identificadas como la fragmentación normativa, doble tributación, complejidad administrativa y efectos negativos en la competitividad. (galvis, 2020)

c. Contextualización actual

Problema de los contribuyentes del sector servicio en la presentación de declaración de Industria y Comercio.

Colombia se caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, en donde el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedores de bienes y servicios públicos, así mismo la expansión del gasto del gobierno se materializo en la creación de organismos nacionales descentralizados que tenían como cargo ejercer sus funciones propias en cada territorio, lo que significa que cada municipio puede tener sus propias regulaciones y requisitos específicos. Esto desencadeno una gran diversidad de obligaciones fiscales donde el contribuyente puede tener que cumplir con diferentes normativas dependiendo del municipio en el que se opere su negocio.

La teoría económica que analiza el tema de la descentralización, también conocido como federalismo fiscal muestra que la descentralización benéfica a los ciudadanos y a estado acompañada de un gran crecimiento del estado y de altos déficit fiscal, esto es debido a que abre las puertas a una gran participación cívica a la que conduce a una mejor administración pública local. (Ruiz, 2009, pág. 3.1)

Sin embargo, el contribuyente enfrenta una gran problemática hoy en día al presentar las declaraciones de industria y comercio debido a varios factores como la diversidad normativa que trae consigo sus propias tasas impositivas, procedimientos para la declaración de

impuestos y todo requisito específico. Esto genera una gran confusión significativa para los contribuyentes que operen en diferentes localidades ya que la falta de uniformidad en las normas hace que sea difícil saber con exactitud qué deben hacer para cumplir con las normativas locales.

La descentralización a menudo significa que las informaciones sobre las obligaciones fiscales no están centralizadas lo que lleva a que todos los contribuyentes o estén completamente informados sobre lo que deben presentar en cada municipio llevándolo a grandes cargas administrativas por errores en la declaración o algunos municipios pueden tener procesos burocráticos más complicados lo que esto genera retrasos y sanciones por no presentar a tiempo.

Actualmente el ICA enfrenta desafíos relacionados con la formalización de la economía y la inclusión de más contribuyentes, donde muchos pequeños comerciantes y empresarios informales aún no están registrados lo que limita la base tributaria y el potencial de ingresos para los municipios, esto debido a las críticas donde algunos empresarios consideran que las tarifas pueden ser alta y afectar la competitividad de las empresas locales. (Consejo de estado , 2003, pág. 17)

En el caso de la Alcaldía de Medellín el impuesto de industria y comercio represento un aumento del 90% en su recaudación debido a la confianza de los contribuyentes y a las mejoras implementadas en el modelo de liquidación y facturación del mismo con este recurso Medellín financia programas claves que benefician a la sociedad y el esfuerzo de hacer que las empresas paguen en función de sus ingresos reales, en Distrito de Cartagena hubo un aumento significativo en la tributación del ICA, y en el Municipio de Chachagüí su incremento fue moderado.

Metodología Propuesta

La presente investigación se realizará bajo una perspectiva **cuantitativa** y con un alcance descriptivo y correlacional, en la cual se hace uso de herramientas estadísticas para contrastar las hipótesis definidas en esta sección. Como lo han aplicado autores como (Sánchez Novoa, 2018) y el (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2005)

Se emplearán diversas técnicas de investigación para abordar el tema de estudio. En primer lugar, se utilizará la **investigación documental o bibliográfica**, que consistirá en la revisión y análisis de literatura relevante, incluyendo libros, artículos académicos y normativas tributarias. Esta técnica proporcionará un marco teórico sólido y permitirá contextualizar las problemáticas identificadas.

Por último, se realizará un **estudio de caso** que se centrará en uno o más municipios específicos, permitiendo un análisis detallado de la implementación y los efectos de la normativa tributaria en el contexto local que normalmente aplican para este tipo de investigaciones como los autores (Fonseca Forero, 2024, Enero-Junio) y (Espitia, 2024)

Estas tres técnicas complementarias ofrecerán un enfoque integral para la investigación, asegurando una comprensión profunda de las cuestiones abordadas.

Cronograma de actividades

ACTIVIDAD	Inicio	Duracion	PERIODOS								
			Feb 1 al 15	Feb 16 al 28	Mar 1 al 15	Mar 16 al 31	Abr 1 al 15	Abr 16 al 30	May 1 al 15	May 16 al 30	
			1	2	3	4	5	6	7	8	
1. Revisión del tema de investigación	1	1									
2. Revisión Bibliográfica	2	1									
3. Elaboración de la metodología	2	2									
4. Análisis y discusión de los resultados	4	1									
5. Elaboración de la monografía	5	2									
6. Revisión y corrección de la Monografía	7	1									
7. Revisión Final y entrega de la Monografía	8	1									

Análisis.

Normativa	Alcance
Ley 97 de 1913	Fue la norma pionera en establecer el impuesto de industria y comercio en Colombia, inicialmente aplicado exclusivamente en el Distrito Capital (Bogotá), autorizando al Concejo Municipal para su adopción.
Ley 84 de 1915	Complementa y amplía la Ley 97 de 1913, brindando una base más clara para la aplicación del tributo, fortaleciendo su regulación y facilitando su implementación práctica.
Ley 14 de 1983	Define los principios generales del impuesto de industria y comercio para todos los municipios. Establece su carácter obligatorio sobre actividades industriales, comerciales y de servicios dentro del territorio municipal.
Decreto 1333 de 1986	Código de Régimen Municipal. Compila normas sobre régimen municipal; reitera facultades de los concejos municipales para establecer tributos como el ICA.
Ley 49 de 1990	Introduce modificaciones sobre la base gravable del ICA, aclarando aspectos de ingresos excluidos mejorando su articulación con el sistema tributario local.
Ley 223 de 1995	Amplía facultades a municipios para fiscalización del ICA y adopta medidas para mejorar el recaudo.
Ley 383 de 1997	Refuerza mecanismos de control fiscal y amplía herramientas para la fiscalización del impuesto por parte de los entes territoriales.
Ley 788 de 2002	Reforma estructural del sistema tributario colombiano que afecta también el ICA, particularmente en lo relacionado con la deducibilidad del tributo en el impuesto sobre la renta.
Ley 1607 de 2012	Introduce ajustes en materia de procedimiento tributario, incluyendo disposiciones que afectan la fiscalización del ICA.
Ley 1819 de 2016	Reforma tributaria estructural que redefine aspectos de territorialidad del ICA y su relación con el régimen de renta.
Ley 1943 de 2018	Reforma tributaria que incorpora precisiones en el régimen sancionatorio y control del ICA. (Declarada inexecutable, pero sus normas fueron retomadas en 2019)
Ley 2010 de 2019	Restaura disposiciones de la Ley 1943 y fortalece la fiscalización y recaudo del ICA, incluyendo armonización con otros tributos.
Ley 2277 de 2022	Reforma tributaria que introduce mecanismos para combatir la evasión del ICA y promover mayor eficiencia en su recaudo.
Normas municipales	Cada municipio o distrito expide acuerdos específicos que regulan tarifas, procedimientos, formularios y beneficios aplicables al ICA en su jurisdicción.

Tabla 1 Fundamentos Normativos

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 95, establece que toda persona debe cumplir la Constitución y las leyes. Dentro de los deberes del ciudadano se encuentra: “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.” En este contexto, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un tributo de carácter municipal. Según el artículo 287 de la Constitución, su adopción y regulación corresponde de manera exclusiva a los municipios, a través de sus respectivos concejos municipales.

El Impuesto de Industria y Comercio tiene antecedentes históricos que se remontan a la Edad Media, cuando los señores feudales y los reyes otorgaban una patente, que era una autorización para que los súbditos pudieran ejercer actividades comerciales, industriales, de servicios u oficios. Esta autorización era tan obligatoria que incluso los piratas la necesitaban para navegar. hoy en día, aunque las actividades económicas son libres, esa autorización ha sido reemplazada por un impuesto que, dependiendo del país, se denomina “patente” o “impuesto sobre ingresos brutos mercantiles”. en Colombia, se conoce como el Impuesto de Industria y Comercio y Avisos y Tableros.

Este impuesto fue creado por la Ley 84 de 1915, aunque fue con la Ley 14 de 1983 cuando se le otorgó una definición clara y estructurada. esta ley estableció los cinco elementos esenciales de la obligación tributaria: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Además, fijó los rangos mínimos y máximos para cada actividad económica, permitiendo que cada municipio presentara sus propuestas ante el concejo municipal, respetando la vocación económica del territorio.

Según la Ley 14 de 1983, la base gravable del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) se definía como el promedio mensual de los ingresos brutos obtenidos durante el año

inmediatamente anterior. Esta norma excluía de dicha base ciertos conceptos, tales como las devoluciones, los ingresos provenientes de la venta de activos fijos, las exportaciones, el recaudo de impuestos sobre productos con precios regulados por el Estado y los subsidios recibidos. En consecuencia, la base gravable se centraba exclusivamente en los ingresos generados directamente por la actividad económica del contribuyente.

Con la entrada en vigor de la Ley 1819 de 2016, el artículo 343 modificó sustancialmente este concepto, ampliando el alcance de la base gravable del impuesto de industria y comercio. La reforma estableció que esta debe incluir la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable, entre ellos los rendimientos financieros, las comisiones y otros ingresos, salvo aquellos que estén expresamente excluidos por la ley. No obstante, se mantienen las exclusiones para conceptos como devoluciones, rebajas, descuentos, exportaciones, venta de activos fijos y actividades exentas, excluidas o no sujetas al impuesto.

Los impuestos territoriales existen con base en una ley marco elaborada y aprobada por el poder legislativo nacional. Sin embargo, la reglamentación, administración y regulación de dichos impuestos queda a cargo de cada concejo municipal. Esto provoca que, en muchos casos, los impuestos territoriales presenten características poco claras, escasa normativa o incluso vacíos legales en su reglamentación, lo cual genera imprecisiones y desconocimiento de las normas que los regulan.

La existencia de acuerdos municipales específicos para cada jurisdicción, así como las diferencias en las reglamentaciones tributarias, dificultan a los contribuyentes y agentes retenedores determinar el lugar preciso en el que deben practicar la retención en la fuente del Impuesto de Industria y Comercio (ICA). Esta situación puede derivar en evasión del ICA o

en casos de doble tributación. Además, representa un desgaste significativo para la administración tributaria en labores de fiscalización y en la obtención del respectivo recaudo.

En el caso de los municipios analizados —Chachagüí, Cartagena y Medellín—, cada uno posee autonomía para regular el impuesto de industria y comercio dentro del marco legal nacional. Por ello, aunque todos deben acogerse a los lineamientos generales establecidos por la Ley 1819 de 2016, pueden existir variaciones en la manera en que cada municipio actualiza e implementa sus estatutos tributarios, ya sea conservando elementos de la Ley 14 de 1983 o adoptando plenamente los criterios establecidos en la reforma tributaria más reciente.

Para comprender de manera integral el funcionamiento del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), es fundamental identificar y analizar los elementos que lo componen. Estos elementos constituyen la base legal y técnica sobre la cual se define la obligación tributaria, y permiten a las autoridades municipales y a los contribuyentes determinar con claridad aspectos como el sujeto obligado, el hecho generador, la base gravable y las tarifas aplicables. A continuación, se presenta un cuadro comparativo que resume y describe cada uno de estos elementos, con el fin de facilitar su comprensión y aplicación práctica.

Concepto	Chachagüí	Medellín	Cartagena
Legislación	Acuerdo No. 028 de 2017	Acuerdo 093 de 2023	Acuerdo 069 de 2021
Sujeto activo	Municipio de Chachagüí.	Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.	Distrito de Cartagena.
Sujeto Pasivo	las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos y contratos de cuentas en participación	las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realice el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos	las personas naturales o jurídicas, sociedades de hecho, uniones temporales, consorcios, patrimonios autónomos
Hecho Generado	ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en la jurisdicción del Municipio de Chachagüí, que se cumplan en forma permanente u ocasional en inmuebles determinados, con establecimiento de comercio o sin ellos	sobre todas las actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras que se realicen por el sujeto pasivo en la jurisdicción, ya sea directa o indirectamente, en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimiento de comercio o sin ellos, o a través del uso de tecnologías de información y comunicación (TIC).	ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en la jurisdicción del Municipio de Chachagüí, que se cumplan en forma permanente u ocasional en inmuebles determinados, con establecimiento de comercio o sin ellos
Base Gravable	promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior a la vigencia fiscal declarada, expresados en moneda nacional y obtenida por los sujetos pasivos	la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el periodo gravable por concepto de actividades industriales, comerciales, de servicios o financieras, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente exceptuados en el presente Acuerdo	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 estén expresamente excluidos
Tarifa general	Entre 4 y 10 por mil, dependiendo de la actividad económica.	Entre 4 y 10 por mil, dependiendo de la actividad económica.	Entre 4 y 10 por mil, dependiendo de la actividad económica.
Tarifa de Servicios	Están entre el 5 y el 10 por mil. Y RST 11,5	Están entre el 3 y el 10 por mil. Y RST 11,5	Están entre el 4,5 y el 10 por mil. Y RST 10
Periodicidad	Anual (con pagos bimestrales opcionales)	Anual (con pagos bimestrales opcionales)	Anual (con pagos bimestrales opcionales)
Anticipo	N/A	N/A	40% Del impuesto
Impuestos Complementarios	Avisos y Tableros (15%), Sobretasa Bomberil (1%)	Avisos y Tableros (15%), Sobretasa Bomberil (1%)	Avisos y Tableros (15%), Sobretasa Bomberil (7%)
Sanción Mínima	será equivalente a la suma de 30% del SMMLV del año en el cual se impone	10 UVT (Unidad de Valor Tributario)	10 UVT (Unidad de Valor Tributario)

Tabla 2 Comparativo Elementos Impuesto

Del cuadro anterior, con base en sus acuerdos municipales vigentes se puede indicar que existen lineamientos generales que siguen los municipios, sin embargo, hay otros en los que se toman la libertad que les concede la ley para hacerlo.

En cuanto al marco legal, cada municipio adopta su régimen mediante acuerdos del concejo local, es importante resaltar que Medellín presenta la normatividad más actualizada, evidenciando una adecuación a los nuevos modelos de negocio digitales y una estructura tributaria más moderna mientras que Chachagüí no actualiza su acuerdo desde 2017.

Respecto al sujeto pasivo, los tres municipios coinciden en gravar a las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos. Sin embargo, Medellín amplía este concepto al incluir expresamente a “quienes realicen el hecho gravado”, lo que podría permitir una fiscalización más efectiva y una mayor cobertura del impuesto.

El hecho generador en los tres municipios se basa en la realización directa o indirecta de actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de su jurisdicción. No obstante, Medellín se diferencia al incluir expresamente las actividades desarrolladas mediante el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC), adaptándose así a la economía digital y al comercio electrónico.

En cuanto a la base gravable, Chachagüí la define como el promedio mensual de los ingresos brutos del año anterior, mientras que Medellín y Cartagena gravan la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios del respectivo año gravable. Esta diferencia implica que, en Medellín y Cartagena, el tributo puede representar una mayor carga fiscal en casos de ingresos elevados o variables, mientras que el enfoque de Chachagüí puede ser más favorable para contribuyentes con ingresos estacionales o fluctuantes. Cabe aclarar, que en todos los

acuerdos municipales existe una forma de depurar los ingresos, pero, al leer la definición inicial, esto es lo que da a entender.

La tarifa general del impuesto de industria y comercio oscila entre el 4 y el 10 por mil en los tres municipios, determinada según la actividad económica desarrollada. En el caso de los servicios, las tarifas también varían: Medellín ofrece la más baja (desde el 3 por mil), Cartagena tiene una tarifa mínima del 4,5 por mil, y Chachagüí aplica desde el 5 por mil. En cuanto al Régimen Simple de Tributación (RST), Cartagena presenta una tarifa más baja (10 por mil), lo cual puede resultar más atractivo para estas empresas.

En lo relacionado con la periodicidad del impuesto, los tres municipios coinciden en que la declaración es de carácter anual, aunque permiten pagos bimestrales opcionales. Sin embargo, Cartagena impone un anticipo del 40% del impuesto, lo que puede representar una carga financiera considerable para las empresas, especialmente para aquellas con márgenes ajustados o flujo de caja limitado.

En cuanto a los impuestos complementarios, todos los municipios aplican el impuesto de Avisos y Tableros equivalente al 15% del ICA. En el caso de la Sobretasa Bomberil, Cartagena aplica una tasa del 7%, considerablemente superior a la de Medellín y Chachagüí, que mantienen una sobretasa del 1%.

Finalmente, en el aspecto sancionatorio, Medellín y Cartagena establecen una sanción mínima de 10 UVT, lo que genera mayor previsibilidad y proporcionalidad. Por su parte, Chachagüí fija la sanción mínima como el 30% del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), lo cual puede resultar más oneroso para pequeños contribuyentes, dependiendo del valor vigente del salario mínimo.

Lo que finalmente nos lleva a concluir que, Medellín se posiciona como un municipio con un sistema más moderno, adaptable y favorable para nuevas formas de economía, mientras que Cartagena presenta una mayor presión fiscal complementaria, que podría desincentivar ciertos tipos de inversión o emprendimiento. Chachagüí, aunque más flexible en términos de base gravable y sin anticipo obligatorio, tiene aspectos sancionatorios menos proporcionales. Estas diferencias pueden influir directamente en las decisiones empresariales y en la formalización de actividades económicas en cada territorio

Como parte de la estructuración del sistema de impuestos territoriales, los municipios han implementado mecanismos de retención y autorretención con el fin de garantizar un recaudo más eficiente del Impuesto de Industria y Comercio (ICA). A través de actos administrativos, las administraciones tributarias designan a personas naturales, jurídicas u otras entidades —sean o no contribuyentes— para que actúen como agentes de retención. De esta manera, estas figuras colaboran con los municipios, quienes son los sujetos activos del impuesto, facilitando así una recaudación más ágil y efectiva.

Característica	Chachagüí	Medellín	Cartagena
Soporte legal	Acuerdo 028 de 2017.	Acuerdo 093 de 2023.	Acuerdo 041 de 2006.
Agentes de retención	Las entidades de derecho público, quienes se encuentren catalogados como grandes contribuyentes por la DIAN, Los que mediante resolución de la secretaria de Hacienda	La retención y autorretención aplica respecto de los sujetos pasivos del impuesto de Industria y Comercio	Los agentes retenedores del impuesto de industria y comercio y sobretasa bomberil y aquellos nombrados mediante resolución de la secretaria de Hacienda
Base para retención	sobre el valor total del pago o abono en cuenta, excluido el impuesto a las ventas o al consumo que estuviere discriminado	Sobre el ingreso, siempre que se deriven de actividades industriales, comerciales y/o de servicios gravadas en esta jurisdicción	Sobre el valor total del pago o abono en cuenta, excluido el impuesto a las ventas o al consumo que estuviere discriminado
Tarifa	la que corresponda a la respectiva actividad desarrollada por el sujeto de la retención	la que corresponda a la respectiva actividad desarrollada por el sujeto de la retención	De acuerdo a tabla de retención que oscila entre el 4,28 y el 14,98
Plazos de retención	Mensualmente, dentro de los plazos previstos por la DIAN para la Retención en la Fuente	De forma bimestral, según el calendario tributario establecido	De forma bimestral, según el calendario tributario establecido

Tabla 3 Agentes de Retención de ICA

El cuadro comparativo resume los aspectos generales relacionados con los agentes de retención del Impuesto de Industria y Comercio (ICA). En él se contrastan las principales características y criterios de designación establecidos por las administraciones tributarias municipales, conforme a lo expuesto anteriormente. Este cuadro busca facilitar la comprensión de cómo se estructuran e implementan los mecanismos de retención en distintos municipios, destacando su papel en el aseguramiento del recaudo de este tributo territorial.

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es una de las principales fuentes de ingresos para los municipios colombianos. La retención en la fuente, en este contexto, juega un papel fundamental en el proceso de recaudación, ya que permite que una parte del impuesto sea recolectada directamente por los agentes de retención antes de ser pagado al contribuyente.

En Chachagüí, los agentes de retención son principalmente las entidades de derecho público catalogadas como grandes contribuyentes por la DIAN, así como aquellas entidades o personas designadas mediante resolución de la Secretaría de Hacienda. Este enfoque es más

restrictivo, ya que limita los agentes de retención a un grupo específico de contribuyentes y entidades. En Medellín, la retención y autorretención se aplica a todos los sujetos pasivos del ICA, es decir, a todas las personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades gravadas dentro de la jurisdicción. Este enfoque es más inclusivo y puede facilitar la recaudación del impuesto al involucrar a un mayor número de contribuyentes en el proceso. Por su parte, Cartagena sigue una estrategia similar a la de Chachagüí, donde los agentes retenedores son aquellos designados por resolución de la Secretaría de Hacienda y también incluye a los responsables de la sobretasa bomberil. Este enfoque se limita a ciertos grupos, lo que podría generar una menor carga administrativa en comparación con el modelo de Medellín.

Otro aspecto relevante en el análisis es la base para la retención, que establece sobre qué monto se aplicará la tarifa de retención. En Chachagüí y Cartagena, la base de retención se calcula sobre el valor total del pago o abono en cuenta, excluyendo los impuestos a las ventas o al consumo que puedan estar discriminados en la factura. Esto significa que la retención solo se aplicará sobre el valor neto de la transacción, excluyendo impuestos indirectos como el IVA. Este modelo es relativamente sencillo y directo, lo que facilita su implementación. Por otro lado, Medellín establece que la base de retención corresponde al ingreso percibido por el contribuyente, siempre que estos provengan de actividades industriales, comerciales o de servicios gravadas en la jurisdicción de la ciudad. Esta definición puede ser más precisa, pero también más compleja, ya que implica un análisis más detallado de los ingresos y su relación con las actividades gravadas.

En cuanto a las tarifas de retención, se observa que Chachagüí y Medellín aplican una tarifa proporcional a la actividad económica desarrollada por el sujeto de la retención, lo que permite que la tarifa se ajuste de acuerdo con el tipo de negocio o actividad. Este enfoque asegura que el impuesto sea proporcional al nivel de ingresos y a la actividad de cada

contribuyente. Cartagena, por su parte, tiene una tabla de tarifas de retención que varía entre el 4,28% y el 14,98%, dependiendo del tipo de actividad. Aunque esta tabla ofrece mayor diferenciación en cuanto a las tarifas, también introduce una mayor complejidad en el cálculo y aplicación de las retenciones.

Finalmente, los plazos de retención establecidos en cada municipio también presentan diferencias importantes. En Chachagüí, la retención debe realizarse mensualmente, dentro de los plazos establecidos por la DIAN para la retención en la fuente. Este sistema mensual puede resultar en una carga administrativa más elevada para los contribuyentes, ya que deben gestionar sus pagos con mayor frecuencia. En Medellín y Cartagena, los plazos de retención son bimestrales, lo que puede ser más conveniente para las empresas, ya que les otorga más tiempo para organizar su flujo de caja y realizar los pagos. La frecuencia bimestral es, por tanto, una opción que puede aliviar la carga administrativa y financiera de los contribuyentes.

Actividad de servicio	Chachagüí	Medellín	Cartagena
Hoteles, apartahoteles, pensiones, posadas y similares	6	8,5	6
Restaurantes, cafeterías, piqueteaderos, asaderos, salones de té, fuentes de soda, heladerías, fondas, estaderos, agentes y corredores de seguros, agencias de publicidad y de intermediación inmobiliaria.	0	10	7
Moteles amoblados, coreográficos, bares, cafés, cantinas, grilles, discotecas, billares, tabernas, sala de juego, casinos, máquinas de juego de azar o de cualquier otro tipo, sitios de recreación con expendio de licor, parqueaderos, prenderías y cajas de cambio	10	10	10
Muelles públicos y privados; servicios de transporte terrestre de mercancía, los servicios prestados por notarios y curadores urbanos, Transporte de hidrocarburos.	10	0	8
Servicio de vigilancia privada y empresas de servicio temporales.	0	10	4.5
Servicios de mantenimiento y reparación, Transmisión y conexión eléctrica	5	7,5	
Transporte colectivo y masivo de pasajeros	0	6,5	5
Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluido los servicios de profesiones liberales, instituciones de educación privada.	5	6	3
Todas las demás actividades de servicio	6	10	8

Tabla 4 Tarifas Actividades de Servicio

Examinamos el promedio de las tarifas a las actividades de servicio en los 3 municipios objeto de estudio y se puede establecer que el promedio en Cartagena está en 6,4 por mil, en Medellín 7,6 por mil y en Chachagüí 4,6 por mil, lo cual hace la tributación más atractiva.

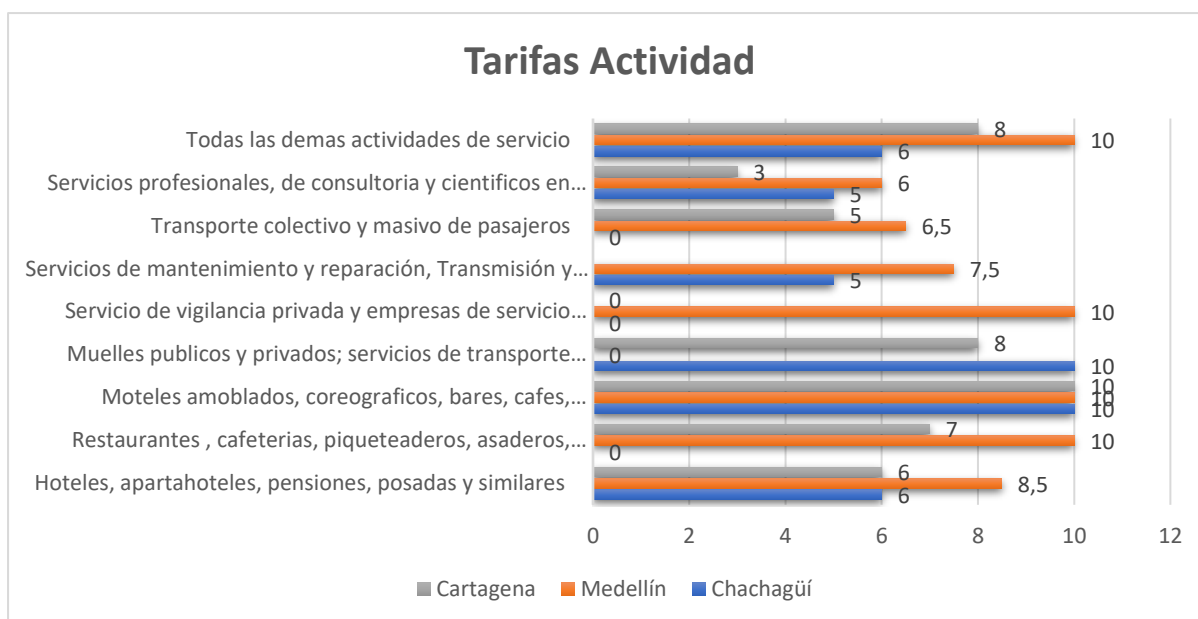


Tabla 5 Grafico Tarifas Actividades Servicios

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en Colombia se aplica de manera diferenciada según el tipo de actividad económica que se lleve a cabo en cada municipio.

En primer lugar, las tarifas para los hoteles, apartahoteles, pensiones, posadas y similares, se observa que Chachagüí y Cartagena aplican una tarifa relativamente baja de 6 por mil, lo que indica un tratamiento fiscal favorable para estas actividades. Por otro lado, Medellín establece una tarifa más alta de 8,5 por mil, lo que refleja una mayor carga tributaria en comparación con los otros dos municipios. Esta diferencia podría estar relacionada con las políticas fiscales de cada municipio, buscando Medellín una mayor capacidad recaudatoria de sectores relacionados con el turismo y la hospitalidad.

En cuanto a los restaurantes, cafeterías y otros establecimientos de alimentos, los municipios presentan diferencias notables en sus tarifas. Chachagüí no presenta una tarifa específica para este tipo de actividad, lo que podría interpretarse como una política de fomento a la industria de alimentos y bebidas o bien como una tarifa implícita baja. Medellín,

en cambio, aplica una tarifa alta de 10 por mil, lo que demuestra que la ciudad busca maximizar la recaudación de este sector de alto consumo. Cartagena, por su parte, aplica una tarifa de 7 por mil, lo que está en un punto intermedio entre las políticas fiscales de Chachagüí y Medellín.

En el caso de los moteles, bares, discotecas y otros servicios de ocio, las tres ciudades coinciden en aplicar una tarifa de 10 por mil. Este hecho refleja la percepción general de que estas actividades, debido a su naturaleza recreativa y el expendio de licor, están sujetas a una tarifa más alta. Este tipo de actividades puede generar impactos sociales y, por lo tanto, los municipios optan por aplicar una tarifa más elevada para cubrir posibles externalidades negativas asociadas a su funcionamiento.

Para los servicios de transporte, como el transporte terrestre de mercancía y de pasajeros, las tarifas varían de acuerdo con la ciudad. Chachagüí establece una tarifa de 10 por mil para los muelles públicos y privados, mientras que Medellín no tiene una tarifa específica para estos servicios. Esto podría reflejar que Medellín no grava este tipo de actividades o que la tarifa es irrelevante o simbólica. En cuanto al transporte colectivo y masivo de pasajeros, Medellín aplica una tarifa de 6,5, mientras que Cartagena establece una tarifa de 5 por mil, lo que podría indicar que Medellín busca maximizar la recaudación del sector del transporte masivo, mientras que Cartagena ofrece un trato fiscal más moderado.

Los servicios de vigilancia privada y empresas de servicios temporales presentan una disparidad considerable entre los municipios. En Chachagüí, no se aplica ninguna tarifa para estos servicios, lo que podría ser interpretado como una exoneración o un tratamiento fiscal más benévolo para fomentar este tipo de actividades. Sin embargo, Medellín establece una tarifa de 10 por mil, lo que refleja un enfoque más agresivo en la recaudación de este sector.

Cartagena, por su parte, aplica una tarifa de 4,5 por mil, lo que la sitúa en un punto intermedio entre los otros dos municipios.

Los servicios profesionales, de consultoría y científicos, que incluyen profesiones liberales e instituciones educativas privadas, tienen tarifas que también varían según la ciudad. Chachagüí aplica una tarifa de 5 por mil, mientras que Medellín establece una tarifa de 6 por mil. Esta diferencia podría indicar que Medellín considera este sector como una fuente importante de ingresos y, por lo tanto, aplica una tarifa ligeramente más alta. En Cartagena, la tarifa es más baja, de 3 por mil, lo que sugiere un enfoque fiscal más amigable para los profesionales y consultores que desarrollan su actividad en esta ciudad.

Finalmente, para las todas las demás actividades de servicio, las tarifas son las más altas de las analizadas en este estudio. En Medellín, la tarifa es de 10 por mil, lo que refleja una estrategia fiscal agresiva para captar una mayor parte de los ingresos provenientes de diversas actividades de servicio no específicamente reguladas. Chachagüí, en este caso, aplica una tarifa de 6, mientras que Cartagena tiene una tarifa de 8. Esto implica que Medellín tiene una carga tributaria más elevada para los servicios no clasificados específicamente, lo que podría tener implicaciones en la competitividad de las pequeñas empresas o emprendedores que prestan estos servicios.

Estas diferencias en las tarifas de ICA podrían influir en la toma de decisiones de los empresarios y emprendedores a la hora de establecerse en una de estas ciudades, ya que la carga tributaria puede ser un factor determinante en la rentabilidad de sus negocios. Por lo tanto, es crucial que los contribuyentes comprendan las políticas fiscales locales y ajusten sus estrategias empresariales para cumplir con sus obligaciones tributarias de manera eficiente.

Plataformas Municipales

La digitalización del sistema tributario en Colombia ha sido un paso significativo para la modernización de la administración fiscal, especialmente en lo que respecta al Impuesto de Industria y Comercio (ICA). Este impuesto es uno de los principales mecanismos de recaudación de los municipios, y su pago es un requisito fundamental para los contribuyentes que desarrollan actividades industriales, comerciales o de servicios. Sin embargo, la efectividad y la disponibilidad de las plataformas digitales varían considerablemente entre los diferentes municipios del país.

Medellín y Cartagena: Avances en la Digitalización Tributaria

En Medellín y Cartagena, los avances en la digitalización tributaria han sido notables. Ambas ciudades cuentan con plataformas web robustas que permiten a los contribuyentes realizar la declaración y el pago del ICA de manera ágil, eficiente y segura. En el caso de Medellín, la Alcaldía ha desarrollado diversas herramientas digitales, como aplicaciones móviles y un portal web, que no solo facilitan la presentación de las declaraciones, sino que también ofrecen opciones de pago integradas con billeteras digitales como Nequi y Daviplata. Este enfoque inclusivo facilita el acceso a contribuyentes que no tienen cuentas bancarias tradicionales, ampliando las opciones de pago y mejorando la accesibilidad del sistema tributario.

Por su parte, Cartagena ha implementado el Portal Tributario, donde los contribuyentes pueden realizar la declaración y el pago de los impuestos de manera directa y sin la necesidad de recurrir a intermediarios. Esta plataforma también ha sido bien recibida por la ciudadanía, ya que reduce significativamente los tiempos de espera, elimina la necesidad de desplazamientos físicos y facilita el acceso a descuentos por pronto pago. Las plataformas digitales en ambas ciudades no solo mejoran la experiencia del contribuyente,

sino que también optimizan los procesos administrativos y fomentan el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Chachagüí: Desafíos en la Implementación Digital

En contraste, Chachagüí, siendo un municipio de menor tamaño y con una infraestructura tecnológica limitada, enfrenta serios desafíos en la implementación de plataformas digitales para el pago del ICA. Este municipio no cuenta con sistemas digitales avanzados que faciliten el cumplimiento tributario. Los contribuyentes deben acudir físicamente a las oficinas de la Alcaldía o a entidades bancarias para realizar sus pagos, lo cual implica costos adicionales, tanto en términos de tiempo como de transporte. Esta falta de digitalización no solo aumenta la carga administrativa, sino que también desincentiva la formalización de las actividades económicas, afectando negativamente la competitividad y el desarrollo económico local.

La ausencia de plataformas digitales en Chachagüí representa una barrera significativa para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, especialmente para los empresarios con actividades económicas ocasionales o cuya sede principal se encuentra en otras ciudades. Esto no solo limita la eficiencia en la recaudación del ICA, sino que también reduce la capacidad del municipio para fomentar un entorno de negocios más dinámico y formal.

Impacto de la Falta de Plataformas Digitales en la Eficiencia Tributaria

La digitalización de los procesos tributarios ha demostrado ser un factor clave en la eficiencia del sistema fiscal. En municipios como Medellín y Cartagena, la implementación de plataformas digitales ha reducido los tiempos de cumplimiento y aumentado la recaudación, ya que los contribuyentes pueden realizar sus pagos de forma rápida y directa, sin necesidad de intermediarios. En estos casos, la disponibilidad de herramientas digitales

facilita una mayor transparencia en el proceso de declaración y pago, y mejora la experiencia del contribuyente.

Sin embargo, en Chachagüí, la falta de plataformas digitales obstaculiza este proceso y genera dificultades adicionales para los contribuyentes, lo que reduce el nivel de cumplimiento y puede conducir a una mayor evasión fiscal. Esta situación refleja la necesidad urgente de invertir en la infraestructura tecnológica de los municipios de menor categoría, con el fin de permitirles ofrecer plataformas digitales que faciliten la formalización de actividades económicas y promuevan un mayor cumplimiento tributario.

Desafíos Adicionales en la Administración del ICA

Dentro de todo el estudio del impuesto de industria y comercio en el sector servicios se ha podido evidenciar que uno de los factores que mas injerencia tiene en la aplicación para la actividad de servicios es tener claramente definido el concepto de jurisdicción o territorialidad para saber dónde tiene el sujeto pasivo que cumplir con las obligaciones tributarias; dada la falta de una reforma estructural en los impuestos municipales y para el caso objeto de estudio el de industria y comercio se presenta la doble tributación y hay ocasiones hasta la imposibilidad de saber donde se tributa por que no se tiene claramente definido el hecho generador, realización de la actividad de servicios mas varios entes territoriales pueden discutir que en su respectiva jurisdicción se debe pagar el impuesto; lo que sí quedo claramente definido en todo el estudio del impuesto de industria y comercio en sus elementos de la obligación tributaria, eficiencia, tributación, controles entre otros es que la actividad que mas diferencia de criterios entre las administraciones tributarias y los contribuyentes es la actividad de servicios; por lo que en la materia hubo varia jurisprudencia relacionada con la actividad de servicios; por lo que fue necesario la clara definición de

actividad de servicios en la Ley 1819 de 2016 y que derogara la definida en la Ley 14 de 1983.

Existen otros retos importantes que afectan la eficiencia del sistema tributario. Uno de los principales problemas es la fragmentación normativa en los municipios, lo que genera incertidumbre y dificulta la aplicación uniforme de las tarifas del ICA. En algunos casos, los contribuyentes enfrentan dificultades para entender los requisitos específicos para realizar los pagos, ya que las normativas y los formularios varían de una jurisdicción a otra. Además, muchos municipios no aplican el formulario único nacional de declaración del ICA, lo que incrementa los costos de transacción para las empresas y dificulta la implementación de un sistema tributario más transparente y eficiente.

La retención en la fuente (rete-ICA) es otro mecanismo utilizado para facilitar el recaudo del ICA, pero en ocasiones puede generar complicaciones, como la doble tributación, lo que afecta negativamente a los contribuyentes. La falta de claridad sobre las reglas de territorialidad y la interpretación diversa de la normatividad por parte de las entidades territoriales también contribuyen a la incertidumbre y dificultan la correcta aplicación del impuesto, especialmente en actividades de servicio.

La implementación de plataformas digitales para el pago del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) ha demostrado ser un factor crucial en la eficiencia administrativa en Medellín y Cartagena, donde los contribuyentes pueden realizar sus declaraciones y pagos de manera ágil y segura a través de portales web y aplicaciones móviles. Este avance ha reducido tiempos de espera, eliminado desplazamientos físicos y facilitado el acceso al cumplimiento fiscal, mejorando la transparencia y la recaudación tributaria en ambas ciudades.

En Chachagüí, la falta de plataformas digitales representa una barrera significativa para el cumplimiento tributario. La necesidad de desplazarse físicamente para realizar pagos y declaraciones aumenta los costos y tiempos asociados al cumplimiento, lo que desincentiva la formalización de las actividades económicas y afecta la competitividad local.

Conclusiones

De acuerdo al estudio realizado se puede concluir que en materia del impuesto de industria y comercio no existen reglas claras frente a la territorialidad lo que conlleva a que los municipios quieran gravar por la actividad de servicio en varias jurisdicciones municipales para las empresas en general, de servicios públicos domiciliarias. La ley 14 de 1984 en el artículo 36 que definió la actividad de servicios, fue necesario que con la Ley 1819 de 2016 en su artículo 343 fuera más precisos para determinar el hecho generador.

Marco jurídico, la estructura y la reglamentación del impuesto de industria y comercio, se concluye que cada municipio, en ejercicio de su autonomía, sujeto a la Constitución y a las Leyes marco y organiza la presentación, liquidación y recaudo de este impuesto, aprovechando las ventajas que les brinda su ubicación geográfica y las características de sus principales actividades para el caso de servicios para optimizar el recaudo. El análisis detallado de los marcos jurídicos de las 3 ciudades estudiadas nos permitió identificar las diferencias significativas en la normatividad, lo que contribuye a la falta de uniformidad en la liquidación y pago del tributo. Esto reflejan la necesidad de una mayor armonización y estandarización en las prácticas municipales.

Los entes territoriales al ejercer sus facultades tributarias han excedido las reglas generales contenidas en el artículo 32 de Ley 14 de 1983, poniendo a los contribuyentes en situación de sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio por la actividad de servicios por un mismo hecho económico en varios municipios.

Las plataformas tecnológicas de Medellín y Cartagena revelaron varias dificultades, como un conocimiento moderado de la normatividad, problemas, no son muy amigables en la funcionalidad deficiencias en la comunicación y en el soporte técnico. En Chachagüí peor

que no hay desarrollo web que facilite la declaración y el pago, lo cual contraviene el principio de eficiencia administrativa.

El estudio permitió obtener una comprensión cercana de los problemas asociados con el impuesto de industria y comercio en general y más acentuado para quienes realizan actividades de servicios, por lo que sería fundamental una reforma estructural a los impuestos de orden municipal y para el caso del impuesto de industria y comercio que puedan mejorar la eficiencia del sistema tributario facilitando el cumplimiento por parte de los contribuyentes.

Implementar con los diferentes municipios los convenios de colaboración entre los entes territoriales, para cautivar al contribuyente y evitar que ellos empleen estrategias, con el ánimo de evadir y eludir el pago del Impuesto de Industria y Comercio.

En los tres municipios siguen principios generales similares en cuanto a la retención del Impuesto de Industria y Comercio, existen diferencias significativas en su implementación. Medellín se destaca por tener un marco normativo más moderno y flexible, que incluye un enfoque más inclusivo en cuanto a los sujetos de retención. Chachagüí y Cartagena, en cambio, siguen modelos más restrictivos, con bases de retención y estructuras tarifarias que podrían ser percibidas como más simples, pero también limitadas en términos de flexibilidad. La frecuencia mensual de retención en Chachagüí podría generar una mayor carga administrativa en comparación con el sistema bimestral de Medellín y Cartagena, lo que también impacta en la gestión del flujo de caja de los contribuyentes. Así, cada municipio presenta ventajas y desafíos específicos para los contribuyentes, y es crucial que estos comprendan las particularidades del régimen tributario local para garantizar su cumplimiento

Bibliografía

- Adarve Henao, J. O. (2022). LAS REFORMAS TRIBUTARIAS: AFECTACIÓN EN EL RECAUDO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO. *Administración & Desarrollo*, 52(2), 47-63.
- Angela paola gutierrez, l. a. (2013). *Análisis del impuesto de industria y comercio en Colombia*. Obtenido de <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/1506/T099.pdf>
- Cadena, X. (2002). ¿La descentralización empereza?. Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, núm. 50, 67-108.
- Cala Amaya, M. M., Velandia Bustamante, L. L., & Ladino Gómez, V. M. (2018). Impuesto de industria y comercio: soporte legal, recaudo y percepción ciudadana. *Episteme. Revista De Estudios Socioterritoriales*, 7(1-2), 89-105.
- Cardenas mauricio mercer-blackman, v. f. (31 de 08 de 2005). *El sistema tributario colombiano: impacto sobre la eficiencia y la competitividad*. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1018>
- caribe, C. e. (2020). *Comision economica paa america latina y el caribe*. Obtenido de serie politica fiscal: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7eccd197-3fa5-4936-8e40-ff65e39124b1/content>
- Castañeda Rodríguez, V. M. (2023, enero-junio). El esfuerzo tributario de los municipios colombianos entre 2011 y 2017. ¿Hay espacio para. *Cuadernos de Economía*, vol. XLII, núm. 89, 331-357.
- Consejo de estado . (enero de 2003). *Impuesto de industria y comercio*. Obtenido de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/103/S4/47001-23-31-000-2003-01347-01\(18814\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/103/S4/47001-23-31-000-2003-01347-01(18814).pdf)
- correa, V. m. (2020). *Consultorio contable universidad EAFIT*. Obtenido de Consultorio contable universidad EAFIT notas de clase: <https://www.eafit.edu.co/escuelas/administracion/departamentos/departamento-contaduria-publica/planta-docente/Documents/Nota%20de%20clase%2065%20el%20impuesto%20de%20industria%20y%20comercio%20en%20Colombia.pdf>
- cundinamarca, G. d. (s.f.). *Gobernacion de cundinamarca glosario*. Obtenido de <https://www.cundinamarca.gov.co/atencion-y-servicio-a-la-ciudadania/informacion-de-interes/glosario#:~:text=Base%20gravable.,monto%20de%20la%20obligaci%C3%B3n%20tributaria>.
- de la Torre Sendoya, L. A. (2017, Julio-Diciembre). DESCENTRALIZAR, CONTRACTUALIZAR: EL NUEVO MARCO DE LA GOBERNANZA. *Opera*, núm. 21, 95-112.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). *CAPACIDAD FISCAL DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES COLOMBIANOS*. Bogota: DDTS.
- Docusing. (16 de sep de 2022). *DocuSign costos operativos*. Obtenido de <https://www.docuSign.com/es-mx/blog/costos-operativos>

- Espitia, J. E. (2024). La descentralización fiscal y el crecimiento económico: evidencia para Colombia. *Revista ESPE, No. 46-I Edición Especial*, 186-248.
- Fonseca Forero, I. G. (2024, Enero-Junio). El hecho imponible y el hecho generador del tributo: utilidad práctica y teórica de su escisión. *Revista de derecho fiscal, núm. 24*, 107-127.
- galvis, A. f. (16 de 9 de 2020). *LOS CONFLICTOS POR EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COLOMBIA*. Obtenido de <https://1library.co/document/zlg6okx6-conflictos-impuesto-industria-comercio-colombia.html>
- Hacienda, S. D. (JUNIO de 2021). *Documentos para IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO :: Declaración y Pago*. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=23154>
- medellin, S. d. (27 de junio de 2022). *Medellín logró cifra histórica de recaudo por impuesto de Industria y Comercio en el último mes*. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/con-183-000-millones-medellin-logro-cifra-historica-de-recaudo-por-impuesto-de-industria-y-comercio-en-el-ultimo-mes/>
- Pérez Madrid, O. C. (2018). Territorialidad de las retenciones en la fuente en el Impuesto de Industria y Comercio*. *Revista de derecho fiscal, núm. 13*, 273-312.
- Ruiz, S. P. (DICIEMBRE de 2009). *LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA: UN RETO PERMANENTE*. Obtenido de https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm
- Sánchez Novoa, E. S. (2018). ELASTICIDAD DEL RECAUDO TRIBUTARIO TERRITORIAL: UN ESTUDIO PARA LOS. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración, vol. XIV, núm. 27*, 1-20.
- SDH, S. D. (JUNIO de 2020). *Impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros*. Obtenido de <https://bogota.gov.co/servicios/guia-de-tramites-y-servicios/impuesto-de-industria-y-comercio-y-su-complementario-de-avisos-y-tableros>
- Vasquez Trisancho, G. (21 de Marzo de 2016). *Impuestos territoriales y las obligaciones tributarias*. Obtenido de Accounter: <https://accounter.co/boletines/impuestos-territoriales-y-las-obligaciones-tributarias.html>
- Zapata, J. G., Acosta, O. L., & Gonzalez, A. (20 de Noviembre de 2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?* Obtenido de Dirección de Desarrollo Territorial del DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/165.pdf>