



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), mayo-junio 2026,
Volumen 10, Número 3.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i3

PROBLEMAS DE TERRITORIALIDAD EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (ICA) MUNICIPAL COLOMBIA

TERRITORIALITY PROBLEMS IN THE MUNICIPAL
INDUSTRY AND COMMERCE TAX (ICA) COLOMBIA

Ana Milena Castañeda Rivera

Corporación Universitaria Minuto de Dios, Colombia

Laura Valentina Galeano Devia

Corporación Universitaria Minuto de Dios, Colombia

Mariela Andrea Trujillo Prada

Corporación Universitaria Minuto de Dios, Colombia

DOI: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i3.24484

Problemas de Territorialidad en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) Municipal Colombia

Ana Milena Castañeda Rivera¹milenacastaneda8204@gmail.com<https://orcid.org/0009-0008-4214-3823>Corporación Universitaria Minuto de Dios
UNIMINUTO
Colombia**Laura Valentina Galeano Devia**val.galeanod10@gmail.com<https://orcid.org/0009-0009-4281-5391>Corporación Universitaria Minuto de Dios
UNIMINUTO
Colombia**Mariela Andrea Trujillo Prada**mariela.trujillo@uniminuto.edu<https://orcid.org/0000-0002-7514-9438>Corporación Universitaria Minuto de Dios
UNIMINUTO
Colombia

RESUMEN

La presente investigación tiene como propósito analizar los problemas de territorialidad en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en los municipios de Girardot y Espinal - Colombia, con el fin de identificar inconsistencias normativas, vacíos interpretativos y diferencias en la aplicación del tributo que inciden en la seguridad jurídica de los contribuyentes. Desde el punto de vista metodológico, se adopta un enfoque cualitativo de carácter documental, sustentado en un método comparativo y un alcance descriptivo-analítico. El estudio se desarrolla a partir de la revisión sistemática de normas nacionales, acuerdos municipales, doctrina especializada y decisiones jurisprudenciales relacionadas con el ICA. Como instrumento de análisis, se elaboraron matrices documentales que permitieron contrastar aspectos como el hecho generador, la territorialidad de los ingresos y la determinación de la base gravable en ambas jurisdicciones. Los hallazgos evidencian criterios disímiles en torno a la territorialidad del impuesto, particularmente respecto de actividades económicas ejecutadas en más de un municipio, situación que propicia riesgos de doble tributación y controversias entre las administraciones territoriales. De igual manera, se identifican deficiencias en la armonización normativa y en la aplicación de criterios uniformes, lo cual pone de manifiesto la necesidad de fortalecer lineamientos técnicos y jurídicos que contribuyan a una adecuada determinación del ICA en escenarios intermunicipales.

Palabras clave: impuesto de industria y comercio; territorialidad fiscal; doble tributación; normativa municipal; análisis comparativo.

¹ Autor principal

Correspondencia: milenacastaneda8204@gmail.com

Territoriality Problems in the Municipal Industry and Commerce Tax (ICA) Colombia

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the problems of territoriality in the Industry and Commerce Tax (ICA) in the municipalities of Girardot and Espinal - Colombia, in order to identify regulatory inconsistencies, interpretative gaps and differences in the application of the tax that affect the legal security of taxpayers. From the methodological point of view, a qualitative documentary approach is adopted, supported by a comparative method and a descriptive-analytical scope. The study is developed from the systematic review of national regulations, municipal agreements, specialized doctrine and jurisprudential decisions related to the ICA. As an instrument of analysis, documentary matrices were prepared that made it possible to contrast aspects such as the generating event, the territoriality of the income and the determination of the tax base in both jurisdictions. The findings show dissimilar criteria regarding the territoriality of the tax, particularly with respect to economic activities carried out in more than one municipality, a situation that fosters risks of double taxation and controversies between territorial administrations. Likewise, deficiencies are identified in regulatory harmonization and in the application of uniform criteria, which highlights the need to strengthen technical and legal guidelines that contribute to an adequate determination of the ICA in inter-municipal scenarios.

Keywords: industry and commerce tax; tax territoriality; double taxation; municipal regulation; comparative analysis

*Artículo recibido 25 abril 2026
Aceptado para publicación: 25 mayo 2026*



INTRODUCCIÓN

Las entidades territoriales en Colombia, en virtud de la autonomía administrativa, fiscal y presupuestal reconocida por la Constitución Política, cuentan con la facultad de administrar sus recursos y establecer tributos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo económico de sus territorios. Dentro de estos mecanismos de financiación se encuentra el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), tributo que grava las actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas de manera directa o indirecta en cada municipio, constituyéndose en una de las principales fuentes de ingreso para la financiación del gasto público local, la infraestructura y los programas sociales dentro de los límites constitucionales y legales establecidos, sin que ello implique una independencia absoluta frente al Estado.

En este sentido, 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 comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos” (Belisario, 1983). Posteriormente normas como el Decreto 1333 del 1986, la Ley 49 de 1990, la Ley 1430 de 2010 y la Ley 1819 de 2016 desarrollaron aspectos relacionados con la territorialidad, causación y recaudo del impuesto, con el propósito de fortalecer la autonomía fiscal de los municipios y normalizar el ejercicio de sus competencias tributarias. A pesar de la existencia de esta normatividad, la apropiación del principio de territorialidad en el ICA ha generado diversas interpretaciones por parte de los gobiernos municipales, especialmente respecto a la determinación del lugar donde debe entenderse causado el impuesto. La ambigüedad normativa, de expresiones como “que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales”, ha permitido que algunos municipios prioricen el lugar de ejecución material de la actividad económica, mientras otros toman como referencia el domicilio del contribuyente o el sitio donde se generan los ingresos. Como consecuencia, se han configurado fenómenos de doble tributación, en los cuales más de un municipio pretende gravar un mismo hecho económico, afectando principios como la seguridad jurídica, la equidad tributaria y la estabilidad fiscal tanto de los contribuyentes como de las entidades territoriales.



En este contexto, resulta pertinente revisar los antecedentes jurisprudenciales y doctrinales evidencian que la problemática relacionada con la territorialidad del ICA ha sido ampliamente abordada en el ámbito nacional. En este sentido, la Sentencia C-056 de 2019 reconoció que la indebida aplicación del principio de territorialidad puede cambiar el hecho generador del impuesto y conducir a escenarios de doble tributación. asimismo, la Sentencia T-1157 de 2000 señaló que el principio de territorialidad constituye una manifestación de la soberanía estatal dentro de los límites territoriales.

Consecutivamente en el ámbito jurisprudencial se destacan decisiones como la establecida en Sentencia 1565 de 2022 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se anuló una actuación de la Secretaría de Hacienda de Bogotá al establecer que los ingresos de la empresa demandante correspondían al municipio de Cota y no a Bogotá. Del mismo modo, en Sentencia 29137 de 2025 del Consejo de Estado declaró la nulidad de actos administrativos expedidos por el municipio de Bello contra Hyundai Engineering Co. Ltd., ordenando la devolución de las sumas pagadas indebidamente.

Esta problemática se evidencia particularmente en municipios como Girardot y Espinal, cuyos estatutos tributarios contemplan interpretaciones distintas sobre la territorialidad del ICA, generando conflictos administrativos y controversias fiscales en actividades económicas desarrolladas de manera intermunicipal. Aunque ambos municipios se encuentran sometidos al mismo marco legal y comparten elementos similares respecto al hecho generador, sujeto pasivo, base gravable y procedimiento tributario, persisten diferencias en la interpretación de la territorialidad y en la determinación del lugar donde se generan los ingresos, situación que incrementa el riesgo de doble tributación y litigiosidad tributaria.

Por lo anterior, esta investigación está enfocada en analizar las diversas interpretaciones normativas que aplica cada administración municipal, frente al concepto de territorialidad en el ámbito del tributo de Industria y Comercio (ICA), con el propósito de identificar los fenómenos que generan doble tributación y posteriormente generar la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica, promover la aplicación del tributo justa y aportar elementos de análisis que contribuyan a disminuir discrepancias derivados de la territorialidad del ICA. Para ello, el estudio se desarrollará mediante un enfoque jurídico-analítico basado en el análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial, así como en la comparación de los estatutos tributarios municipales y casos concretos relacionados con la aplicación territorial del impuesto.



Análisis de casos

El diagnóstico territorial de los municipios de Girardot y Espinal, desarrollado en el apartado anterior, permite evidenciar la complejidad asociada a la implementación y aplicabilidad del tributo, con base en los acuerdos estatutarios municipales vigentes, lo cual se detalla en la siguiente matriz:

Tabla 1 Análisis Acuerdos estatutarios municipios Girardot y Espinal

Aspecto	Girardot (Acuerdo 015 2024 Y Acuerdo 025/2025)	Espinal (Acuerdo 029 de 2022)	Análisis jurídico
Norma base	El Impuesto de Industria y Comercio se encuentra facultado, autorizado y desarrollado por la siguiente normatividad: <ul style="list-style-type: none"> • Ley 14 de 1983 • Ley 49 de 1990 • ley 1430 de 2010 –Art. 77 • Ley 1550 de 2012 –Art. 31 • Ley 1819 de 2016 –Art. 343 • Decreto 1333 de 1986 (Salomon Said Arias, 2024) 	El Impuesto de Industria y Comercio se encuentra facultado, autorizado y desarrollado por la siguiente normatividad <ul style="list-style-type: none"> • Ley 14 de 1983 – Compilado Art. 195 Decreto Ley 1333 de 1986 • Ley 49 de 1990 • Ley 383 de 1.997 • Ley 223 de 1.995 – Art. 179 literal b • Ley 1943 de 2018 • Ley 1819 de 2016 • Ley 2010 de 2019 (Fuentes, Cesar Augusto Rozo, 2022) 	Ambos municipios se encuentran subordinados al mismo marco legal, lo que garantiza uniformidad en la creación del tributo
Hecho generador ICA	Actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas en su jurisdicción	Este se encuentra clasificado en el art. 61 del estatuto como el ejercicio directa o indirecta de actividades fabriles, comerciales y de servicios, incluidas las del sector financiero, dentro de la jurisdicción del municipio.	Coincidencia normativa, diferencia en interpretación en las administraciones territoriales
Sujeto pasivo	Están clasificadas por las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho, que den lugar del tributo.	Se encuentran las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado del orden Nacional, Departamental, Municipal e Internacional, las entidades públicas, la totalidad de las empresas y sociedades, que originen el hecho generador de la obligación tributaria.	Coincidencia en el sujeto pasivo del tributo
Base gravable	Ingresos brutos derivados de la actividad	Ingresos brutos provenientes de del desarrollo de la actividad	Problema: falta de claridad en la determinación del lugar de generación del ingreso en el Impuesto de Industria y Comercio

Tarifas	Tarifas ICA, con énfasis en actividades industria, comercio y servicios. Rango general: 2–10 x mil.	Tarifas ICA, con énfasis en actividades industria, comercio y servicios. Rango general: 4–10 x mil.	Variación en las tarifas del tributo
Territorialidad	En el estatuto 015/2024 establece así: “Artículo 68. Hecho Punible: El impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industrias y de servicio que ejerzan o realicen en la jurisdicción del municipio de Girardot, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional. en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos” (Salomon Said Arias, 2024)	De Conformidad con el Estatuto 029 de 2022 establece lo siguiente: “Artículo 63, parágrafo uno Conforme a lo estipulado en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990 Art. 343 Ley 1819 del 2016. Art. 4°. Acuerdo 024 de 2017.” (Fuentes, Cesar Augusto Rozo, 2022)	El principio de territorialidad como causa determinante de la doble tributación
Retenciones ICA	Establece agentes retenedores y autorretenedores	Establece agentes retenedores y autorretenedores	Control del recaudo
Soportes contables	Facturas, documentos equivalentes, registros contables	Facturas, documentos equivalentes, registros contables	Clave para definir jurisdicción
Fiscalización	Mayor control por actividad económica (turismo, comercio)	Menor capacidad relativa	Impacto en recaudo
Procedimiento tributario	Basado en normas del Estatuto Tributario Nacional	Basado en normas del Estatuto Tributario Nacional	Uniformidad en el proceso
Finalidad del impuesto	Financiar gasto público municipal	Financiar ingresos del municipio	Coincidencia en la finalidad de financiación del tributo en el ámbito municipal
Riesgo de doble tributación	Riesgo significativo en actividades intermunicipales	Riesgo significativo en actividades intermunicipales	Problema estructural del sistema tributario territorial

Nota: Elaboración propia basado en los Estatutos municipales ((Consejo Municipal de Girardot, 2025) (Salomon Said Arias, 2024) (Fuentes, Cesar Augusto Rozo, 2022)

En este sentido, la presente investigación se fundamenta en el análisis de la información contenida en los boletines mercantiles y en los estatutos tributarios municipales, los cuales se sustentan en la normatividad vigente que regula el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en Colombia, especialmente en normas como la Ley 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986, la Ley 49 de 1990, la Ley 383 de 1997, el literal b) del artículo 179 de la Ley 223 de 1995, el artículo 77 de la Ley 1430 de 2010 y el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, así como en las reformas introducidas por las Leyes 1943 de 2018 y 2010 de 2019. Si bien estas disposiciones buscan fortalecer el recaudo territorial para la



financiación del gasto público, particularmente en infraestructura, presentan ambigüedades en la aplicación del principio de territorialidad. Esta situación ha generado prácticas de fiscalización sin criterios uniformes, afectando tanto a los contribuyentes como a la administración pública, y dando lugar a conflictos, reclamaciones y controversias derivadas de interpretaciones divergentes de la normativa vigente.

METODOLOGÍA

El presente estudio se ejecutó bajo un enfoque cualitativo, descriptivo y documental, basado en el análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), enfocado en el principio de territorialidad de los municipios de Girardot y Espinal.

Posteriormente, la investigación empleó un muestreo no probabilístico por criterio, tomando como partida la información registrada en los boletines mercantiles de cada municipio, mediante los cuales se clasifican y se incluyen las empresas registradas en Girardot para el periodo abril 2024 y Espinal noviembre 2024, que contaran con la claridad de su descripción en la razón social para determinar el análisis dentro del contexto de tributación ICA. Asimismo, se excluyeron empresas que por la denominación del estudio no cumplen con el concepto de territorio de los municipios en mención, lo cuales se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 2 Clasificación de matrículas mercantiles según actividad económica en los municipios de Girardot y Espinal

Actividad económica	Girardot (abril 2024)	Espinal (noviembre 2024)
Actividades comerciales	26	21
Actividades industriales	4	2
Actividades de servicios (establecimientos y S.A.S.)	40	10
Entidades sin ánimo de lucro	0	1
Personas naturales sin identificación de actividad económica	46	44
Total empresas registradas	116	78

Nota. Elaboración propia con base en los boletines mercantiles de los municipios de Girardot (abril de 2024) y Espinal (noviembre de 2024).

Asimismo, se realizó la verificación de los boletines mercantiles de los municipios de Girardot (abril de 2024) y Espinal (noviembre de 2024), a partir de los cuales se identifican y clasifican las empresas según su actividad económica.



Con base en esta información, se analiza su posible sujeción al Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y los escenarios de tributación en cada jurisdicción. Para la determinación del nivel de riesgo tributario, se establecieron categorías de clasificación cualitativa denominadas “bajo”, “medio” y “alto”, de la siguiente manera:

Tabla 3 Clasificación cualitativa de los municipios Girardot y Espinal

Nivel de riesgo	Evidencia identificada	Fuente de verificación	Soporte doctrinal y jurídica
Bajo	Actividades desarrolladas exclusivamente dentro del municipio, sin evidencia de operaciones fuera de su jurisdicción	Boletines mercantiles y registros comerciales municipales	Principio de territorialidad del ICA previsto en el artículo 32 la Ley 14 de 1983 y Estatutos tributarios municipales
Medio	Posible prestación de servicios o comercialización en municipios diferentes al domicilio principal	Actividad económica registrada y análisis documental	Interpretación del artículo 77 de la Ley 49 de 1990 y Estatutos municipales
Alto	Operaciones intermunicipales, ventas regionales, servicios digitales o facturación en distintas jurisdicciones	Boletines mercantiles, estatutos tributarios y análisis jurisprudencial	Sentencia C-056 de 2019 y jurisprudencia del Consejo de Estado sobre doble tributación

Nota. Elaboración propia

En este orden de ideas, la información recopilada permite evidenciar la estructura económica de ambos municipios en relación de los registros mercantiles mencionados anteriormente y su relación directa con la posible configuración del hecho generador del ICA, lo cual resulta determinante para el análisis de la territorialidad del tributo y la identificación de eventuales escenarios de doble tributación en actividades desarrolladas de manera intermunicipal. Como se evidencia en las siguientes tablas y graficas:

Tabla 4 Análisis de riesgos de posible tributación del ICA en empresas de Girardot

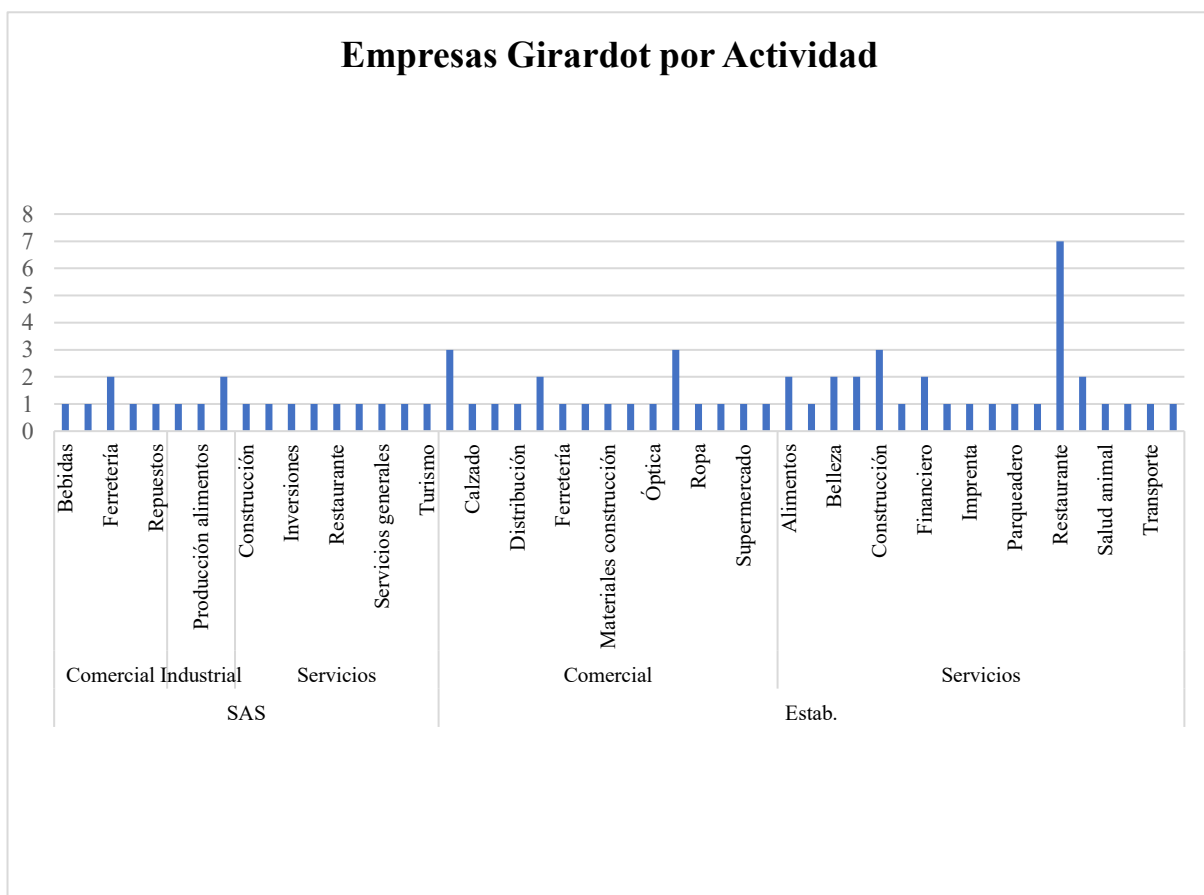
Actividad Económica	Clasificación	Riesgo	Motivo del Riesgo	Empresas Ejemplo
Transporte de carga/pasajeros	Servicio	Muy Alto	Origen del servicio en otro municipio	Taxi Girardot; A&C Servicios Automotores
Construcción e Ingeniería	Servicio	Muy Alto	Obras en distintos municipios	CFG Ingeniería; LSN Construcciones; GC Ingeniería
Distribución y Comercialización	Comercial	Alto	Venta en un municipio y entrega en otro	Distribuidora El Cubano; Comercializadora Ferretera
Turismo y Agencias	Servicio	Alto	Servicio prestado fuera del municipio	Giratour; Destinos JR Travel



Servicios Profesionales	Servicio	Medio	Clientes en diferentes ciudades	Bucurú Pensiones	Abogados; CH
Servicios Tecnológicos	Servicio	Medio	Servicios digitales a otras ciudades	SYS Soluciones	
Industria	Industrial	Alto	Producción en un lugar y venta en otro	Don Chorizo; Beloquímica	
Comercio Local	Comercial	Bajo	Actividad en punto fijo	Tiendas D1; Ara; Papelerías	
Restaurantes	Servicio	Bajo	Servicio prestado localmente	Bistro; Burger Street	
Hoteles	Servicio	Bajo	Servicio en establecimiento	Hotel Casa Alejandra	

Nota: Elaboración propia basado Boletín Cámara y Comercio Girardot abril 2024 (Camara de Comercio de Girardot , Alto Magdalena Y Tequendama , 2024)

Figura 1 Clasificación Empresas Girardot Registro mercantil abril 2024



Nota: Elaboración propia basado Boletín Cámara y Comercio Girardot abril 2024 (Camara de Comercio de Girardot , Alto Magdalena Y Tequendama , 2024)



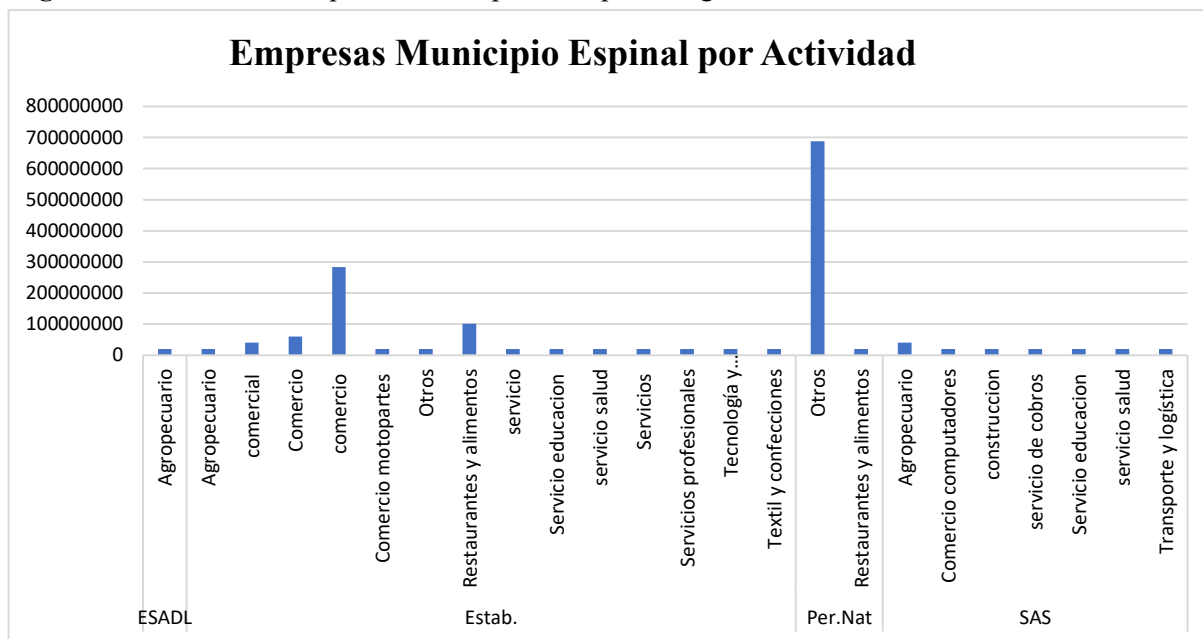
Tabla 5 Análisis Riesgos posible donde tributación ICA empresa de Espinal

Empresa	Actividad económica estimada	Nivel de riesgo	Posible causa del riesgo
BEAK S.A.S.	Comercio computadores	Alto	Ventas y facturación en otros municipios
CIA EDUCTRANS	Servicio educación	Alto	Prestación de servicios fuera del municipio
Comunicaciones Innovadoras De Tecnología Andrea...	Tecnología y telecomunicaciones	Medio-Alto	Servicios digitales y operaciones virtuales
Consultorio Dr Oscar Garzon	Servicios profesionales	Alto	Prestación de servicios en varios municipios
Distribuciones Jimc	Comercio	Alto	Distribución regional de mercancías
Distribuciones Sumitolima Espinal	Comercio	Alto	Ventas intermunicipales
GOOSE S.A.S.	Servicio de cobros	Alto	Servicios financieros o recaudo regional
HL Moto Repuestos	Comercio moto partes	Alto	Comercialización fuera de Espinal
Huevos Y Pollos Rodriguez	Comercio	Alto	Distribución regional
La Casa De La Cerveza	Comercio	Alto	Comercialización en otros municipios
M&M WINGS	Comercio	Alto	Posibles domicilios intermunicipales
Magenta Sex Shop	Comercio	Alto	Ventas digitales o regionales
Maquiespinal	Comercio	Alto	Distribución comercial
Matices Make-Ups	Comercio	Alto	Ventas externas o virtuales
Medivial Colombia	Servicio salud	Alto	Prestación de servicios en distintas jurisdicciones
MEDIVIAL COLOMBIA S.A.S	Servicio salud	Alto	Facturación y prestación territorial
MERCA VALEN R.C.	Comercio	Alto	Distribución de mercancías
Offcorss Espinal	Comercio	Alto	Cadena comercial con sedes múltiples
Paula Gomez Boutique	Comercio	Alto	Ventas virtuales o regionales
Pinturas Pintracol	Comercio	Alto	Comercialización intermunicipal
Pisando Fuerte El Mundo A Tus Pies	Comercio	Alto	Ventas regionales
Proyectos E Inversiones Conde Varela S.A.S	Industrial	Medio-Alto	Operaciones en diferentes municipios
Salchiparcheria Dragon Ball	Comercio	Alto	Domicilios y ventas móviles
Seguros Luna Espinal	Servicio	Alto	Servicios prestados fuera del municipio
Supermercados La Magdalena Espinal	Comercio	Alto	Distribución y ventas regionales
Tienda Esther Og	Comercio	Alto	Comercialización externa
Tienda Y Cigarrera Zairath	Comercio	Alto	Posible distribución regional
Transportes Empresariales J&J Sas	Transporte y logística	Alto	Operación en múltiples municipios
Vital Center	Servicios	Alto	Prestación de servicios intermunicipales

Nota: Elaboración propia basado Boletín Cámara de Comercio del Sur y Oriente del Tolima noviembre 2024 (Camara de Comercio del Sur y Oriente del Tolima, 2024)



Figura 2 Clasificación Empresas municipio de Espinal Registro mercantil noviembre 2024



Nota: Elaboración propia basado Boletín Cámara de Comercio del Sur y Oriente del Tolima noviembre 2024 (Camara de Comercio del Sur y Oriente del Tolima, 2024)

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos permiten detallar un análisis crítico frente a la aplicación del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en los municipios objeto de estudio, fundamentalmente en la interpretación con el principio de territorialidad y sus consecuencias en la configuración de eventuales escenarios de doble tributación. A partir de lo evidenciado en la revisión normativa, doctrinal, jurisprudencial y en el análisis de los boletines mercantiles, se procede a contrastar los hallazgos con los fundamentos teóricos que sustentan la presente investigación, con el fin de identificar coincidencias, tensiones interpretativas y vacíos en la aplicación del régimen tributario territorial.

En este contexto, la jurisprudencia y la doctrina evidencian que la problemática relacionada con la territorialidad del ICA ha sido ampliamente abordada en el ámbito nacional. En este sentido, la Sentencia C-056 de 2019 FENALCO reconoció que “el hecho generador del ICA se ha visto desnaturalizado por la indebida aplicación del principio de territorialidad en las actividades comerciales, que conlleva a una posible doble tributación sobre un mismo hecho generador, lo cual está proscrito por la Constitución”. (C-056/19, 2019). Asimismo, la Sentencia T-1157 de 2000 señaló que “el principio de la territorialidad de la ley es consustancial con la soberanía que ejercen los Estados dentro de su

territorio; de este modo cada Estado puede expedir normas y hacerlas aplicar dentro de los confines de su territorio” (Principio de Territorialidad de la Ley, 2000).

De igual manera, decisiones judiciales como la Sentencia 1565 de 2022 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, caso como Quorum Computer de Colombia S.A. contra la Secretaría de Hacienda de Bogotá, solicitando la nulidad de varias resoluciones administrativas mediante las cuales se le impuso una sanción relacionada con el impuesto de Industria y Comercio (ICA). Acorde al encabezado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró nulidad de los actos expuestos conforme a la siguiente conclusión “los ingresos de la demandante en ejercicio de su actividad comercial fueron obtenidos en Cota, por ser el lugar donde se acordó la venta con el envío o entrega de las órdenes de compra, por esto, es errada la posición de la administración al pretender fiscalizar esos ingresos como propios argumentado la utilización de la infraestructura de la ciudad para la entrega de bienes a clientes ubicados en esa jurisdicción, presupuesto que de ninguna manera corresponde al hecho generador del gravamen. (Sentencia 1565, 2022).

Finalmente, la Sentencia 29137 de 2025 el Consejo de Estado declaró la nulidad de los actos administrativos proferidos por el municipio de Bello (Antioquia), mediante los cuales se impuso una sanción tributaria por el no pago del Impuesto de Industria y Comercio a la empresa Hyundai Engineering Co. Ltd. En su parte resolutive, dispuso que “No está obligada a pagar las sumas liquidadas en los actos administrativos declarados nulos, y en caso de que lo haya hecho, SE ORDENA al municipio de Bello, que proceda a efectuar la devolución de las sumas pagadas debidamente actualizadas” (Sentencia 29137, 2025) .

Es pertinente describir que autores como el señor *Ramón Andrés de Los Ríos Rodríguez*, quien en su artículo publicado en la Revista de la Universidad Externado de Colombia afirma que: “En la exposición de motivos de la Ley 1819 de 2016, se puede evidenciar la intención del legislador de solucionar los múltiples problemas generados por la desregularización del aspecto espacial del ICA, lo cual no solo ha sido un problema identificado por la Corte Constitucional, sino que también se ha hecho notorio con la alta litigiosidad presentada sobre el particular a instancias del Consejo de Estado.” (Rodríguez, 2020) A partir de esta apreciación, se evidencia que diversos casos han sido objeto de análisis por parte de los tribunales con el fin de precisar el alcance del principio de territorialidad y garantizar el debido proceso



en materia de recaudo del tributo. No obstante, persisten escenarios de doble tributación derivados de la ambigüedad normativa y de las distintas interpretaciones del ordenamiento jurídico a nivel nacional, lo cual afecta la equidad del sistema tributario y genera controversias entre los municipios donde se desarrollan las actividades económicas.

La trascendencia de esta problemática radica en que, aunque los municipios de Girardot y Espinal se encuentran sujetos al régimen nacional, la interpretación del principio de territorialidad carece de criterios claros y objetivos que favorezcan tanto al contribuyente como a la administración municipal. En este sentido, la falta de precisión en la aplicación del impuesto respecto de las diferentes actividades económicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990 (República de Colombia, 1990), genera consecuencias significativas: Para el contribuyente, se traduce en escenarios de doble tributación, mientras que para el ente territorial implica un desgaste administrativo derivado de la verificación de causaciones erróneas, fiscalizaciones concurrentes, requerimientos simultáneos, sanciones y posibles litigios administrativos lo que puede dar lugar a devoluciones y a la expedición de actos administrativos correctivos.

CONCLUSIONES

La presente investigación, analiza el principio de territorialidad en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en los municipios de Girardot y Espinal, a partir de la verificación de la norma, estatutos tributarios, análisis de boletines mercantiles, artículos y jurisprudencia; se evidencia que el tributo se encuentra bajo una normatividad y su interpretación en los territorios presenta diferencias en determinar el lugar del hecho generador económico. En este contexto, se identifican posibles escenarios de doble tributación en los municipios, especialmente en actividades intermunicipales, como lo son los servicios, operaciones digitales y comerciales.

Este estudio se enfoca en la integración de la normativa y jurisprudencia, la cual se hace necesario que los territorios unifiquen políticas, criterios y regularicen el impuesto delimitando con mayor precisión la ubicación geográfica donde se realiza dicha actividad, generando facilidad de los mismos utilizando sistemas que recopilen la información de los contribuyentes a nivel nacional, generando un mayor control del pago del tributo.



En base a lo descrito en este artículo, se requiere de una armonización normativa que limite con mayor precisión el lugar de causación el impuesto, control documental y sistematización integra a nivel nacional especialmente para las actividades que se desarrollan (Martínez Calderón, Camila Andrea, 2020) en diferentes jurisdicciones, con el fin de evitar doble tributación, desgastes administrativos y legales.

Finalmente, esta investigación crea un interrogante frente a las actividades de economía digital, cuál es su procedencia y como se debe darle aplicabilidad al tributo, conforme a los eventos de evasión del impuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARANGO, Ó. M. (29 de 12 de 2016). Funcion Publica. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

Belisario, B. (06 de 07 de 1983). Ley 14 de 1193. Bogotá, Cundinamarca, Colombia : Presidencia de la República . Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>

C-056/19, D-12418 (Corte Constitucional República de Colombia 18 de 02 de 2019). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-056-19.htm>

Camara de Comercio de Girardot , Alto Magdalena Y Tequendama . (2024). *Boletin de Noticia Mercantil* . Girardot: Camara y Comercio . Obtenido de <https://www.ccgirardot.org/wp-content/uploads/2024/05/2024-04.pdf>

Camara de Comercio del Sur y Oriente del Tolima. (2024). *Boletin de Noticia Mercantil*. Tolima. Espinal: Camara de Comercio del Sur y Oriente del Tolima. Obtenido de <https://ccsurortolima.org.co/wp-content/uploads/2024-11.pdf>

Consejo Municipal de Girardot. (05 de 12 de 2025). Acuerdo 025 de 2025. Girardot, Cundinamarca, Colombia: Alcaldia Municipal. Obtenido de <https://girardot-cundinamarca.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>

Fuentes, Cesar Augusto Rozo. (01 de 03 de 2022). Acuerdo 029 de 2022. Estatuto de rentas. Espinal, Tolima, Colombia: Secretario General Concejo Municipal. Obtenido de Alcaldia de El Espinal: <https://www.lespinal->



tolima.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=visorpdf&file=https%3A%2F%2Fwww.elespinal-tolima.gov.co%2Floader.php%3FlServicio%3DTools2%26lTipo%3Ddescargas%26lFuncion%3DexposeDocument%26idFile%3D56601%26tmp%3D6cf

Martínez Calderón, Camila Andrea. (2020). Tierra, Territorio y territorialidad. Una mirada desde modelos alternativos de reparación integral a las víctimas. Manizales : Universidad de caldas. Obtenido de <https://repositorio.ucaldas.edu.co/entities/publication/f4822f96-25e4-480e-834c-79b556abd435/full>

Principio de Territorialidad de la Ley, Sentencia T-1157/00 (Bogotá Consejo Superior de la Judicatura 04 de 09 de 2000). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/t-1157-00.htm>

República de Colombia . (28 de 12 de 1990). Ley 49 de 1990. Bogotá , Colombia.

Rodríguez, R. A. (2020). El caso del poder impositivo territorial en el aspecto espacial del Impuesto de Industria y Comercio en la ciudad de Medellín. Una mirada constitucional bajo el análisis de ponderación. Universidad Externado de Colombia , 21. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/6843/684376498005/>

Salomon Said Arias. (17 de 12 de 2024). Acuerdo 015 de 2024. Girardot, Cundinamarca, Colombia: Alcaldía Municipal. Obtenido de [EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIMCAEQABgUGIcCGIAEMgcIAhAAGIAEMgcIAxAAGIAEMgcIBBAAGIAEMgcIBRAAGIAEMgcIBhAAGIAEMggIBxAAGBYHjIICAgQABgWGB4yCAGJEAAYFhge0gEJODc1NGowajE1qAIIsAIB8QUnLFhmARGfnQ](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=127223&dt=S)

Sentencia 1565, 25000-23-37-000-2015-01565-01 (25830) (Consejo de Estado - Sección Cuarta 09 de 06 de 2022). Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=127223&dt=S>

Sentencia 29137, 05001-23-33-000-2022-01193-01 (29137) (Consejo de Estado - Sección Cuarta 27 de 03 de 2025). Obtenido de <https://www.impuestosconbotas.com/wp-content/uploads/2025/11/Sentencia-29137-del-Consejo-de-Estado-Consorcios-NO-Sujeto-pasivo-.pdf>

