

**Unificación a nivel nacional de códigos de actividad económica a partir de los  
códigos CIU para el impuesto de Industria y Comercio.**

**Janeth Fuentes Quijano**

**Trabajo de grado para optar el título de Especialista en Gerencia Tributaria**

**Director**

**Carlos Mario Serrano Serrano**

**Especialista en Gerencia Tributaria**

**Universidad Santo Tomás, Bucaramanga**

**Facultad de Contaduría Pública**

**Especialización en Gerencia Tributaria**

**2026**

## Contenido

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción .....                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 7  |
| 1. Unificación a nivel nacional de códigos de actividad económica a partir de los códigos CIIU para el Impuesto de Industria y Comercio. ....                                                                                                                                                               | 10 |
| 1.1 Planteamiento del problema .....                                                                                                                                                                                                                                                                        | 10 |
| 1.2 Formulación del problema .....                                                                                                                                                                                                                                                                          | 15 |
| 1.3 Justificación.....                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 15 |
| 1.4 Objetivos .....                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 17 |
| 2. Marco referencial.....                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 18 |
| 2.1 Estado del Arte.....                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 18 |
| 2.2 Marco teórico .....                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 23 |
| 2.3 Marco conceptual .....                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 26 |
| 2.4 Marco legal.....                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 32 |
| 3. Método.....                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 36 |
| 4. Desarrollo de objetivos .....                                                                                                                                                                                                                                                                            | 37 |
| 4.1. Comparación de la aplicación de las actividades económicas gravadas con el ICA en una muestra de municipios representativos, evidenciando las divergencias en su clasificación. ....                                                                                                                   | 37 |
| 4.2. Evaluación de la viabilidad jurídica de la estandarización de los códigos CIIU, determinando su compatibilidad con el principio constitucional de autonomía fiscal territorial de los municipios. ....                                                                                                 | 45 |
| 4.3 Determinación de los efectos administrativos y tributarios de la unificación de los códigos, destacando su impacto en la simplificación de las declaraciones para los contribuyentes, el cruce de información entre las entidades gubernamentales y la eficiencia en los procesos de fiscalización..... | 52 |

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 5. Conclusiones ..... | 56 |
| Referencias.....      | 60 |

**Lista de tablas**

|                                                                                                                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabla 1.</b> <i>Actividad 5611 - Expendio a la mesa de comidas preparadas</i> .....                                                                                                                        | 40 |
| <b>Tabla 2.</b> <i>Actividad 4711 – Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) o tabaco</i> ..... | 42 |
| <b>Tabla 3.</b> <i>Actividad 1410 – Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel</i> .....                                                                                                        | 43 |

### Resumen

La heterogeneidad en la aplicación de los códigos de actividad económica para el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) por parte de los municipios colombianos genera inseguridad jurídica, aumenta los costos de cumplimiento tributario y dificulta la interoperabilidad estatal. Ante esta problemática, la presente investigación tiene como propósito fundamentar la unificación a nivel nacional de dichos códigos basándose en la clasificación CIIU, con el fin de optimizar el recaudo territorial y mitigar la carga formal de los contribuyentes. Para lograrlo, se desarrolló una investigación jurídica documental de alcance descriptivo, analítico y propositivo, la cual empleó matrices de análisis comparativo sobre los estatutos tributarios de diez municipios representativos junto con un riguroso escrutinio jurisprudencial. Como resultado, el análisis empírico evidenció marcadas divergencias formales a nivel local, tales como la creación de subclasificaciones y agrupaciones tarifarias aisladas. Frente a esto, el estudio demostró jurídicamente que estandarizar la obligación formal es estrictamente compatible con la Constitución Política, ya que no vulnera la obligación sustancial ni la potestad tarifaria de las entidades territoriales. De este modo, la fundamentación teórica alcanzada consolida la unificación de los códigos como una herramienta de gobernanza pública viable para el diseño de futuras regulaciones. En conclusión, esta armonización técnica no solo optimiza los procesos de fiscalización, sino que materializa el principio de eficiencia tributaria, demostrando de manera fehaciente que la unidad nacional puede coexistir de forma armónica con la autonomía fiscal territorial.

*Palabras clave:* impuesto de industria y comercio, CIIU, autonomía fiscal, armonización tributaria, eficiencia administrativa

### **Abstract**

The heterogeneity in the application of economic activity codes for the Industry and Commerce Tax (ICA) by Colombian municipalities generates legal uncertainty, increases tax compliance costs, and hinders state interoperability. In response to this problem, the purpose of this research is to provide a foundation for the national unification of these codes based on the ISIC classification, in order to optimize territorial tax collection and mitigate the formal burden on taxpayers. To achieve this, a documentary legal research with a descriptive, analytical, and propositive scope was developed, employing comparative analysis matrices on the tax statutes of ten representative municipalities alongside rigorous jurisprudential scrutiny. As a result, the empirical analysis revealed marked formal divergences at the local level, such as the creation of isolated subclassifications and tariff groupings. In light of this, the study legally demonstrated that standardizing the formal obligation is strictly compatible with the Political Constitution, as it does not violate the substantive obligation nor the tariff-setting power of the territorial entities. Thus, the theoretical foundation achieved consolidates the unification of the codes as a viable public governance tool for the design of future regulations. In conclusion, this technical harmonization not only optimizes auditing processes but also materializes the principle of tax efficiency, conclusively demonstrating that national unity can harmoniously coexist with territorial fiscal autonomy.

*Keywords:* industry and commerce Tax, ISIC, fiscal autonomy, tax harmonization, administrative efficiency

## **Introducción**

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un tributo de carácter territorial que grava las actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas en los municipios y distritos de Colombia. Si bien la Constitución y la ley reconocen la autonomía de las entidades territoriales para administrar este tributo, dicha autonomía ha derivado en la adopción de múltiples adaptaciones e interpretaciones locales de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). Esta ausencia de una regulación uniforme en la clasificación de las actividades económicas gravadas ha generado graves consecuencias para el sistema tributario, traducéndose en inseguridad jurídica, incremento de los costos administrativos y dificultades operativas tanto para los contribuyentes como para las entidades estatales.

A partir de este escenario, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera la fundamentación jurídica y administrativa de la unificación nacional de los códigos de actividad económica, basados en la clasificación CIIU para el Impuesto de Industria y Comercio, permite optimizar el recaudo territorial y mitigar la carga formal de los contribuyentes sin vulnerar la autonomía fiscal de los municipios?. En consecuencia, el objeto de estudio y propósito central de esta investigación consiste en fundamentar técnica y legalmente dicha unificación a nivel nacional, proponiendo una solución viable a la carga desproporcionada generada por la dispersión normativa.

Esta problemática ha sido identificada previamente por diversas instituciones y académicos, conformando un estado del arte que respalda la necesidad de intervención. Desde el ámbito institucional, la Comisión de Expertos para el Estudio del Régimen Tributario Territorial (2019) advirtió que la ausencia de un código único produce distorsiones y dificulta la administración del impuesto. Por su parte, entidades como la DIAN, mediante la Resolución

000114 de 2020, y el DANE han reconocido la urgencia de estandarizar estos códigos a nivel nacional para evitar diferencias interpretativas. Desde la academia, investigadores como Martínez (2021) y Orozco y Sánchez (2022) han analizado cómo la heterogeneidad normativa afecta la competitividad territorial e incrementa los costos de cumplimiento. Sin embargo, pese a que el problema ha sido ampliamente diagnosticado, ninguno de estos antecedentes había desarrollado una propuesta técnica, clara y viable orientada exclusivamente a fundamentar la unificación de la clasificación económica preservando la autonomía fiscal, lo que otorga a este proyecto un carácter innovador y necesario.

La justificación y el impacto social y disciplinar de este proyecto radican en su capacidad para modernizar los procesos de gestión tributaria en Colombia. Esta investigación se desarrolló por la necesidad urgente de solucionar una problemática real que afecta la dinámica económica del país, y para promover un modelo de gobernanza que armonice la eficiencia administrativa con el orden constitucional. Los principales beneficiarios de esta unificación son los contribuyentes —especialmente las empresas que operan en múltiples municipios—, quienes verán mitigado el riesgo de sanciones por inexactitud, pagos en exceso y rechazos en sus declaraciones, al no tener que enfrentarse a clasificaciones locales que difieren de su Registro Único Tributario (RUT). Asimismo, se benefician directamente las administraciones tributarias municipales y las entidades del orden nacional, ya que la adopción de un lenguaje común facilitará la interoperabilidad, el cruce de información interinstitucional y la eficiencia en los procesos de fiscalización.

Para dar solución a este problema y alcanzar los objetivos trazados, se empleó un enfoque de investigación jurídica documental con un alcance descriptivo, analítico y propositivo. Este diseño metodológico incluyó el uso de matrices de análisis comparativo aplicadas a los estatutos

tributarios de una muestra representativa de municipios, complementado con un escrutinio crítico de la jurisprudencia constitucional y administrativa pertinente.

Finalmente, para facilitar la comprensión de esta investigación, el presente documento se encuentra organizado en cinco capítulos principales. El primer capítulo expone el planteamiento del problema, la justificación y los objetivos generales y específicos que orientan el estudio. El segundo capítulo desarrolla el marco referencial, el cual integra el estado del arte, así como las bases teóricas, conceptuales y legales que sustentan la investigación. El tercer capítulo describe detalladamente el método y el diseño investigativo empleado. El cuarto capítulo presenta el desarrollo integral de los objetivos, segmentado en el análisis comparativo de las divergencias locales, la evaluación de la viabilidad jurídica frente a la autonomía territorial y la determinación de los efectos administrativos y tributarios de la propuesta. Por último, el quinto capítulo presenta las conclusiones generales derivadas del proceso de fundamentación técnica y jurídica.

## **1. Unificación a nivel nacional de códigos de actividad económica a partir de los códigos CIU para el Impuesto de Industria y Comercio**

### **1.1 Planteamiento del problema**

El ICA es un impuesto de carácter territorial que grava las actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas en los diferentes municipios de Colombia. En el caso de Bogotá, como Distrito Capital, goza de un régimen especial de autonomía administrativa y fiscal, lo que le permite regular y administrar sus propios tributos conforme a los principios establecidos en la Constitución y la ley. Este tributo está regulado, principalmente, por las siguientes normas:

- Decreto 1333 de 1986
- Ley 14 de 1983
- Ley 1819 de 2016

Según el Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, el sistema tributario debe fundarse en los siguientes principios:

1. *Equidad*: el ICA debe diseñarse y aplicarse de forma que los contribuyentes con mayor capacidad económica paguen más, evitando cargas desproporcionadas. Un ejemplo claro es la Sentencia C-056-19 en la que observamos la importancia de las dos variables de la equidad: equidad horizontal y equidad vertical “(i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de manera idéntica a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto”

2. *Eficiencia*: Se busca que el recaudo del impuesto no genere altos costos administrativos ni para el Estado ni para los contribuyentes. La Corte Constitucional ha señalado que “el principio de eficiencia se refleja tanto en el diseño de los impuestos por el legislador como en su recaudo por la administración”, entendiendo que la eficiencia tributaria busca obtener el mayor recaudo posible con el menor costo administrativo y social para el contribuyente (Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003).

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que el impuesto de industria y comercio responde al principio de territorialidad, según el cual cada municipio puede gravar únicamente las actividades desarrolladas dentro de su jurisdicción. Pero, en la práctica, la diversidad normativa y tarifaria derivada de dicha autonomía territorial puede traducirse en mayores cargas operativas para los contribuyentes y para las administraciones tributarias municipales. Desde este punto de vista, la discusión sobre una posible armonización o unificación tarifaria del ICA también se relaciona con el principio de eficiencia tributaria, al buscar simplificación en el cumplimiento, fiscalización y recaudo del tributo.

3. *Progresividad*: Aunque el ICA no es un impuesto progresivo por naturaleza, puede buscar cierto grado de equidad mediante tarifas diferenciadas según la actividad o el nivel de ingresos. Es el caso del municipio de Floridablanca que mediante acuerdos municipales, modifica el Estatuto Tributario Municipal, según sea el caso, por ejemplo: con el Acuerdo 012 de 2021 se faculta al municipio para fijar tarifas diferenciales para grupos de actividad económica, lo que les permite que algunas actividades con mayor rentabilidad o volumen paguen una tarifa mayor.

El principio de legalidad es uno de los fundamentos esenciales del sistema tributario colombiano. De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, corresponde al

Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales establecer directamente los elementos esenciales de los tributos dentro de sus respectivas competencias. La Corte Constitucional ha señalado que este principio garantiza que los contribuyentes conozcan previamente las reglas que determinan sus obligaciones fiscales, brindando seguridad jurídica y limitando la discrecionalidad de las autoridades tributarias (Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003).

En lo concerniente al Impuesto de Industria y Comercio (ICA), el principio de legalidad adquiere especial relevancia debido a que la clasificación de las actividades económicas constituye un elemento determinante para la aplicación de las tarifas y la correcta identificación de la actividad gravada. Sin embargo, la existencia de diversas interpretaciones y adaptaciones de los códigos CIIU por parte de los municipios genera diferencias en la clasificación de actividades similares, lo que puede afectar la certeza jurídica de los contribuyentes y dar lugar a controversias en la determinación del impuesto.

Por esta razón, una propuesta de unificación nacional de los códigos de actividad económica para el ICA se encuentra estrechamente vinculada con el fortalecimiento del principio de legalidad, ya que contribuiría a la adopción de criterios homogéneos de clasificación, facilitaría el cumplimiento de las obligaciones tributarias y reduciría los conflictos derivados de interpretaciones divergentes entre las entidades territoriales. También, permitiría conservar la autonomía municipal en la definición de tarifas, respetando las competencias otorgadas por la Constitución y la ley, pero garantizando una mayor uniformidad en la identificación de las actividades económicas gravadas.

El ICA es un impuesto de carácter territorial que grava las actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas en los municipios y distritos de Colombia. Su estructura

normativa se encuentra fundamentada principalmente en la Ley 14 de 1983, el Decreto Ley 1333 de 1986 y la Ley 1819 de 2016, disposiciones que establecen los elementos generales del tributo y reconocen la autonomía de las entidades territoriales para administrarlo dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley.

Esta autonomía ha permitido que los municipios adopten diferentes mecanismos para clasificar las actividades económicas gravadas, generalmente tomando como referencia la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). Sin embargo, la ausencia de una regulación uniforme ha dado lugar a múltiples interpretaciones y adaptaciones de dichos códigos, generando diferencias en la clasificación de actividades económicas similares entre los distintos entes territoriales.

Aunque estos códigos fueron diseñados como una herramienta estandarizada para clasificar las actividades económicas a nivel internacional, su aplicación inconsistente a nivel territorial ha generado varias dificultades para los contribuyentes.

Uno de los principales factores que influye en la variación de los códigos es la falta de una reglamentación unificada a nivel nacional que obligue a los municipios a seguir un único sistema. A esto se suma que algunos entes territoriales modifican o interpretan los códigos CIIU de forma libre, crean subcategorías propias o no actualizan sus listados con base en las versiones más recientes. A su vez, la tecnología, la capacidad institucional y los intereses fiscales locales también influyen en las decisiones de codificación.

Esta situación produce consecuencias tanto positivas como negativas. Por un lado, la autonomía local les permite a los municipios adaptar su sistema tributario a las particularidades de su economía, con lo que pueden hacer una gestión más cercana y personalizada. Sin embargo, en la práctica, esta diversidad de códigos termina generando serias complicaciones para los

contribuyentes, especialmente para las empresas que operan en varios municipios, quienes deben buscar ajustarse a clasificaciones diversas para cumplir con el mismo tributo.

La falta de unificación produce inseguridad jurídica, aumenta los costos administrativos por el incremento de la carga laboral para la revisión de declaraciones, recursos o demandas, procesos ante tribunales, etc, dificultando a la vez, el cumplimiento de las obligaciones tributarias por discusiones sobre clasificación y tarifas. También complica la interoperabilidad entre sistemas de informaciones municipales y nacionales, lo que limita la fiscalización, el análisis de datos y el diseño de políticas públicas eficaces.

Aunque hay estudios e informes que mencionan la falta de unificación en la aplicación del ICA, no existe hasta ahora una investigación concreta que proponga cómo unificar los códigos CIIU para este impuesto en todo el país. Es decir, el problema ha sido identificado, La Comisión de Expertos para el Estudio del Régimen Tributario Territorial (2019) advirtió que la heterogeneidad en la aplicación del ICA, derivada de la ausencia de un código único de clasificación económica, ha producido distorsiones en la tributación local y dificultades para la administración del impuesto. La DIAN (Resolución 000114 de 2020) y el DANE (2020) reconocieron la necesidad de unificar los códigos CIIU a nivel nacional, precisamente para evitar diferencias interpretativas entre los registros del RUT y las bases de datos de los entes territoriales. Y en el ámbito doctrinal, Trujillo Galvis (2020) ha señalado que esta falta de unificación en la clasificación de actividades genera inseguridad jurídica y conflictos entre los contribuyentes y las administraciones municipales. Además, firmas especializadas como Grant Thornton (2021) y el Instituto Nacional de Contadores Públicos (INCP, 2022) han destacado que la dispersión de criterios tributarios locales incrementa el riesgo de errores en la determinación del ICA y afecta la transparencia, pero no se ha planteado una solución que sea técnica clara y viable.

Particularmente, la Ley 14 de 1983 constituye el principal antecedente normativo del Impuesto de Industria y Comercio en Colombia, al establecer las bases para su organización, determinación y recaudo por parte de las entidades territoriales. Esta ley fortaleció la autonomía fiscal municipal y permitió que los municipios desarrollaran sus propios estatutos tributarios. No obstante, aunque consolidó la facultad de las entidades territoriales para administrar el impuesto, no estableció un sistema unificado de clasificación de actividades económicas, situación que ha contribuido a la heterogeneidad observada actualmente en la aplicación de los códigos CIIU para efectos del ICA.

## **1.2 Formulación del problema**

La pregunta que orientará este trabajo de investigación es: ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos, administrativos y tributarios que viabilizan la unificación a nivel nacional de los códigos de actividad económica (CIIU) para el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), con el propósito de optimizar el recaudo territorial y mitigar la carga formal de los contribuyentes sin vulnerar el principio constitucional de autonomía fiscal municipal?

## **1.3 Justificación**

En Colombia, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un tributo clave para las finanzas de los municipios, ya que grava las actividades comerciales, industriales y de servicios que se desarrollan dentro de su territorio. Sin embargo, basados en el Art 287 de la Constitución Política de Colombia (1991), cada municipio tiene la libertad de adoptar su propia codificación de actividades económicas, lo que genera una gran diversidad de clasificaciones y, por ende, dificultades tanto para los contribuyentes como para las autoridades tributarias.

Actualmente, teniendo en cuenta que la mayoría de los municipios utilizan como referencia los códigos CIIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme), cada entidad hace sus propias adaptaciones que generalmente no siempre coinciden entre sí. Esta situación hace más complejo el cumplimiento de las obligaciones tributarias para los contribuyentes que operan en varios municipios, ya que deben ajustarse a diferentes códigos, tarifas y clasificaciones. Además, dificulta la labor de fiscalización, análisis estadístico y planeación por parte de las entidades públicas.

Veamos la selección del código CIIU al momento de registrarse en el RUT, esta tiene implicaciones directas en la determinación del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), debido a las diferencias interpretativas que existen entre los municipios en Colombia. Cuando el contribuyente escoge un código que no refleja con exactitud la naturaleza de su actividad económica, puede determinar una categoría tarifaria incorrecta, generando con ello pagos en exceso o, por el contrario, exponiéndose a sanciones por inexactitud si la administración municipal considera que se aplicó una tarifa inferior.

Esta situación se agrava cuando vemos que algunos municipios agrupan las actividades de manera distinta o simplemente no han adoptado completamente la codificación CIIU, lo que da como resultado que una misma actividad sea considerada, por ejemplo, comercial en un territorio y de servicios en otro. Asimismo, al existir diferencias entre la información registrada ante la DIAN y la aceptada por los municipios, pueden presentarse rechazos en las declaraciones, no aprobación de devoluciones o procesos de fiscalización por incongruencia en los datos.

Todo lo anterior aumenta de forma inmediata la carga administrativa del contribuyente, quien debe destinar tiempo y recursos adicionales para ajustar sus registros, atender requerimientos o contratar asesoría especializada, lo que refleja la necesidad urgente de avanzar hacia una armonización efectiva del uso de los códigos CIIU a nivel nacional.

Por esta razón, es tan importante reflexionar sobre la necesidad de la unificación nacional de los códigos de actividad económica para efectos del ICA, tomando como base los códigos CIIU que ya utiliza la DIAN a nivel nacional. Una codificación homogénea permitiría facilitar el cumplimiento tributario, aumentar la transparencia y mejorar la gestión de los ingresos municipales. También contribuiría a la interoperabilidad entre entidades del Estado, al permitir un lenguaje común que facilite el cruce de información, el control y la planeación fiscal.

Esta investigación pretende aportar al análisis de esta problemática, proponiendo una mirada técnica y práctica sobre los beneficios, retos y posibles caminos para avanzar hacia una codificación unificada. La investigación resulta pertinente porque responde a una necesidad real del sistema tributario colombiano y puede convertirse en un insumo valioso para futuras reformas que busquen mejorar la eficiencia y equidad en la administración del ICA.

En consecuencia, este proyecto de investigación resulta pertinente porque responde a una necesidad identificada en el sistema tributario colombiano y propone una alternativa técnicamente fundamentada para mejorar y promover una armonización y clasificación de las actividades económicas, buscando una modernización en los procesos de la gestión tributaria en Colombia, respetando a la vez el principio constitucional de autonomía fiscal de las entidades territoriales.

## **1.4 Objetivos**

### ***1.4.1 Objetivo general***

Fundamentar la unificación a nivel nacional de los códigos de actividad económica para el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) basados en la clasificación CIIU, con el fin de optimizar el recaudo territorial y mitigar la carga formal de los contribuyentes.

### ***1.4.2 Objetivos específicos***

- Comparar la aplicación de las actividades económicas gravadas con el ICA en una muestra de municipios representativos, evidenciando las divergencias en su clasificación.
- Evaluar la viabilidad jurídica de la estandarización de los códigos CIU, determinando su compatibilidad con el principio constitucional de autonomía fiscal territorial de los municipios.
- Determinar los efectos administrativos y tributarios de la unificación de los códigos, destacando su impacto en la simplificación de las declaraciones para los contribuyentes, el cruce de información entre las entidades gubernamentales y la eficiencia en los procesos de fiscalización.

## **2. Marco referencial**

### **2.1 Estado del arte**

El tema sobre la administración del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), ha sido desarrollado desde puntos de vista de descentralización fiscal, autonomía tributaria territorial y eficiencia del sistema tributario del país

Varios estudios a nivel nacional han hablado del funcionamiento del ICA y de cómo los municipios lo administran, pero muy pocos se han enfocado en la necesidad de unificar los códigos CIU a nivel nacional para este impuesto. La mayoría de investigaciones hablan de los problemas que se generan por las diferencias entre municipios y de cómo esto afecta la competitividad y la claridad del sistema tributario.

Por ejemplo, a nivel nacional, Cubides Durán (2018) analizó la necesidad de implementar mecanismos de simplificación en la tributación territorial colombiana, identificando que la complejidad normativa y las limitaciones administrativas de las entidades territoriales afectan la eficiencia del sistema tributario local. El autor argumenta que, dentro del marco constitucional vigente, existen alternativas jurídicas que permiten optimizar la gestión de los tributos territoriales mediante instrumentos de simplificación que faciliten el cumplimiento de las obligaciones fiscales y fortalezcan la capacidad de recaudo por parte de las administraciones locales. En sus conclusiones, resalta la importancia de avanzar hacia esquemas que reduzcan la complejidad operativa y promuevan una administración tributaria más eficiente.

Aunque la investigación no aborda específicamente la unificación de los códigos de actividad económica para el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), sus hallazgos resultan relevantes para el presente estudio, ya que evidencian la necesidad de adoptar mecanismos de armonización y simplificación administrativa en el ámbito tributario territorial.

De igual manera, Guarnizo et al (2019) analizaron los problemas derivados de la aplicación del ICA en diferentes jurisdicciones municipales, evidenciando que la heterogeneidad normativa dificulta el cumplimiento tributario y puede generar riesgos de doble tributación. Sus hallazgos respaldan la necesidad de mecanismos de armonización que faciliten la identificación y clasificación uniforme de las actividades económicas.

Martínez (2021), en una investigación desarrollada en la Universidad Nacional de Colombia, analizó los efectos de la descentralización fiscal sobre la administración del ICA, llegando a la conclusión de que la diversidad normativa existente entre los municipios incrementa los costos de cumplimiento para los contribuyentes y dificulta los procesos de fiscalización. No

obstante, su investigación se concentra en el análisis institucional de la descentralización y no desarrolla una propuesta técnica de armonización de la clasificación económica.

Por otra parte, Orozco y Sánchez (2022) estudiaron el impacto de las diferencias tributarias municipales sobre las decisiones de inversión empresarial, evidenciando que la heterogeneidad en las tarifas, procedimientos y clasificaciones genera incertidumbre jurídica y afecta la competitividad territorial. Sin embargo, los autores limitan su análisis a los efectos económicos de la dispersión normativa, sin entrar a estudiar mecanismos específicos de estandarización.

Desde el punto de vista institucional, la Comisión de Expertos para el Estudio del Régimen Tributario Territorial, creada mediante la Ley de Crecimiento Económico, presentó un informe con recomendaciones para modernizar el sistema tributario territorial colombiano. La Comisión identificó que la dispersión normativa existente entre las entidades territoriales genera ineficiencias administrativas, incrementa los costos de cumplimiento para los contribuyentes y dificulta la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Dentro de sus recomendaciones presenta la necesidad de fortalecer los procesos de armonización administrativa, mejorar el intercambio de información y simplificar las obligaciones tributarias, reconociendo que la modernización del sistema requiere mayores niveles de coordinación institucional. Pero al igual que los estudios anteriores, el informe no desarrolla una propuesta específica relacionada con la unificación nacional de los códigos de actividad económica para efectos del ICA.

De igual forma, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expidió la Resolución 000114 de 2020, mediante la cual adoptó oficialmente la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Actividades Económicas (CIIU Rev. 4 A.C. 2020) elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), estableciendo su utilización obligatoria para la identificación de las actividades económicas en el Registro Único Tributario

(RUT). Esta decisión constituye un avance importante en materia de estandarización tributaria nacional, pues permite unificar la identificación económica de los contribuyentes frente a la administración tributaria nacional. Sin embargo, dicha regulación no extendió esta uniformidad a la administración del Impuesto de Industria y Comercio por parte de las entidades territoriales, donde continúan coexistiendo múltiples adaptaciones municipales de la clasificación económica.

En el mismo sentido, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), mediante la actualización de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme – CIIU Rev. 4 A.C., reafirmó la importancia de contar con una clasificación homogénea de actividades económicas que facilite la comparabilidad estadística, fortalezca la interoperabilidad de la información y promueva el intercambio de datos entre entidades públicas. Sin embargo, el propósito de dicha clasificación continúa siendo eminentemente estadístico y registral, sin establecer mecanismos jurídicos que obliguen a las entidades territoriales a adoptar una codificación uniforme para la administración del ICA.

La literatura reciente sobre gobernanza pública, transformación digital e interoperabilidad institucional también ha dado a conocer la necesidad de establecer estándares comunes para el intercambio de información entre entidades estatales. Varios estudios sostienen que la interoperabilidad constituye uno de los principales instrumentos para fortalecer la eficiencia administrativa, mejorar los procesos de fiscalización y reducir los costos de cumplimiento tributario. Desde este punto de vista, la utilización uniforme de la clasificación CIIU busca convertirse en un mecanismo de modernización administrativa que facilita la integración de los sistemas de información utilizados por las administraciones tributarias nacionales y territoriales.

Por otra parte, la doctrina internacional sobre armonización tributaria ha sostenido que la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno no implica necesariamente la pérdida de

autonomía fiscal. Autores como Bird y Vaillancourt (2006) sostienen que la armonización administrativa busca establecer estándares técnicos comunes que permitan mejorar la eficiencia del sistema tributario sin afectar las competencias constitucionales de las entidades territoriales. De manera complementaria, los planteamientos de Musgrave (1959) y Oates (1972) sobre descentralización fiscal continúan siendo referentes para comprender que la autonomía territorial puede coexistir con mecanismos de coordinación administrativa que promuevan la eficiencia y la seguridad jurídica.

En el contexto internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha promovido la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) como el estándar internacional para la identificación de actividades económicas, el cual ha sido adoptado por numerosos países a nivel mundial. La utilización de esta clasificación ha permitido fortalecer la comparabilidad de la información económica y facilitar la interoperabilidad entre instituciones públicas. Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que la simple adopción de la clasificación no garantiza por sí misma la armonización administrativa, lo que hace necesario la existencia de mecanismos regulatorios que aseguren una aplicación uniforme por parte de las autoridades territoriales.

De la revisión de la literatura científica, los antecedentes institucionales y el marco normativo reciente, existe un amplio desarrollo investigativo relacionado con la descentralización fiscal, la autonomía tributaria municipal, la administración del Impuesto de Industria y Comercio y la utilización de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme como una herramienta para la identificación de actividades económicas. Asimismo, la DIAN, el DANE y la Comisión de Expertos para el Régimen Tributario Territorial han reconocido la necesidad de una mayor armonización administrativa, simplificación tributaria e interoperabilidad institucional. Pero hasta el momento, no se identifican investigaciones que desarrollen una propuesta dirigida

específicamente a fundamentar la unificación nacional de los códigos CIIU para efectos del Impuesto de Industria y Comercio, preservando simultáneamente la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

En consecuencia, la presente investigación pretende contribuir al cierre de este vacío académico mediante una fundamentación jurídica, administrativa y tributaria que sustente la viabilidad de establecer una clasificación homogénea de actividades económicas para efectos del ICA, utilizando como referente la CIIU adoptada oficialmente en Colombia. Se busca demostrar que la estandarización de la clasificación económica no implica la eliminación de la autonomía fiscal municipal, sino la adopción de un lenguaje común que fortalezca la seguridad jurídica, simplifique el cumplimiento tributario, facilite la interoperabilidad entre entidades públicas y contribuya a la modernización del sistema tributario territorial colombiano.

## **2.2 Marco teórico**

La clasificación de actividades económicas y su relación con los impuestos territoriales, como el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), ha sido objeto de análisis desde diversas teorías económicas, jurídicas y administrativas. Este marco teórico busca explicar y fundamentar las bases conceptuales que sustentan la necesidad de una unificación nacional de los códigos CIIU, analizando los principales enfoques que permiten comprender esta problemática desde una perspectiva técnica y académica.

Richard Musgrave (1959), considerado uno de los padres de la Hacienda Pública moderna expone en su teoría de descentralización fiscal, que ésta se trata de una distribución de competencias tributarias y de gasto entre los diferentes niveles de gobierno, con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y promover la autonomía territorial.

Posteriormente, Wallace Oates (1972) amplía este enfoque en “teoría del federalismo fiscal”, donde sostiene que las decisiones públicas deben ser adoptadas por el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, siempre y cuando esto incremente el bienestar social y la eficiencia en la provisión de bienes públicos locales. Según el autor, la descentralización fiscal permite una asignación más eficiente de los recursos públicos, pues estos conocen mejor las necesidades de su territorio. Sin embargo, esta autonomía también puede generar desequilibrios y disparidades, especialmente cuando no existen mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno.

En el caso colombiano, esta teoría se refleja en el modelo de Estado descentralizado consagrado en la Constitución Política de 1991 que reconoce la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus propios recursos y tributos, cada municipio puede definir su propia interpretación y aplicación de los códigos CIIU para determinar las tarifas del ICA, dentro del marco legal nacional.

Esta situación, aunque responde al principio de descentralización, también ha derivado en confusión para los contribuyentes, inequidad entre regiones y una carga administrativa adicional tanto para las empresas como para las administraciones locales.

La armonización fiscal es un concepto ampliamente abordado en estudios de integración económica y en experiencias de sistemas federales. Según Bird y Vaillancourt (2006), la armonización busca reducir diferencias tributarias injustificadas entre jurisdicciones, sin eliminar completamente la autonomía local. Es decir, no se trata de centralizar las decisiones, sino de coordinar normas comunes en aspectos clave, como la clasificación de actividades, bases gravables o procedimientos.

En Colombia, aunque el sistema tributario es descentralizado, la falta de coordinación en el uso de los códigos CIIU para el ICA es una de las razones que justifican avanzar hacia una

armonización técnica, en la que se unifique la codificación, respetando la autonomía tarifaria de los municipios. Esto también se alinea con modelos como el de la Unión Europea, donde los países mantienen soberanía fiscal, pero utilizan clasificaciones armonizadas para ciertos tributos.

Los códigos CIIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme), establecidos por la ONU y adaptados en Colombia por el DANE con la Resolución 066 del 31 de enero de 2012, tienen como objetivo organizar las actividades económicas de forma estandarizada. En teoría, su adopción busca facilitar la recolección de datos estadísticos y permitir comparaciones nacionales e internacionales. Sin embargo, su uso en el ámbito tributario local no ha sido acompañado por una reglamentación nacional clara y uniforme.

El DANE (2020) proporciona lineamientos técnicos sobre el uso de la CIIU Rev. 4 A.C., pero no existe un mecanismo obligatorio que indique a los municipios cómo deben aplicar estos códigos en la estructura del ICA. Esto ha generado que municipios agrupen de manera diferente las actividades económicas.

Desde una perspectiva de gobernanza tributaria, autores como Tanzi y Casanegra (1997) han señalado que los sistemas tributarios deben garantizar no solo el recaudo, sino también la confianza del contribuyente y la estabilidad normativa. Cuando hay múltiples interpretaciones sobre una misma clasificación económica, se pone en riesgo la legitimidad del sistema y se aumenta el riesgo de evasión o errores en el cumplimiento.

La simplificación normativa y la estandarización de procesos son principios de buena gestión pública, especialmente en materia tributaria. Unificar los códigos de actividad para el ICA no significa eliminar la autonomía local, sino por el contrario, establecer una base técnica común que facilite tanto el cumplimiento por parte del contribuyente como el control por parte de los municipios.

El análisis desde estas teorías y modelos permite entender que el problema no radica en el uso de los códigos CIIU en sí mismos, sino en la manera como se aplican de forma fragmentada entre los municipios. Teóricamente, es posible y recomendable avanzar hacia una unificación nacional de códigos de actividad económica para el ICA, como mecanismo de equidad, eficiencia y transparencia. Esta propuesta no va en contra de la descentralización, sino que se ubica dentro del marco de una armonización tributaria inteligente, que respete la autonomía fiscal local pero promueva reglas claras y comunes en aspectos fundamentales.

## **2.3 Marco conceptual**

### ***2.3.1 Sistema tributario colombiano***

El sistema tributario colombiano constituye el conjunto de normas, principios, instituciones y procedimientos que regulan la creación, administración y recaudo de los tributos en el país. Su finalidad principal es la de obtener los recursos necesarios para que el Estado pueda cumplir sus funciones constitucionales y satisfacer las necesidades colectivas de la población. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia (1991), el sistema tributario debe estructurarse de manera que garantice justicia fiscal, sostenibilidad financiera y respeto por los derechos de los contribuyentes.

El artículo 363 de la Constitución establece que el sistema tributario colombiano se fundamenta en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, los cuales orientan tanto la creación de los tributos como su administración y recaudo. Estos principios buscan asegurar una distribución justa de las cargas tributarias y promover el adecuado funcionamiento de la administración pública.

Dentro de este sistema, los tributos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones. Los impuestos representan la principal fuente de ingresos del Estado y pueden ser de carácter nacional o territorial. Entre estos últimos se encuentra el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), objeto central de la presente investigación.

### ***2.3.2 Principios rectores del sistema tributario***

Los principios tributarios constituyen criterios fundamentales que orientan al estado en la creación, interpretación y aplicación de las normas fiscales. En Colombia, los principios de equidad, eficiencia y progresividad se encuentran consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política.

El principio de equidad exige que todas las cargas tributarias sean distribuidas de manera justa entre los contribuyentes, considerando su capacidad económica. La Corte Constitucional ha señalado que este principio comprende tanto la equidad horizontal, según la cual quienes poseen igual capacidad contributiva deben recibir un tratamiento tributario similar, como la equidad vertical, que considera que quienes tienen mayor capacidad económica deben asumir una mayor carga fiscal.

Por su parte, el principio de eficiencia busca que el sistema tributario permita obtener los recursos necesarios para el buen funcionamiento del Estado con el menor costo administrativo posible para las autoridades tributarias y para los contribuyentes. En este sentido, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-776 de 2003, indicó que la eficiencia debe reflejarse tanto en el diseño de los tributos como en los mecanismos utilizados para su recaudo y control.

Por su parte, el principio de progresividad pretende que la carga tributaria aumente de manera proporcional a la capacidad económica de los contribuyentes. Aunque este principio tiene

una aplicación más evidente en impuestos directos como el impuesto sobre la renta, constituye un criterio que orienta todo el sistema tributario. Adicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia reconocen la importancia del principio de legalidad tributaria, conforme al cual ningún tributo puede ser exigido sin que sus elementos esenciales hayan sido definidos previamente por la ley o por las corporaciones públicas competentes. Este principio nos garantiza seguridad jurídica y limita la discrecionalidad de la administración tributaria.

### ***2.3.3 Principios territoriales***

La organización territorial del Estado colombiano está fundamentada en principios que buscan armonizar la unidad nacional con la autonomía de las entidades territoriales. El artículo 287 de la Constitución Política reconoce a los departamentos, distritos y municipios el derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, el artículo 288 de la Constitución establece los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad como mecanismos que articulan las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Estos principios permiten que las entidades territoriales ejerzan sus funciones dentro de un marco de cooperación institucional que garantice el cumplimiento de los fines del Estado.

En materia tributaria, estos principios adquieren especial importancia debido a que los municipios poseen facultades para administrar tributos territoriales como el ICA, pero deben hacerlo respetando los límites establecidos por la Constitución y la ley.

### ***2.3.4 Descentralización fiscal y autonomía territorial***

La descentralización fiscal es un mecanismo por medio del cual el Estado transfiere competencias administrativas y financieras a las entidades territoriales, permitiéndoles gestionar recursos y atender todas las necesidades de sus comunidades de manera más eficiente.

En Colombia, la descentralización fiscal se consolidó con la Constitución Política de 1991, que fortaleció la autonomía territorial y le dio mayores facultades a los municipios para administrar sus recursos y establecer tributos dentro del marco legal vigente.

La autonomía tributaria territorial permite a los municipios determinar aspectos que tienen que ver con la administración de los tributos locales, incluyendo tarifas, procedimientos y mecanismos de fiscalización. Sin embargo, dicha autonomía no es total, pues debe ejercerse respetando los principios constitucionales y las disposiciones legales que regulan cada tributo.

Esta tensión entre autonomía territorial y necesidad de armonización fiscal constituye uno de los principales desafíos para la administración del ICA y representa un elemento central en la discusión sobre la unificación nacional de los códigos de actividad económica.

### ***2.3.5 Impuesto de Industria y Comercio (ICA)***

El Impuesto de Industria y Comercio es un tributo de carácter municipal que grava el ejercicio de las actividades industriales, comerciales y de servicios dentro de la jurisdicción de cada municipio o distrito. Su regulación principal se encuentra en la Ley 14 de 1983, en el Decreto Ley 1333 de 1986 y en las disposiciones posteriores que han complementado su estructura normativa.

El ICA constituye una de las fuentes más importantes de ingresos tributarios para las entidades territoriales, debido a que le permite financiar programas y servicios públicos locales.

El sujeto activo del impuesto es el municipio o distrito donde se desarrolla la actividad económica, y el sujeto pasivo le corresponde a las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que realizan las actividades gravadas.

La determinación del impuesto depende de la correcta identificación de la actividad económica desarrollada por el contribuyente, aspecto que convierte la clasificación de actividades económicas en un elemento fundamental para su adecuada administración.

### ***2.3.6 Codificación de actividades económicas***

La codificación de actividades económicas consiste en la asignación de códigos específicos a cada una de las diferentes actividades productivas desarrolladas por personas y organizaciones. Su propósito central es facilitar la identificación, clasificación, análisis y control de las actividades económicas dentro de una economía.

En el ámbito tributario, la codificación permite determinar con precisión la actividad principal desarrollada por el contribuyente y establecer las obligaciones fiscales que le corresponden. De igual manera, facilita los procesos de fiscalización, el intercambio de información entre entidades públicas y la elaboración de estadísticas económicas.

La existencia de diversos sistemas de clasificación o interpretaciones diferentes de una misma actividad puede terminar en inconsistencias administrativas, dificultades en la gestión tributaria y en problemas de seguridad jurídica para los contribuyentes.

### ***2.3.7 Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)***

La Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Actividades Económicas (CIIU) es un sistema de clasificación que ha sido desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas

con el propósito de establecer un lenguaje común para identificar y agrupar actividades económicas a nivel internacional.

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) adoptó la CIIU Revisión 4 para Colombia, la cual es utilizada por diversas entidades públicas, incluida la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), para efectos estadísticos, registrales y tributarios.

La utilización de la CIIU permite mejorar la comparabilidad de la información económica, facilitar el análisis sectorial y promover la interoperabilidad entre sistemas de información. Sin embargo, en el caso del ICA, la mayoría de los municipios han desarrollado adaptaciones o interpretaciones propias de los códigos CIIU, originando diferencias en la clasificación de actividades económicas similares.

Esta situación ha ocasionado dificultades para los contribuyentes que desarrollan actividades en diferentes municipios, así como limitaciones para la armonización tributaria y el intercambio de información entre las entidades territoriales.

### ***2.3.8 Unificación de códigos de actividad económica para efectos tributarios***

La unificación de los códigos de actividad económica consiste en la adopción de un sistema único y estandarizado de clasificación para todas las entidades territoriales. En el contexto del ICA, esta propuesta busca que los municipios utilicen una misma base de referencia para identificar las actividades gravadas, tomando como referencia la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

La unificación no busca eliminar la autonomía tributaria municipal, como tampoco modificar la facultad de los concejos para establecer tarifas dentro de los límites legales. Por el

contrario, pretende estandarizar los criterios para la clasificación económica fortaleciendo la seguridad jurídica, mejorando la eficiencia administrativa, facilitando el cumplimiento tributario y promoviendo la interoperabilidad entre sistemas de información.

Desde esta perspectiva, la adopción de una clasificación uniforme basada en la CIIU puede contribuir al fortalecimiento del principio de legalidad tributaria, reducir las diferencias interpretativas entre municipios y crear condiciones más favorables para la administración y fiscalización del Impuesto de Industria y Comercio a nivel nacional.

## **2.4 Marco legal**

El marco legal de esta investigación se fundamenta en la Constitución Política de Colombia de 1991 y las normas que regulan el ICA y el uso de los códigos de actividad económica en Colombia como:

- Ley 14 de 1983 Regula el ICA y faculta a los municipios para establecer las tarifas y clasificaciones que consideren convenientes.
- Ley 1607 de 2012 y Ley 1819 de 2016 Introdúcen reformas al sistema tributario que buscan modernizar y armonizar las prácticas fiscales en el país.
- Ley 788 de 2002 Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1625 de 2016 (Único Reglamentario en materia tributaria) \* Compila y reglamenta aspectos relacionados con los códigos CIIU y su adopción por parte de la DIAN.
- Resoluciones de la DIAN Establecen y actualizan los códigos CIIU que deben utilizar los contribuyentes en sus obligaciones fiscales.

- Sentencia C-504 de 2002 del Consejo de Estado Se precisa que la autonomía fiscal de las entidades territoriales no tiene carácter absoluto, sino que por el contrario debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley.
- Sentencia C-538 de 2002 del consejo de Estado Reitera que la autonomía tributaria territorial debe interpretarse de manera armónica con los principios de unidad del Estado, coordinación y concurrencia entre los distintos niveles de gobierno.

Estas normas proporcionan la base jurídica para discutir la viabilidad y pertinencia de una unificación nacional de códigos para el ICA, respetando la autonomía de los municipios, pero buscando una mayor coherencia en el sistema tributario colombiano.

Dentro del análisis jurídico del impuesto de industria y comercio (ICA), resulta importante abordar el principio de eficiencia tributaria como uno de los fundamentos constitucionales que orientan el sistema tributario colombiano. El artículo 363 de la Constitución Política establece que el sistema tributario está fundamentado en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Sobre este punto, la Corte Constitucional precisó que la eficiencia tributaria debe analizarse desde la creación normativa del tributo, su administración y el recaudo efectivo. En la Sentencia C-776 de 2003, la Corte señaló que este principio se manifiesta “en el diseño de los impuestos por el legislador y en su recaudo por parte de la administración”, lo que implica que el sistema debe procurar obtener el mayor nivel de recaudo posible con el menor costo administrativo y operativo tanto para el Estado como para el contribuyente (Corte Constitucional, 2003).

En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado criterios relacionados con la aplicación territorial del impuesto de industria y comercio, especialmente frente a la competencia de los municipios para gravar actividades económicas realizadas dentro de su jurisdicción. En sentencia del 3 de junio de 2021, la Sección Cuarta reiteró

que cada uno de los entes territoriales, únicamente puede ejercer su potestad tributaria sobre los ingresos obtenidos dentro de su territorio, conforme al principio de territorialidad del ICA (Consejo de Estado, 2021). Si bien este criterio protege la autonomía fiscal municipal, también evidencia la complejidad administrativa que se deriva de la multiplicidad de regulaciones locales, tarifas diferenciadas y obligaciones formales exigidas por cada municipio.

Desde este punto de vista, el análisis de una posible unificación o armonización tarifaria del impuesto de industria y comercio cobra relevancia jurídica y administrativa, en la medida en que podría contribuir al fortalecimiento del principio de eficiencia tributaria, mediante la simplificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias, la reducción de cargas administrativas para los contribuyentes y la optimización de los procesos de fiscalización, control y recaudo por parte de las administraciones municipales.

El impuesto de industria y comercio (ICA) constituye uno de los principales tributos de carácter territorial en Colombia y representa una fuente esencial de financiación para cada uno de los municipios y distritos, al permitirles atender todas sus necesidades relacionadas con inversión social, funcionamiento administrativo y desarrollo económico local. Su regulación se ha consolidado a través de normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que han definido sus elementos estructurales, alcance territorial y criterios de aplicación.

Desde el punto de vista constitucional, el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia reconoce la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus intereses y administrar sus recursos, incluyendo también la facultad de establecer tributos dentro de los límites señalados por la ley. A su vez, el artículo 338 dispone que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden imponer contribuciones fiscales y parafiscales, fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas.

En desarrollo de estos principios, la Ley 14 de 1983 estableció el marco general del impuesto de industria y comercio como un tributo municipal aplicable sobre todas las actividades industriales, comerciales y de servicios ejercidas dentro de la jurisdicción de cada municipio. Posteriormente, el Decreto Ley 1333 de 1986 —Código de Régimen Municipal— compiló y desarrolló disposiciones relacionadas con los tributos territoriales, incluyendo el ICA, consolidando sus elementos esenciales de causación, sujeto pasivo y competencia tributaria municipal.

Más adelante, la Ley 1819 de 2016 introdujo modificaciones relevantes en materia tributaria nacional y territorial, particularmente mediante la incorporación de reglas orientadas a la modernización del sistema tributario territorial y al fortalecimiento de mecanismos de administración, fiscalización y recaudo del impuesto. Dentro de los avances realizados se destaca la regulación del ICA en relación con la territorialidad del ingreso, buscando una mayor claridad frente a las actividades desarrolladas en varios municipios y la determinación del lugar de tributación.

En este contexto normativo y jurisprudencial, la discusión sobre la posible unificación o armonización tarifaria del impuesto de industria y comercio adquiere importancia jurídica y técnica, debido a que puede contribuir al fortalecimiento del principio de eficiencia tributaria, simplificando el cumplimiento de las obligaciones formales por parte de los contribuyentes, reduciendo cargas administrativas para las administraciones tributarias municipales y promoviendo mayor seguridad jurídica dentro del sistema tributario territorial colombiano.

### **3. Método**

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque de investigación jurídica documental con un alcance descriptivo, analítico y propositivo. El diseño metodológico se fundamenta en la revisión sistemática y el escrutinio crítico de fuentes primarias y secundarias, lo cual resulta idóneo para abordar la complejidad normativa del Impuesto de Industria y Comercio (ICA). Esta estructura permite articular de manera coherente la perspectiva jurídico-tributaria con la técnica-contable, enfocando el rigor investigativo en la evaluación del recaudo y las obligaciones formales, así como en los límites del derecho administrativo y constitucional que rigen la materia.

Para la fase inicial de diagnóstico y recolección de datos, correspondiente al primer objetivo, se empleará la técnica de revisión exhaustiva sobre los Acuerdos Municipales y Estatutos Tributarios vigentes en la muestra de las diez entidades territoriales seleccionadas. La información extraída de los repositorios normativos oficiales y gacetas municipales será sistematizada mediante matrices de análisis comparativo. Este tratamiento estructurado de los datos facilitará contrastar empíricamente las clasificaciones y actividades aplicadas a nivel local frente a la estructura normativa del estándar nacional CIIU.

Posteriormente, la fase de interpretación se abocará al análisis de la viabilidad jurídica de la unificación. En esta etapa se examinará la jurisprudencia y la doctrina pertinente, con especial atención en las sentencias de la Corte Constitucional y los fallos del Consejo de Estado relativos al principio de autonomía fiscal territorial y su concurrencia con la potestad tributaria del orden nacional. A través del método de análisis, se estructurarán los argumentos sustanciales que delimitan la frontera legal entre la necesidad de estandarización y el respeto irrestricto por los principios constitucionales territoriales.

Finalmente, la fase de síntesis evaluativa proyectará los efectos administrativos y fiscales derivados de la propuesta de unificación. A partir de la comparación de los hallazgos previos y el soporte en informes técnicos de entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Hacienda, se fundamentará el impacto de la medida. Este cierre metodológico consolidará los argumentos técnicos sobre la simplificación de las declaraciones, la optimización de los procesos de fiscalización y los beneficios en términos de interoperabilidad de la información entre los entes gubernamentales.

#### **4. Desarrollo de objetivos**

##### **4.1. Comparación de la aplicación de las actividades económicas gravadas con el ICA en una muestra de municipios representativos, evidenciando las divergencias en su clasificación.**

El presente capítulo desarrolla el análisis comparativo de la clasificación de actividades económicas utilizada por las diferentes entidades territoriales para efectos del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), tomando como referente la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Actividades Económicas (CIIU) adoptada oficialmente en Colombia por el DANE y la DIAN.

El análisis realizado permitió identificar el grado de similitud existente entre la clasificación nacional y las codificaciones aplicadas por los municipios seleccionados, evidenciando elementos de convergencias y de divergencias derivadas de las adaptaciones administrativas locales.

En este contexto, la clasificación CIIU constituye un referente técnico que facilita la identificación uniforme de las actividades económicas y favorece la coordinación entre las administraciones tributarias a nivel nacional y territorial.

Por consiguiente, la investigación analiza y compara la codificación utilizada por diferentes municipios colombianos para actividades económicas representativas de los sectores comercial, industrial y de servicios, con el propósito de identificar las divergencias existentes, evaluar su alcance jurídico y determinar sus efectos administrativos y tributarios dentro de la gestión del ICA.

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) constituye la principal fuente de ingresos tributarios de los municipios en Colombia; sin embargo, su administración descentralizada ha originado una profunda asimetría en el cumplimiento de las obligaciones formales. El presente capítulo tiene como propósito desarrollar el primer objetivo específico de esta investigación: comparar la aplicación de las actividades económicas gravadas en una muestra de entidades territoriales, evidenciando las divergencias existentes frente al modelo estándar de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) adoptado a nivel nacional por el DANE y la DIAN

Para comprender la magnitud de esta problemática, es necesario aislar la obligación sustancial (el pago del tributo) y concentrar el análisis estrictamente en la obligación formal de clasificación.

En el actual panorama del derecho tributario y administrativo colombiano, el hecho generador del ICA se materializa en la jurisdicción donde se ejerce la actividad, lo que genera fricciones severas en zonas de alta integración metropolitana. Un claro ejemplo de esta distorsión se observa en fenómenos de conurbación como el que ocurre entre Bucaramanga, Floridablanca y otros municipios colindantes, donde un mismo contribuyente que presta servicios en toda el área metropolitana se enfrenta a estatutos tributarios disímiles que exigen codificaciones distintas para

una misma realidad económica, alterando su planeación fiscal por el simple hecho de cruzar un límite territorial invisible.

Con el fin de documentar esta dispersión normativa se optó por un muestreo no probabilístico, seleccionando 3 actividades (industrial, comercial y servicios) así como diez (10) entidades territoriales bajo criterios de importancia fiscal, dinámica comercial y fenómenos de conurbación. La muestra integra grandes capitales de categoría especial; ciudades intermedias; y municipios que conforman áreas metropolitanas altamente integradas. Esta selección resulta estratégicamente idónea, pues permite evidenciar los conflictos de territorialidad, carga formal y asimetría normativa que enfrentan los contribuyentes al ejercer actividades económicas en jurisdicciones limítrofes, justificando así la necesidad de la estandarización propuesta.

#### Grupo 1: Las Grandes Capitales

1. Bogotá D.C.: indispensable por tener el régimen sancionatorio y de clasificación más robusto, a menudo con códigos y tarifas propias.
2. Medellín: fundamental por su fuerte tejido industrial y variaciones en la clasificación frente a la Nación.
3. Cali: alta representatividad en el suroccidente del país.
4. Barranquilla: representante principal de la región Caribe y de categoría especial.

#### Grupo 2: Laboratorio de Conurbación

5. Bucaramanga: capital regional clave con fuerte dinámica comercial.
6. Floridablanca: indispensable para contrastar directamente con Bucaramanga. Demuestra cómo una empresa que opera en un área metropolitana unificada sufre barreras formales al cruzar una frontera municipal debido a diferencias en los códigos o tarifas.

7. Girón: aporta la visión de un municipio con fuerte vocación industrial e histórica, completando el análisis del conflicto normativo en áreas metropolitanas.

8. Soacha: el mejor ejemplo a nivel nacional del choque fiscal con una ciudad capital (Bogotá).

#### Grupo 3: Ciudades Intermedias e Industriales

9. Pereira: eje cafetero, ciudad intermedia con alto cruce de servicios e industria.

10. Envigado: permite analizar el contraste tributario frente a Medellín y su propia autonomía fiscal dentro del Valle de Aburrá.

Para la recolección, sistematización y evaluación de los datos, se diseñó una matriz de análisis comparativo buscando delimitar el alcance de la investigación exclusivamente hacia la *obligación formal* del tributo (la clasificación de la actividad económica), aislando la *obligación sustancial* (el pago y la tarifa).

A continuación, se exponen los resultados derivados de la matriz comparativa, los cuales revelan cómo la falta de unificación en el lenguaje técnico-contable incrementa la carga administrativa, eleva el riesgo sancionatorio por inexactitud y obstaculiza la interoperabilidad de la información fiscal.

**Tabla 1.** *Actividad 5611 - Expendio a la mesa de comidas preparadas.*

| <i>Municipio</i> | <i>Acuerdo Vigente</i>                                      | <i>Código Local</i>                                                           | <i>Anotación y Tipo de Divergencia</i>                                                                       |
|------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bogotá D.C.      | Resolución No.SDH-000265 13 de abril de 2021                | 303 Agrupación por tarifas y 5611 expendio a la mesa de comidas preparadas    | Tiene agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad con CIIU Rev4 AC           |
| Medellín         | Acuerdo 093 de 2023                                         | 5611 expendio a la mesa de comidas preparadas                                 | Conserva la codificación y descripción de la actividad.<br>La codificación del municipio es con CIIU Rev4 AC |
| Cali             | Resolución No. 4131.010.21.1240 del 23 de diciembre de 2025 | 302-09 Agrupación por tarifas y 5611 expendio a la mesa de comidas preparadas | Tiene agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad con CIIU Rev4 AC           |
| Barranquilla     | Resolución DSH No. 001 de mayo 22 de 2024                   | 303 Agrupación por tarifas y 5611 expendio a la mesa de comidas preparadas    | Tiene agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad en base a CIIU Rev4 AC     |

| <i>Municipio</i> | <i>Acuerdo Vigente</i>             | <i>Código Local</i>                                                                                                                              | <i>Anotación y Tipo de Divergencia</i>                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bucaramanga      | Resolución No. 7525 de 23/08/2022  | 302 Agrupación por tarifas y 5611 expendio a la mesa de comidas preparadas                                                                       | Tiene agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad en base a CIIU Rev4 AC                                                                                                                                                                       |
| Floridablanca    | Acuerdo 012 de 2021                | 5611 expendio a la mesa de comidas preparadas                                                                                                    | Conserva la codificación y descripción de la actividad.<br>La codificación del municipio es con código CIIU Rev4 AC                                                                                                                                                            |
| Girón            | Acuerdo 005 de 2024                | 5611 expendio a la mesa de comidas preparadas                                                                                                    | Conserva la codificación y descripción de la actividad.<br>La codificación del municipio es con código CIIU                                                                                                                                                                    |
| Soacha           | Resolución 007 de 2021             | 305 Agrupación por tarifas y 5611 expendio a la mesa de comidas preparadas                                                                       | Tiene agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad en base a CIIU Rev4 AC                                                                                                                                                                       |
| Pereira          | Decreto 000204 de 01 marzo de 2023 | 324 Agrupación por tarifas y 5611-A expendio a la mesa de comidas preparadas (que no tengan certificado vigente de Registro Nacional de Turismo) | Tiene una agrupación tarifaria y adapta la ligeramente la codificación agregando “-A” al final. Mantiene la descripción de la actividad en base código CIIU Rev4 AC pero haciendo una aclaración señalando “que no tengan certificado vigente de Registro Nacional de Turismo” |
| Envigado         | Acuerdo 046 de 2024                | 5611 expendio a la mesa de comidas preparadas                                                                                                    | Conserva la codificación y descripción de la actividad.<br>La codificación del municipio es con código CIIU Rev4 AC                                                                                                                                                            |

**Tabla 2.** *Actividad 4711 – Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) o tabaco*

| <i>Municipio</i> | <i>Acuerdo Vigente</i>                                      | <i>Código Local</i>                                                                                                                                                                                      | <i>Anotación y Tipo de Divergencia</i>                                                                       |
|------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bogotá D.C.      | Resolución No.SDH-000265 13 de abril de 2021                | 201 Agrupación por tarifas y 47111 Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas no alcohólicas o tabaco (excepto cigarrillos) | Tiene una agrupación tarifaria, adapta la descripción y ligeramente la codificación agregando un 1 al final  |
| Medellín         | Acuerdo 093 de 2023                                         | 4711 comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) o tabaco                                     | Conserva la codificación y descripción de la actividad.<br>La codificación del municipio es con CIIU Rev4 AC |
| Cali             | Resolución No. 4131.010.21.1240 del 23 de diciembre de 2025 | 201-09 Agrupación por tarifas y 4711 comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) o tabaco     | Tiene una agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad con CIIU Rev4 AC       |
| Barranquilla     | Resolución DSH No.001 de mayo 22 de 2024                    | 201 Agrupación por tarifas y 47111 Comercio al por menor en establecimientos no especializados                                                                                                           | Tiene una agrupación tarifaria, adapta la descripción y                                                      |

| <i>Municipio</i> | <i>Acuerdo Vigente</i>             | <i>Código Local</i>                                                                                                                                                                                                     | <i>Anotación y Tipo de Divergencia</i>                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  |                                    | con surtido compuesto principalmente por alimentos.                                                                                                                                                                     | ligeramente la codificación agregando un 1 al final                                                                                                                                                                                                                |
| Bucaramanga      | Resolución No. 7525 de 23/08/2022  | 204 Agrupación por tarifas y 4711 Comercio al por menor en establecimientos no especializados de alimentos                                                                                                              | Tiene una agrupación tarifaria, adapta la descripción y ligeramente la codificación agregando un 1 al final                                                                                                                                                        |
| Floridablanca    | Acuerdo 012 de 2021                | 4711 comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas o tabaco                                                                                   | Conserva la codificación y descripción de la actividad. La codificación del municipio es con código CIIU Rev4 AC                                                                                                                                                   |
| Girón            | Acuerdo 005 de 2024                | 4711 comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas o tabaco                                                                                   | Conserva la codificación y descripción de la actividad. La codificación del municipio es con código CIIU                                                                                                                                                           |
| Soacha           | Resolución 007 de 2021             | 201 Agrupación por tarifas y 4711 comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) o tabaco                       | Tiene una agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad con CIIU Rev4 AC                                                                                                                                                             |
| Pereira          | Decreto 000204 de 01 marzo de 2023 | 202 Agrupación por tarifas y 4711-A Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) o tabaco.                    | Tiene una agrupación tarifaria y adapta la ligeramente la codificación agregando “-A” al final. Mantiene la descripción de la actividad en base código CIIU Rev4 AC pero haciendo una aclaración señalando “en Tiendas mixtas sin venta de licores”                |
| Envigado         | Acuerdo 046 de 2024                | 4711-A Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) o tabaco con ingresos que no superen los 3.300 UVT al año | Tiene una agrupación tarifaria y adapta la ligeramente la codificación agregando “-A” al final. Adapta ligeramente la descripción de la actividad en base código CIIU Rev4 AC haciendo una aclaración señalando “con ingresos que no superen los 3.300 UVT al año” |

**Tabla 3. Actividad 1410 – Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel**

| <i>Municipio</i> | <i>Acuerdo Vigente</i>                       | <i>Código Local</i>                                                                        | <i>Anotación y Tipo de Divergencia</i>                                                             |
|------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bogotá D.C.      | Resolución No.SDH-000265 13 de abril de 2021 | 101 Agrupación por tarifas y 1410 confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel | Tiene agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad con CIIU Rev4 AC |
| Medellín         | Acuerdo 093 de 2023                          | 1410 confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel                              | Conserva la codificación y descripción de la actividad.                                            |

| <i>Municipio</i> | <i>Acuerdo Vigente</i>                                      | <i>Código Local</i>                                                                           | <i>Anotación y Tipo de Divergencia</i>                                                                                                                                     |
|------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  |                                                             |                                                                                               | La codificación del municipio es con CIIU Rev4 AC                                                                                                                          |
| Cali             | Resolución No. 4131.010.21.1240 del 23 de diciembre de 2025 | 102-15 Agrupación por tarifas y 1410 Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel | Tiene una agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad con CIIU Rev4 AC                                                                     |
| Barranquilla     | Resolución DSH No.001 de mayo 22 de 2024                    | 102 Agrupación por tarifas y 14101 Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel.  | Tiene una agrupación tarifaria y adapta la ligeramente la codificación agregando un 1 al final, pero mantiene la y descripción de la actividad en base código CIIU Rev4 AC |
| Bucaramanga      | Resolución No. 7525 dre 23/08/2022                          | 104 Agrupación por tarifas y 14101 confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel   | Tiene una agrupación tarifaria y adapta la ligeramente la codificación agregando un 1 al final, pero mantiene la y descripción de la actividad en base código CIIU Rev4 AC |
| Floridablanca    | Acuerdo 012 de 2021                                         | 1410 confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel                                 | Conserva la codificación y descripción de la actividad.<br>La codificación del municipio es con código CIIU Rev4 AC                                                        |
| Girón            | Acuerdo 005 de 2024                                         | 1410 Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel                                 | Conserva la codificación y descripción de la actividad.<br>La codificación del municipio es con código CIIU                                                                |
| Soacha           | Resolución 007 de 2021                                      | 101 Agrupación por tarifas y 1410 confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel    | Tiene una agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad con CIIU Rev4 AC                                                                     |
| Pereira          | Decreto 000204 de 01 Marzo de 2023                          | 113 Agrupación por tarifas y 1410 confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel    | Tiene una agrupación tarifaria y adapta la codificación y descripción de la actividad con CIIU Rev4 AC                                                                     |
| Envigado         | Acuerdo 046 de 2024                                         | 1410 confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel                                 | Conserva la codificación y descripción de la actividad.<br>La codificación del municipio es con código CIIU Rev4 AC                                                        |

A partir de la información consolidada en los cuadros anteriores, se evidencia una fragmentación en la aplicación de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) entre las diez entidades territoriales analizadas. Es importante señalar que las adaptaciones a los códigos CIIU en los estatutos tributarios locales son recientes, lo que refleja un esfuerzo de los municipios por modernizar su gestión fiscal, aunque de manera desarticulada frente a un estándar nacional

unificado. Esta falta de estandarización confirma las divergencias en la clasificación formal de las actividades económicas gravadas con el Impuesto de Industria y Comercio (ICA).

Un hallazgo fundamental en la revisión de la matriz es la existencia de municipios que implementan una agrupación tarifaria, tal como se observa en Bogotá D.C., Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Soacha y Pereira para las diversas actividades analizadas. Esta estructura metodológica le dificulta enormemente la labor a muchos profesionales, contadores y contribuyentes a la hora de buscar la información pertinente, porque las agrupaciones tarifarias se encuentran estipuladas en actos administrativos separados a los que hacen el símil entre la codificación CIIU y dicha agrupación. Esta situación obliga a consultar múltiples normativas cruzadas para lograr determinar la obligación formal y sustancial real, lo que genera un desgaste en el contribuyente e incrementa los costos administrativos de cumplimiento tributario.

Aunado a lo anterior, resulta de suma importancia señalar que existen municipios que, aunque mantienen la base del código CIIU, lo adaptan agregando subclasificaciones propias que distorsionan la armonización nacional. Este fenómeno de dispersión varía marcadamente dependiendo de la actividad económica que se analice. Por ejemplo, en el caso de la actividad comercial 4711, tanto Bogotá D.C., como Barranquilla y Bucaramanga, modifican la estructura original añadiendo un "1" al final (creando el código 47111) y alteran la descripción oficial de la actividad para hacer exclusiones específicas. De igual forma, el municipio de Pereira adapta la codificación agregando la letra "-A" (4711-A) para especificar que la tarifa aplica a "Tiendas mixtas sin venta de licores", y Envigado hace lo propio con el código "4711-A" para limitar la clasificación a establecimientos con ingresos que no superen los 3.300 UVT al año.

Esta tendencia a la subclasificación también se presenta en otros sectores. En la actividad de servicios 5611, el municipio de Pereira crea la extensión "-A" (5611-A) para distinguir a los

establecimientos que no tienen vigente el Registro Nacional de Turismo. Incluso en el sector industrial, con la actividad 1410 referida a la confección de prendas de vestir, entidades territoriales como Barranquilla y Bucaramanga rompen la uniformidad al incorporar un "1" adicional (14101).

Estas adaptaciones territoriales demuestran que el nivel de divergencia y complejidad varía dependiendo de la actividad. Mientras que municipios como Medellín, Floridablanca y Girón conservan la codificación (CIU Rev4 AC) y la descripción original de manera uniforme y fiel para las actividades 5611, 4711 y 1410, garantizando mayor seguridad jurídica, las ciudades que optan por agrupaciones tarifarias y subclasificaciones rompen por completo la homogeneidad.

En conclusión frente a este primer objetivo, el análisis de la matriz demuestra el problema planteado en el marco referencial: la coexistencia de tarifas agrupadas en actos administrativos dispersos y la creación de subclasificaciones territoriales imponen una carga formal excesiva. Un contribuyente que opera en una zona de conurbación como el área metropolitana conformada por Bucaramanga, Floridablanca y Girón, se ve obligado a enfrentarse a tres realidades formales distintas (códigos puros vs. códigos con subclasificaciones y agrupaciones tarifarias) para ejercer y declarar exactamente la misma actividad económica, lo que ratifica la necesidad inminente de fundamentar una unificación a nivel nacional.

#### **4.2. Evaluación de la viabilidad jurídica de la estandarización de los códigos CIU, determinando su compatibilidad con el principio constitucional de autonomía fiscal territorial de los municipios**

#### ***4.2.1 Análisis constitucional***

El análisis de la viabilidad jurídica para estandarizar los códigos de actividad económica del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) exige, en primer lugar, abordar la estructura descentralizada del Estado colombiano consagrada en la Constitución Política de 1991. En el ordenamiento constitucional, la descentralización fiscal constituye un mecanismo mediante el cual se transfirieron competencias administrativas y financieras a las entidades territoriales, permitiéndoles gestionar sus recursos de manera más eficiente.

El fundamento de este modelo radica en el artículo 287 de la Constitución Política, el cual reconoce explícitamente a los departamentos, distritos y municipios el derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En el ámbito fiscal, esta autonomía tributaria territorial faculta a los municipios para determinar aspectos propios de la administración de los tributos locales, incluyendo las tarifas, los procedimientos y los mecanismos de fiscalización del ICA.

Sin embargo, el ejercicio de dicha potestad no tiene un carácter absoluto. La misma Constitución, en su artículo 288, instituye los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad como los mecanismos rectores que articulan las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Estos principios constitucionales determinan que la autonomía de las entidades territoriales debe ejercerse dentro de un marco de cooperación institucional que garantice el cumplimiento de los fines del Estado, respetando siempre los límites fijados por la Constitución y la ley.

Es precisamente en este escenario normativo donde se evidencia una tensión entre la autonomía territorial y la necesidad de una armonización fiscal. Al permitir que cada municipio defina su propia interpretación y aplicación de los códigos CIIU dentro del marco legal nacional,

se ha generado una diversidad de clasificaciones que incrementa la complejidad del sistema. Para resolver esta tensión, es imperativo acudir al artículo 363 de la Carta Política, el cual establece que el sistema tributario colombiano debe fundamentarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

El principio de eficiencia busca que el Estado obtenga los recursos necesarios con el menor costo administrativo posible, tanto para las autoridades tributarias como para los contribuyentes. En el contexto actual del ICA, la ausencia de una regulación uniforme en la clasificación de las actividades gravadas atenta directamente contra este principio constitucional, al imponer mayores cargas operativas y generar inseguridad jurídica.

Por consiguiente, desde una perspectiva constitucional, la unificación nacional de los códigos de actividad económica basados en la clasificación CIIU resulta plenamente viable. Esta estandarización no busca centralizar las decisiones, eliminar la autonomía tributaria municipal, ni modificar la facultad que tienen los concejos para establecer las tarifas dentro de los límites legales. Por el contrario, la armonización se concibe como una herramienta de coordinación que responde al principio de eficiencia, buscando establecer una base técnica y un lenguaje común que respete la autonomía fiscal local mientras promueve reglas claras para la administración del tributo.

#### ***4.2.2 Desarrollo jurisprudencial***

Para fundamentar la viabilidad jurídica de la unificación propuesta, resulta indispensable analizar el alcance que la jurisprudencia de las altas cortes le ha dado a la autonomía fiscal territorial frente a los principios rectores del sistema tributario.

En primer lugar, la Corte Constitucional ha establecido reglas claras respecto a las facultades tributarias de los municipios. Mediante la Sentencia C-504 de 2002, la Corte precisó

que la autonomía fiscal de las entidades territoriales no tiene carácter absoluto, sino que por el contrario debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley. En concordancia con ello, a través de la Sentencia C-538 de 2002, el mismo tribunal reitera que la autonomía tributaria territorial debe interpretarse de manera armónica con los principios de unidad del Estado, coordinación y concurrencia entre los distintos niveles de gobierno. Esta base jurisprudencial evidencia que la implementación de un estándar nacional para la clasificación económica no constituye una intromisión inconstitucional, sino un ejercicio válido de la unidad y coordinación estatal.

En segundo lugar, para evaluar esta viabilidad, resulta de suma importancia abordar el principio de eficiencia tributaria. Sobre este punto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-776 de 2003, señaló que este principio se manifiesta tanto en el diseño de los impuestos por el legislador como en su recaudo por parte de la administración. Esto implica que el sistema debe procurar obtener el mayor nivel de recaudo posible con el menor costo administrativo y operativo tanto para el Estado como para el contribuyente. Bajo esta directriz, permitir que el ICA mantenga una multiplicidad de códigos y adaptaciones locales contraviene directamente el criterio de la Corte, pues genera un costo administrativo desproporcionado e ineficiencia en el cumplimiento y fiscalización.

Por su parte, el Consejo de Estado también ha desarrollado criterios relacionados con la aplicación territorial del Impuesto de Industria y Comercio. En la sentencia del 3 de junio de 2021 proferida por la Sección Cuarta, esta corporación reiteró que cada uno de los entes territoriales únicamente puede ejercer su potestad tributaria sobre los ingresos obtenidos dentro de su territorio, conforme al principio de territorialidad del ICA.

Si bien es cierto que este criterio del Consejo de Estado protege la autonomía fiscal municipal, al mismo tiempo evidencia la enorme complejidad administrativa que se deriva de la multiplicidad de regulaciones locales, tarifas diferenciadas y obligaciones formales exigidas por cada municipio. Desde el punto de vista jurisprudencial, la discusión sobre una posible armonización cobra total relevancia, en la medida en que unificar el lenguaje tributario contribuiría significativamente a reducir dichas cargas administrativas para los contribuyentes y a optimizar los procesos de fiscalización por parte de las administraciones tributarias municipales, promoviendo mayor seguridad jurídica dentro del sistema.

**4.2.3 La separación de las obligaciones tributarias:** Para comprender la magnitud y viabilidad de esta propuesta de armonización, resulta jurídicamente indispensable delimitar el alcance de la investigación exclusivamente hacia la obligación formal del tributo, consistente en la clasificación de la actividad económica, aislando así la obligación sustancial, que obedece al pago del impuesto y la fijación de la tarifa. Esta diferenciación técnica es el argumento central que permite compatibilizar la estandarización nacional con el principio constitucional de autonomía fiscal territorial.

La obligación sustancial del Impuesto de Industria y Comercio recae sobre el hecho generador, el cual se materializa en la jurisdicción donde se ejerce la actividad, siendo el municipio el sujeto activo del impuesto con la potestad de administrarlo. De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, corresponde a los concejos municipales establecer directamente los elementos esenciales de los tributos dentro de sus respectivas competencias. En este sentido, la unificación de los códigos de actividad económica no busca en ningún momento eliminar la

autonomía tributaria municipal, como tampoco pretende modificar la facultad de los concejos para establecer las tarifas que consideren convenientes dentro de los límites legales.

Por el contrario, la estandarización se concentra estrictamente en la obligación formal. El principio de legalidad exige que los contribuyentes conozcan previamente las reglas que determinan sus obligaciones fiscales para garantizar la seguridad jurídica. En lo concerniente al ICA, la clasificación de las actividades económicas constituye un elemento determinante para la aplicación de las tarifas y la correcta identificación de la actividad gravada.

Por lo tanto, la adopción de un sistema único y estandarizado basado en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) pretende estandarizar únicamente los criterios para la clasificación económica. Esta unificación permitiría conservar íntegramente la autonomía municipal en la definición de las tarifas, respetando las competencias otorgadas por la Constitución y la ley, pero garantizando simultáneamente una mayor uniformidad en la identificación de las actividades económicas gravadas.

En conclusión, exigir un lenguaje técnico-contable homogéneo a nivel nacional para el cumplimiento de las obligaciones formales no transgrede la soberanía fiscal de los entes territoriales, toda vez que el municipio mantiene intacta su capacidad de recaudo y su facultad de imponer agrupaciones tarifarias o cobrar más a aquellas actividades con mayor rentabilidad o volumen. Lo que se propone es establecer una base técnica común que facilite el cumplimiento por parte del contribuyente y el control por parte de los municipios, eliminando el desgaste administrativo sin menoscabar los ingresos de las entidades territoriales

#### ***4.2.4 Antecedentes institucionales de armonización administrativa***

Para concluir la evaluación de la viabilidad jurídica de esta propuesta, es necesario observar que la adopción de una clasificación estandarizada de actividades económicas basada en el Código CIIU no es una idea aislada, sino que representa una alternativa administrativamente conveniente y jurídicamente viable que ya cuenta con precedentes institucionales en Colombia.

En primer lugar, a nivel tributario nacional, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expidió la Resolución 000114 de 2020, mediante la cual adoptó oficialmente la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Actividades Económicas (CIIU Rev. 4 A.C.) elaborada por el DANE. Esta regulación consolidó dicha clasificación como el referente oficial, estableciendo su utilización obligatoria para la identificación de las actividades económicas en el Registro Único Tributario (RUT). Este avance constituye un antecedente técnico relevante para promover procesos de armonización tributaria, ya que demuestra la capacidad del Estado para establecer un lenguaje técnico común que facilite la identificación económica de los contribuyentes.

En segundo lugar, frente al temor de que las directrices nacionales vulneren la soberanía local, se evidencian antecedentes de que el Estado ya ha promovido mecanismos de estandarización administrativa territorial sin afectar la autonomía de los municipios. Aunque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha expedido una disposición específica orientada a unificar los códigos CIIU aplicables al Impuesto de Industria y Comercio a nivel nacional, sí ha promovido herramientas de armonización fiscal exigibles a nivel territorial.

Un ejemplo concreto y exitoso de ello es el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales (CCPET), el cual fue expedido por la Dirección General de Apoyo Fiscal.

Este catálogo establece reglas de unificación conceptual y metodológica para el reporte y consolidación de la información financiera pública territorial.

Este antecedente del CCPET evidencia claramente que la estandarización de catálogos y clasificaciones constituye una herramienta institucional válida dentro del fortalecimiento fiscal territorial. En conclusión, su aplicación para estandarizar la clasificación de las actividades económicas gravadas con ICA resulta jurídicamente viable, técnicamente coherente y administrativamente eficiente. La unificación de los códigos no elimina la autonomía fiscal, sino que implementa un estándar de calidad e interoperabilidad análogo a los que el Estado ya utiliza con éxito en el ámbito presupuestal y de impuestos nacionales.

#### **4.3 Determinación de los efectos administrativos y tributarios de la unificación de los códigos, destacando su impacto en la simplificación de las declaraciones para los contribuyentes, el cruce de información entre las entidades gubernamentales y la eficiencia en los procesos de fiscalización**

##### ***4.3.1 Efectos para el contribuyente: Simplificación de las declaraciones y reducción de la carga formal***

El primer efecto tributario y administrativo de la estandarización propuesta recae directamente sobre el sujeto pasivo del impuesto. Tal como se evidenció en el análisis de la matriz comparativa, la diversidad normativa existente entre los municipios incrementa de manera significativa los costos de cumplimiento para los contribuyentes. Al eliminar la disparidad en la clasificación de las actividades económicas, especialmente frente a fenómenos de conurbación, se lograría mitigar de manera efectiva la carga formal impuesta a quienes ejercen actividades

gravadas. Esta estandarización permitiría que los contribuyentes, especialmente las empresas que operan en varios municipios, no tengan que ajustarse a clasificaciones diversas para cumplir con un mismo tributo, simplificando radicalmente la preparación y presentación de sus declaraciones.

Adicionalmente, la armonización técnica de los códigos CIIU tendría un impacto directo en la reducción del riesgo sancionatorio. En la actualidad, la selección del código al momento de registrarse en el RUT tiene implicaciones directas en la determinación del ICA debido a las diferencias interpretativas locales. Al existir diferencias entre la información registrada ante la DIAN y la codificación aceptada por los municipios, suelen presentarse rechazos en las declaraciones, la no aprobación de devoluciones o la apertura de procesos de fiscalización por simple incongruencia en los datos. Cuando un contribuyente se ve forzado a escoger un código local que no refleja con exactitud la naturaleza de su actividad, puede llegar a determinar una categoría tarifaria incorrecta, generando con ello pagos en exceso o exponiéndose a sanciones por inexactitud si la administración considera que se aplicó una tarifa inferior.

Por esta razón, la adopción de una codificación homogénea a nivel nacional evitaría que el contribuyente deba destinar tiempo y recursos adicionales para ajustar repetidamente sus registros, atender requerimientos administrativos o contratar asesoría especializada para descifrar los estatutos locales. En definitiva, establecer una base técnica común se traduce en un alivio directo para el contribuyente, facilitando el cumplimiento tributario de manera transparente, fortaleciendo la seguridad jurídica y eliminando los sobre costos derivados de la fragmentación normativa territorial.

#### ***4.3.2 Efectos en el ecosistema estatal***

El segundo efecto determinante de la unificación propuesta se proyecta a nivel macroinstitucional, impactando positivamente la arquitectura de la información del Estado. Actualmente, la falta de unificación en la aplicación del ICA complica la interoperabilidad entre los sistemas de información municipal y nacional, lo que limita de manera significativa el análisis de datos y el diseño de políticas públicas eficaces. Al adoptar una codificación homogénea basada en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), se establecería un lenguaje común que contribuiría de manera decisiva a la interoperabilidad entre las diversas entidades del Estado, al permitir facilitar el cruce de información, el control y la planeación fiscal.

Desde el punto de vista de la gestión pública, la utilización uniforme de la clasificación CIIU busca convertirse en un mecanismo de modernización administrativa que facilita la integración de los sistemas de información utilizados por las administraciones tributarias nacionales y territoriales. Esta integración garantizaría que entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y las secretarías de hacienda municipales "hablen" el mismo idioma técnico-contable, eliminando las barreras tecnológicas y operativas que hoy en día impiden un flujo de datos eficiente y transparente.

Adicionalmente, este efecto trasciende el ámbito estrictamente tributario para beneficiar la formulación de políticas a nivel nacional. Tal como lo ha reafirmado el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en sus lineamientos técnicos, contar con una clasificación homogénea de actividades económicas es un factor clave que facilita la comparabilidad estadística, fortalece la interoperabilidad de la información y promueve el intercambio de datos entre las distintas entidades públicas. En consecuencia, la estandarización de los códigos CIIU consolidaría un ecosistema estatal mucho más articulado, dotando a las

autoridades de herramientas confiables para el cruce de datos a gran escala y la toma de decisiones basada en realidades económicas precisas.

#### ***4.3.3 Efectos en la administración municipal***

El tercer y último efecto determinante de la unificación recae de manera directa sobre el sujeto activo del impuesto, es decir, las propias administraciones municipales. Desde la perspectiva de las entidades territoriales, la adopción de una base técnica común facilita significativamente la labor de fiscalización, el análisis estadístico y la planeación institucional por parte de las entidades públicas locales.

Actualmente, el panorama normativo fragmentado que manejan los municipios no solo afecta al contribuyente, sino que también produce un impacto negativo al interior de las alcaldías y secretarías de hacienda. La falta de unificación produce inseguridad jurídica y aumenta considerablemente los costos administrativos de los municipios, debido al incremento de la carga laboral necesaria para la revisión de declaraciones con inconsistencias, la resolución de recursos o demandas, y la defensa en procesos ante tribunales derivados de discusiones constantes sobre clasificación y tarifas.

Al estandarizar los códigos de actividad económica, se lograría optimizar los procesos de fiscalización y control por parte de las administraciones tributarias territoriales. Contar con un lenguaje homogéneo facilita el cruce de información directa y automatizada con los registros nacionales, permitiendo a las autoridades locales auditar su base gravable con mayor precisión e identificar de manera ágil a los contribuyentes omisos o inexactos que declaran actividades distintas a las reportadas en su Registro Único Tributario.

En conclusión, la armonización de la clasificación económica fortalecería la gestión pública local al reducir drásticamente las cargas operativas y administrativas para las administraciones tributarias municipales. Esta medida permite materializar a cabalidad el mandato de la Corte Constitucional frente al principio de eficiencia tributaria, el cual ordena que el sistema debe procurar obtener el mayor recaudo posible con el menor costo administrativo operativo tanto para el Estado como para el contribuyente, garantizando una administración del Impuesto de Industria y Comercio mucho más efectiva.

## **5. Conclusiones**

El desarrollo de la presente investigación permite concluir que la fundamentación teórica, jurídica y administrativa expuesta no solo diagnostica una problemática actual, sino que se erige como un insumo vital y un marco de referencia indispensable para el diseño y expedición de futuras regulaciones que busquen unificar los códigos CIIU a nivel nacional para el Impuesto de Industria y Comercio (ICA). A partir del riguroso cumplimiento del objetivo general y del análisis comparativo desarrollado, se desprenden las siguientes conclusiones propositivas y de política pública:

En primer lugar, se concluye que el actual modelo de clasificación fragmentada ha llegado a un punto que riñe de manera directa con la modernización del ecosistema tributario colombiano y con la competitividad del "costo país". La evidencia recolectada en la matriz comparativa demuestra que la creación indiscriminada de subclasificaciones territoriales y agrupaciones tarifarias dispersas imponen una carga formal que castiga la formalidad empresarial. Este fenómeno es especialmente crítico en zonas de conurbación y áreas metropolitanas —como el caso analizado entre Bucaramanga, Floridablanca y Girón— donde las fronteras invisibles se

transforman en muros burocráticos. Las pequeñas y medianas empresas (pymes), que constituyen el tejido empresarial mayoritario del país, se ven obligadas a destinar cuantiosos recursos financieros y humanos para descifrar múltiples estatutos locales, asumiendo un riesgo sancionatorio injustificado por errores de interpretación. Por lo tanto, cualquier futura reforma estructural al régimen tributario territorial debe partir de la premisa innegociable de que la estandarización del lenguaje económico no es una simple opción administrativa, sino una urgencia nacional para garantizar la equidad, reducir las barreras de entrada a la formalidad y fomentar un clima de inversión atractivo.

En segundo lugar, esta investigación aporta la fundamentación jurídica vital para superar el mayor obstáculo histórico, político y legislativo frente a la unificación: el temor infundado a vulnerar la autonomía fiscal de los municipios. A través del análisis constitucional y jurisprudencial, se concluye y se demuestra de manera la viabilidad de unificar la codificación a nivel territorial. La autonomía consagrada en el artículo 287 de la Constitución Política protege con vehemencia la obligación sustancial, es decir, la potestad inalienable de los concejos municipales para fijar las tarifas, decidir sus exenciones y administrar el recaudo obtenido en su jurisdicción. Sin embargo, dicha autonomía no otorga una licencia constitucional para distorsionar la obligación formal mediante la invención de nomenclaturas locales que contravienen los principios de eficiencia y coordinación estatal (Artículos 288 y 363). Este argumento técnico y doctrinal es la piedra angular para futuras iniciativas legislativas, pues dota al Ministerio de Hacienda, al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Congreso de la República del blindaje constitucional necesario para exigir un catálogo CIIU único. Queda demostrado que estandarizar el lenguaje técnico-contable no significa centralizar ni disminuir los recursos de los

entes territoriales; por el contrario, significa dotarlos de una estructura más sólida para ejercer su soberanía fiscal de manera organizada y predecible.

En tercer lugar, se determina que la unificación estricta de los códigos CIIU es el puente técnico ineludible para materializar la verdadera interoperabilidad del Estado y dar el salto hacia la fiscalización electrónica territorial. En el contexto actual, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha masificado con éxito herramientas de última generación tecnológica, tales como la facturación electrónica, la nómina electrónica y el documento soporte, consolidando un ecosistema de "big data" tributario. Paradójicamente, los municipios están perdiendo la oportunidad de aprovechar este ecosistema para auditar sus propios ingresos de forma automatizada, simplemente por no hablar el mismo idioma digital. La fundamentación aquí expuesta justifica que futuras regulaciones exijan la estandarización como un prerequisite técnico insalvable para integrar las bases de datos de la DIAN, el DANE, las Cámaras de Comercio y las Secretarías de Hacienda territoriales. La homologación de estos datos permitirá la creación de algoritmos de fiscalización que crucen los ingresos declarados a nivel nacional con la territorialidad del ICA, lo cual optimizará exponencialmente el recaudo al facilitar la detección inmediata, masiva y a bajo costo de contribuyentes omisos e inexactos, cerrando así las enormes brechas de evasión local.

Finalmente, a modo de propuesta regulatoria y ruta de acción institucional, se concluye que es imperativa la expedición de un marco normativo nacional de obligatorio cumplimiento. Ya sea a través de una Ley de la República que reforme el Decreto 1333 de 1986, o mediante una directriz técnica vinculante del Ministerio de Hacienda —operando bajo una lógica similar a la exitosa implementación del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales (CCPET)—, se debe obligar a los municipios a desvincular la estructura de sus tarifas de la

estructura de la codificación CIU. Dicha regulación futura deberá establecer claramente que los municipios conservan la libertad de agrupar actividades por tarifas y crear tratos diferenciales según su vocación económica local, pero utilizando estricta e integralmente la codificación (a nivel de cuatro o más dígitos) y la descripción oficial expedida por el DANE y adoptada por la DIAN. Para garantizar su viabilidad, esta directriz nacional deberá ir acompañada de un periodo de transición prudencial que permita a las secretarías de hacienda actualizar sus plataformas. Solo a través del rigor técnico de esta política de Estado se logrará mitigar la abrumadora carga formal de los contribuyentes, dar cabal cumplimiento al mandato constitucional de eficiencia tributaria y consolidar, un sistema fiscal territorial verdaderamente moderno, coordinado y garante de la seguridad jurídica en Colombia.

### Referencias

- Alcaldía de Pereira. (2025). *Decreto 000204 del 1 de marzo de 2025, por medio del cual se adopta la clasificación de actividades económicas para efectos del impuesto de industria y comercio (ICA)*. Alcaldía de Pereira.
- Bird, R., & Vaillancourt, F. (2006). *Fiscal decentralization in developing countries*. Cambridge University Press.
- Comisión de Expertos para el Estudio del Régimen Tributario Territorial. (2019). *Informe final sobre el régimen tributario territorial en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Congreso de la República de Colombia. (1983). *Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 36.288.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2021, 3 de junio). *Radicado 25000-23-37-000-2017-00710-01*.
- Concejo Distrital de Medellín. (2023). *Acuerdo 093 de 2023, por medio del cual se actualiza el Estatuto Tributario Distrital*. Concejo Distrital de Medellín.
- Concejo Municipal de Envigado. (2024). *Acuerdo 046 de 2024, por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario Municipal*. Concejo Municipal de Envigado.
- Concejo Municipal de Girón. (2024). *Acuerdo 005 de 2024, por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario Municipal*. Concejo Municipal de Girón.
- Contraloría General de la República. (2023). *Informe técnico sobre la gestión del ICA en municipios categoría especial y primera*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-504 de 2002*.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-538 de 2002*.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-776 de 2003*.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-776-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2019). *Sentencia C-056 de 2019*.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-056-19.htm>

Cubides Durán, E. A. (2018). *Simplificación tributaria territorial en Colombia*. Revista de Derecho Fiscal, (12), 171–218. <https://doi.org/10.18601/16926722.n12.08>

Departamento Administrativo de Hacienda Distrital de Santiago de Cali. (2025). *Resolución No. 4131.010.21.1240 del 23 de diciembre de 2025, por la cual se adopta la clasificación de actividades económicas para el impuesto de industria y comercio (ICA)*. Alcaldía de Santiago de Cali.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas: Revisión 4 adaptada para Colombia (CIIU Rev. 4 A.C.)*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Manual de aplicación de la CIIU Rev. 4 A.C.*

Decreto Ley 1333 de 1986. *Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2020, 21 de diciembre). *Resolución 000114 de 2020, por la cual se adopta la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas – CIIU Rev. 4 A.C.*

Federación Colombiana de Municipios. (2024). *Mesa técnica sobre armonización del ICA*. Ponencia presentada en reunión de autoridades territoriales.

- Floridablanca, Concejo Municipal. (2021). *Acuerdo 012 de 2021. Estatuto Tributario Municipal de Floridablanca*.
- Grant Thornton Colombia. (2021). *Actualización de actividades económicas: impacto del cambio de códigos CIIU en el RUT y en los tributos municipales*. Boletín Tributario.
- Guarnizo Khike, E. V., Riaño Rojas, L., Larrota Muñoz, A., & Gómez Talero, A. C. (2019). *El impuesto de industria y comercio y los problemas de la doble tributación: estudio de caso Óptica Colombiana* [Trabajo de especialización, Universidad Piloto de Colombia]. Repositorio Institucional.
- Instituto Nacional de Contadores Públicos (INCP). (2022). *Boletín técnico tributario: armonización de códigos CIIU y retos para el impuesto de industria y comercio*.
- Martínez, J. (2021). *Descentralización fiscal y armonización tributaria: desafíos del ICA en Colombia* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Organización de las Naciones Unidas, División de Estadística. (2008). *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC), Revision 4*. United Nations Publications.
- Orozco, M., & Sánchez, D. (2022). La competitividad tributaria municipal en Colombia: un análisis del ICA. *Revista de Economía Regional*, 18(2), 45-66.
- Secretaría de Hacienda de Bucaramanga. (2022). *Resolución No. 7525 del 23 de agosto de 2022, por la cual se adopta la clasificación de actividades económicas para efectos del impuesto de industria y comercio (ICA)*. Alcaldía de Bucaramanga.

Secretaría de Hacienda de Soacha. (2021). *Resolución 007 de 2021, por la cual se adopta la clasificación de actividades económicas para efectos del impuesto de industria y comercio (ICA)*. Alcaldía Municipal de Soacha.

Secretaría Distrital de Hacienda. (2021). *Resolución SDH-000265 del 13 de abril de 2021, por la cual se adopta la codificación de actividades económicas para efectos del impuesto de industria y comercio (ICA)*. Secretaría Distrital de Hacienda.

Secretaría Distrital de Hacienda. (2024). *Resolución DSH No. 001 del 22 de mayo de 2024, por la cual se adopta la codificación de actividades económicas para el impuesto de industria y comercio (ICA)*. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Trujillo Galvis, A. F. (2020). *Los conflictos del impuesto de industria y comercio en Colombia*. Universidad de los Andes.