



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**Aplicación de la regla de territorialidad del impuesto de ICA en la prestación de servicios hídricos en el
Rio Manso entre los municipios de Samaná, Norcasia y Medellín**

Autoras

Maria Ismenia Daza Garcia

Jadira Valencia Flórez

Artículo de investigación presentado para optar por el título Magister en Tributación y Derecho
Tributario

Asesora

Liliam Betancur Jaramillo, Magíster en Contabilidad

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Escuela de Posgrados

Maestría en tributación y Derecho Tributario

Medellín, Antioquia, Colombia

2025

José Rodrigo Flórez Ruiz
Rector
Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés
Decano de Escuela de Posgrados

Gonzalo Alonso Cardona Alzate
Coordinador(a) de la Maestría en Tributación y Derecho Tributario

Rafael Franco Ruiz
Rodrigo Loaiza García
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 14 de noviembre de 2025 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 002/2025 de 2025.

Aplicación de la regla de territorialidad del impuesto de ICA en la prestación de servicios hídricos en el Río Manso entre los municipios de Samaná, Norcasia y Medellín *

Maria Ismenia Daza García

Especialista em Legislación Tributaria, Contadora Pública, maria.daza8434@hotmail.com

Jadira Valencia Flórez

Especialista em Revisoría Fiscal, Contadora Pública], jadiraval@hotmail.com

Resumen

El presente estudio analiza la aplicación del impuesto de Industria y Comercio (ICA) en la prestación del servicio hídrico desarrollado en el proyecto Río Manso, servicio que se ofrece entre los municipios de Samaná, Norcasia y Medellín, en el departamento de Caldas, Colombia. La investigación surge ante la problemática que enfrentan las empresas de consultoría hídrica para determinar con claridad la territorialidad del tributo, en contextos donde la ejecución del servicio no se localiza físicamente en un solo municipio y la distribución del ingreso se realiza de manera subjetiva. A través de un enfoque mixto, que combina análisis normativo, revisión documental y entrevistas a actores clave, se identificaron fallas en la aplicación del tributo, ausencia de herramientas técnicas para asignar el ingreso y riesgos de doble tributación.

El estudio concluye que es necesario establecer criterios jurídicos y operativos que permitan una correcta determinación del lugar de causación del ICA, fortaleciendo la seguridad jurídica del contribuyente y la eficiencia en la gestión tributaria municipal. Finalmente, se propone un modelo de asignación territorial que puede ser aplicado por empresas del sector para evitar conflictos con los entes territoriales y optimizar su cumplimiento fiscal.

Palabras Claves

Impuesto de Industria y Comercio (ICA), territorialidad, servicios hídricos, doble tributación, Principio de descentralización fiscal.

* Trabajo de grado para optar al título de Magister en Tributación y Derecho Tributario de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Dirigido por la docente Liliam Betancur Jaramillo, con codirección del docente **Luis Felipe Ortiz Clavijo, 2025.**

El trabajo de grado fue sustentado el **14-11 de 2025** y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado **xxxx de xxxx.**

Abstract

This study analyzes the application of the Industry and Commerce Tax (ICA) on the provision of water services developed in the Río Manso project, a service offered between the municipalities of Samaná, Norcasia, and Medellín, in the department of Caldas, Colombia. The research arises from the problem faced by water consulting companies in clearly determining the territoriality of the tax in contexts where the service is not physically located in a single municipality and the distribution of income is subjective. Through a mixed approach, combining regulatory analysis, document review, and interviews with key actors, flaws in the application of the tax, the absence of technical tools for allocating revenue, and risks of double taxation were identified.

The study concludes that it is necessary to establish legal and operational criteria that allow for the correct determination of the place of causation of the ICA, strengthening the legal certainty of the taxpayer and the efficiency of municipal tax management. Finally, a territorial allocation model is proposed that can be applied by companies in the sector to avoid conflicts with local authorities and optimize their tax compliance.

Keywords

Industry and Commerce Tax (ICA), territoriality, water services, double taxation, Principle of fiscal decentralization.

1. Introducción

El impuesto de Industria y Comercio (ICA) constituye una de las principales fuentes de financiación de los municipios en Colombia, y su correcta aplicación reviste especial importancia para garantizar la equidad fiscal, la seguridad jurídica y la sostenibilidad de las finanzas territoriales. No obstante, la determinación de la base gravable y la jurisdicción competente en actividades de servicios, especialmente en sectores técnicos y ambientales, ha generado importantes controversias interpretativas y administrativas (Pérez, 2018), tanto para los contribuyentes como para las autoridades fiscales (De Los Ríos, 2019).

La normativa nacional, en especial la Ley 1819 de 2016, establece que el ICA debe causarse en el municipio donde se ejecuta la actividad gravada. La ausencia de lineamientos técnicos y jurídicos claros ha dado lugar a situaciones de doble tributación (Arias et al., 2021), inconsistencias en la presentación de declaraciones y conflictos con los entes territoriales, generando sobrecostos, sanciones y una carga administrativa considerable para las empresas involucradas.

En el contexto de la prestación de servicios hídricos por parte de empresas consultoras en territorios intermunicipales, como el caso del proyecto hidrogeológico del Río Manso entre los municipios de Samaná, Norcasia y Medellín, se presentan dificultades significativas para establecer con certeza el municipio en el que se causa el hecho generador del tributo. Sin embargo, la ambigüedad en la interpretación del lugar de ejecución del servicio, sumada a la falta de herramientas técnicas para distribuir adecuadamente los ingresos entre municipios, ha llevado a que empresas como la del objeto de estudio presente, adopten criterios subjetivos para la presentación del impuesto, como la asignación

según la percepción de directores de proyectos o la ubicación del cliente, esta situación no solo implica riesgos financieros para la empresa, sino que también debilita la seguridad jurídica y la equidad tributaria entre las entidades territoriales involucradas.

En específico, la empresa objeto de estudio en esta investigación, dedicada a la consultoría ambiental e hídrica, enfrenta precisamente este tipo de problemáticas en la aplicación del ICA; sus actividades, centradas en el análisis técnico del recurso hídrico, carecen de una localización física evidente, lo que ha derivado en criterios subjetivos para la asignación territorial del impuesto, usualmente definidos por los directores de proyectos sin sustento técnico normativo, afectando la coherencia y legalidad en el cumplimiento tributario. Situación que lleva a cuestionar ¿Cómo se puede aplicar correctamente la territorialidad del impuesto de Industria y Comercio (ICA) en la prestación del servicio hídrico del proyecto Río Manso, garantizando una determinación justa y legal del tributo entre los municipios de Samaná, Norcasia y Medellín?

En este contexto, la presente investigación se orienta a analizar, desde una perspectiva normativa, operativa y jurisprudencial, la aplicación del ICA en la prestación del servicio hídrico del proyecto Río Manso. El objetivo es analizar la aplicación de la territorialidad del impuesto de Industria y Comercio (ICA) en la prestación del servicio hídrico del proyecto Río Manso, estableciendo criterios jurídicos y técnicos para la correcta determinación de la base gravable y la territorialidad entre los municipios de Samaná y Norcasia prestados por una empresa en Medellín.

En camino de dar respuesta a dicho cuestionamiento y en cumplimiento al objetivo trazado, como se observa en el contenido del presente documento, se procedió a la identificación de los elementos normativos, contractuales y operativos que inciden en la causación y territorialidad del impuesto de Industria y Comercio (ICA) en la prestación de servicios hídricos en Colombia; para posteriormente, evaluar el tratamiento tributario aplicado por la empresa objeto de estudio en el proyecto Río Manso y los riesgos de doble tributación entre los municipios de Samaná, Norcasia y Medellín, de forma tal que al final se procede al diseño de una propuesta técnica y jurídica para la correcta distribución del ingreso y determinación del ICA que garantice seguridad jurídica y eficiencia tributaria.

Este estudio reviste importancia no solo para resolver el caso concreto de la empresa consultada, sino también para aportar elementos útiles al debate nacional sobre la territorialidad del ICA en la prestación de servicios especializados, proponiendo lineamientos que contribuyan a mejorar la seguridad jurídica y la justicia fiscal en los municipios colombianos.

2. Sobre los impuestos y su descentralización

Desde la teoría de finanzas públicas, los impuestos son considerados rasgos elementales del funcionamiento de un Estado, porque financian toda o parte de las actividades del mismo, distribuyen el ingreso y regulan la economía. En este enfoque, los impuestos no son, ni de cerca, “aportaciones legales” obligatorias, más bien son regulaciones que encierran la equidad, la eficiencia, la capacidad de pago la normativa, y hasta, la transparencia. En este sentido, Bonilla (2002) señala que “Los impuestos son una parte sustancial (o más bien la más importante) de los ingresos públicos” (p. 1). Sin embargo, considera fundamental separar estos conceptos: ingresos públicos, contribuciones, e impuestos, así:

Cuando nos referimos a ingresos públicos estamos haciendo referencia a todas las percepciones del Estado, pudiendo ser éstas tanto en efectivo como en especie o servicios. En segundo lugar, una contribución es una parte integrante de los ingresos públicos e incluye aportaciones de particulares como, por ejemplo, pagos por servicios públicos, de donaciones, multas, etc. En tercer lugar, los impuestos forman parte de las contribuciones y éstas a su vez forman parte de los ingresos públicos (Bonilla, 2002, p. 1)

En una política fiscal de un país en democracia, los impuestos hacen parte de la infraestructura legitimadora del Estado. Deben ser establecidos por la ley, en condiciones de igualdad frente a la norma, identificando derechos claros y equitativos, haciendo evidente para el contribuyente los elementos que determinan el impuesto, así como, comprender quienes, cómo y cuánto pagan. A esto se le conoce como principio de seguridad jurídica tributaria, por medio del cual se espera que las normas fiscales sean claras, precisas y previsibles, permitiendo al contribuyente conocer con antelación sus obligaciones. La seguridad jurídica también implica que las autoridades tributarias actúen de manera coherente, sin arbitrariedad ni contradicción, respetando los derechos del contribuyente y los principios del ordenamiento jurídico.

Por su parte, desde la teoría fiscal se considera que los impuestos son herramientas para remediar fallas del mercado y externalidades, así como para alcanzar objetivos sociales más amplios. Los impuestos pueden diseñarse para internalizar efectos sociales negativos, para fomentar o desalentar actividades económicas, y para aliviar desigualdades interpersonales y entre grupos. En su estudio, Rodríguez (2021) afirma que “la política económica desarrolle la estructura productiva, a fin de garantizar, además, la sostenibilidad de la deuda pública” (p. 255) en tanto, contribuye a la redistribución.

Así, en la perspectiva teórica, los impuestos tienen una posición dual, por un lado, como base para la financiación del Estado, que es indispensable para su funcionamiento, y por otro, como fuente de intervención social y justicia social, que está sujeta a conceptos de eficiencia económica, equidad y carga tributaria, para alcanzar el objetivo de evitar la tributación sobre la misma actividad donde existen muchas desigualdades reales entre los contribuyentes.

Ahora bien, los impuestos, por principio de descentralización fiscal (Contreras et al., 2022), pueden ser nacionales o territoriales (Cárdenas & Mercer-Blackman, 2005), en Colombia los impuestos nacionales son los que se diseñan, regulan y administran por el Estado Central, y que se aplican en igual forma en todo el territorio de la República. Por lo tanto, el objeto de gravamen, tasa, sujeto pasivo, y la forma de recaudar los impuestos, son definidos en las leyes nacionales. En este sentido, los impuestos nacionales subsidian el gasto en las actividades soberanas, controlan la economía en su conjunto y, bajo principios de equidad vertical, redistribuyen la renta a la totalidad de los ciudadanos.

Por otro lado, los impuestos territoriales son impuestos definidos (y recaudados) por los departamentos, los distritos o los municipios que tienen cierto grado de discreción para determinar, dentro del marco legal nacional, tasas, bases imponibles y, en cierta medida, ventajas fiscales autónomas. Los impuestos en esta forma, que se recaudan a nivel nacional, así como a nivel territorial, ilustran el principio de la descentralización fiscal. Esta forma de descentralización acerca la prestación de servicios públicos y la generación de ingresos a las áreas locales mientras se adapta a las condiciones geográficas locales.

Cobra importancia el impuesto territorial debido a que no solo permite al Estado tener su propia base de financiamiento, sino que también crea estabilidad fiscal. Sin embargo, este mecanismo, cuando se sustenta en normas que prescriben que quienes realicen la misma actividad económica deben tributar bajo iguales condiciones, no es siempre bien recibido, ya que se tienen dudas sobre si realmente evalúa correctamente la capacidad económica del contribuyente.

El principio de capacidad de pago establece que la carga tributaria debe distribuirse de manera que las obligaciones fiscales sean proporcionales a los recursos económicos de cada individuo; esto implica las brechas de desigualdad fiscal a través de diferencias verticales y horizontales en las capacidades económicas de pago como principios rectores de la equidad tributaria (Guío et al., 2023; Moreno, 2025).

3. El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y el principio de territorialidad

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un tributo municipal que grava la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de una determinada jurisdicción territorial, ya sea de forma permanente u ocasional (Ley 14 de 1983, art. 32). La base gravable¹ se constituye por el total de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos por el contribuyente en el respectivo año gravable, con algunas excepciones expresamente previstas (Ley 1819 de 2016, art. 342). La regulación emitida hasta ahora, al respecto de este impuesto se ha reunido en la figura 1 y de esas normas se hace referencia en diferentes partes del cuerpo del presente documento.

La principal política del ICA es buscar financiar el gasto público y promover un desarrollo económico y social, es un ingreso propio para los municipios, generando una independencia de transferencias de la Nación, a partir de los cuales, los gobernantes municipales pueden llevar a cabo la financiación particular de servicios públicos como: infraestructura, educación y salud para su territorio.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-056 de 2019, ha ratificado la constitucionalidad de los artículos que regulan la territorialidad del ICA, reafirmando que este debe liquidarse en el lugar donde efectivamente se realiza la actividad. Por su parte, doctrinantes como Dussán (s.f.) han advertido que la ausencia de unificación de criterios por parte de los municipios contribuye a la inseguridad jurídica y a la ineficiencia en la gestión tributaria empresarial.

Este impuesto y los demás emitidos por departamentos, distritos y municipios requieren no solo de un marco legal robusto, sino también mecanismos técnicos que permitan identificar con precisión dónde se genera el ingreso y cómo debe ser distribuido entre las jurisdicciones competentes, como lo señalan en su estudio Jaraba y Pardo (2024), lo cual da luces de la complejidad de la implementación práctica del principio de territorialidad.

¹ Asignación de la base Gravable: Es el proceso mediante el cual se determina qué proporción del ingreso derivado de una actividad económica debe ser atribuida a un determinado municipio. En ausencia de una metodología técnica y estandarizada, la asignación suele hacerse de manera subjetiva, lo que genera riesgos fiscales. Una correcta asignación debe estar sustentada en evidencia documental, criterios técnicos y coherencia normativa

Lo anterior, ya que la territorialidad constituye uno de los principios fundamentales en la aplicación del ICA, otorgándole al territorio derechos de regulación y de recaudo con respecto al tributo. Un punto fundamental de este principio se observa en Según la Ley 1819 de 2016, el impuesto se causa en el lugar donde se realiza la actividad gravada. En el caso de los servicios, esta norma establece que el ingreso debe entenderse percibido en el municipio donde se ejecuta efectivamente la prestación del servicio (art. 343)

En este sentido, la territorialidad implica que cada municipio solo cobra ICA sobre los ingresos generados en su territorio; por ejemplo, una empresa con sucursales en distintos municipios pagará ICA en cada uno por la actividad que se desarrolle localmente. Ahora bien, la Corte Constitucional ha determinado en sentencia (CC, C-056/19 de 2019) que la ubicación del hecho generador se basa en dónde se concretan los elementos esenciales del contrato (precio, forma y cosa vendida), no en la ubicación del vendedor o comprador ni en dónde se hacen los pedidos.

Este principio ha sido respaldado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que ha determinado que la causación del ICA se ubica en el municipio donde concurren los elementos esenciales del contrato, es decir, donde se cumple la obligación de hacer que caracteriza al servicio (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 25000-23-27-000-2010-00123-01(19256),2014).

No obstante, esta disposición presenta dificultades de interpretación cuando los servicios tienen un componente intelectual o técnico, como ocurre con las actividades hídricas, en las cuales la ejecución no siempre implica presencia física o intervención directa en campo.

4. ICA en empresas de servicios hídricos

La gestión integral del recurso hídrico en Colombia está reglamentada por varias normas vigentes como el Decreto 2245 de 2017, Resoluciones 957 y 959 de 2018, que regulan el acotamiento de rondas hídricas y planos de ordenamiento del recurso hídrico continental superficial. Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con el Ministerio de Ambiente están involucrados en la regulación y promoción de agua potable y saneamiento básico, con normas adicionales como la Ley 1955 de 2019 para zonas rurales.

Las empresas de consultoría hídrica*, que consultan las anteriores normas y otras de diferentes fuentes regulativas, como las tributarias; al ofrecer servicios relacionados con el análisis, medición y modelación del recurso hídrico, enfrentan obstáculos para determinar el municipio donde se entiende ejecutada la actividad. Esto se debe a la naturaleza técnica y no tangible de muchos de sus servicios, los cuales pueden desarrollarse en múltiples etapas (recolección de datos, modelación, análisis, entrega de informes) y en diferentes ubicaciones geográficas; tales como Medellín lugar donde que se presenta como domicilio principal y la zona de ejecución Samaná y Norcasia

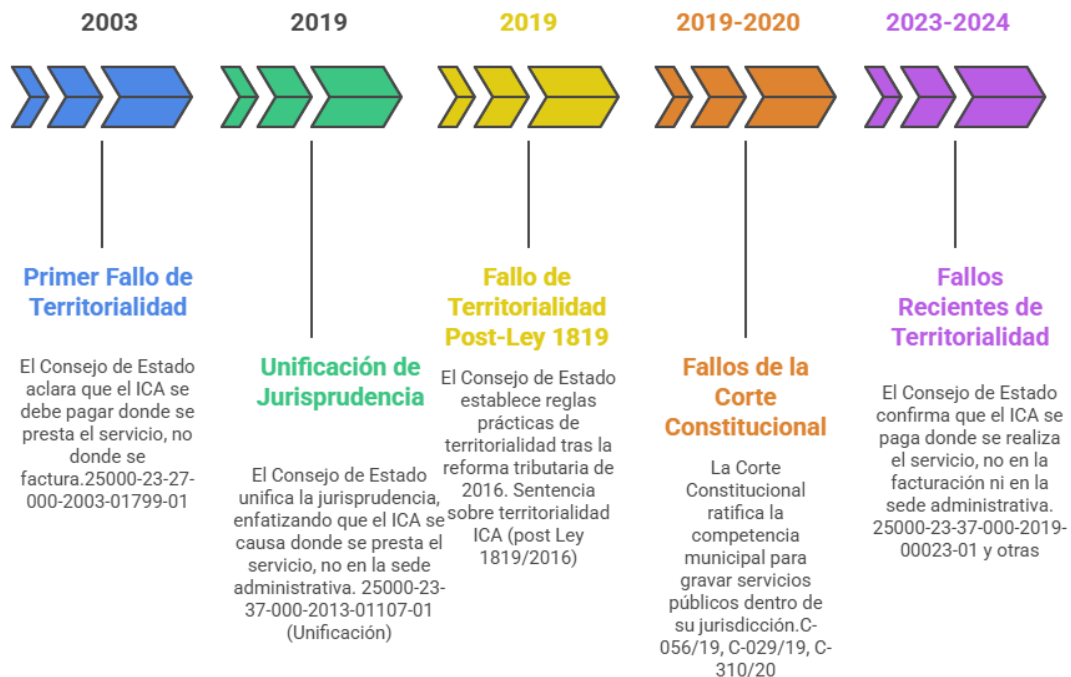
El Consejo de Estado ha señalado que, incluso en ausencia de un establecimiento de comercio, debe identificarse el lugar donde efectivamente se presta el servicio para efectos del ICA, generando múltiples controversias por la falta de criterios técnicos que guíen esa determinación (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 25000-23-27-000-2008-00004-01(18495),2014).

La falta de claridad en la normativa ha llevado a que las empresas distribuyan de forma subjetiva la base gravable entre municipios, lo que puede derivar en doble tributación**, omisiones, sanciones y conflictos con las autoridades tributarias locales (Trujillo, 2020).

Respecto a los prestadores de servicios públicos domiciliarios (incluidos servicios hídricos), la prestación del servicio se grava con ICA en el municipio donde se presta el servicio, independientemente de la figura jurídica de la empresa (sociedad por acciones o empresa industrial y comercial del Estado). Esto ha sido confirmado por el Consejo de Estado (Sala Contenciosa Administrativa, No 05001-23-24-000-1998-3475-01(12539), 2001); y recientes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Concepto 270, 2024).

Todo lo anterior podemos hacer un recorrido por los cambios que han generado cambios en los temas tratados del trabajo en contexto, en la figura No.1.

Figura 1.
Hitos Jurisprudencia en la Territorialidad del Ica en Colombia



Nota: Construcción propia

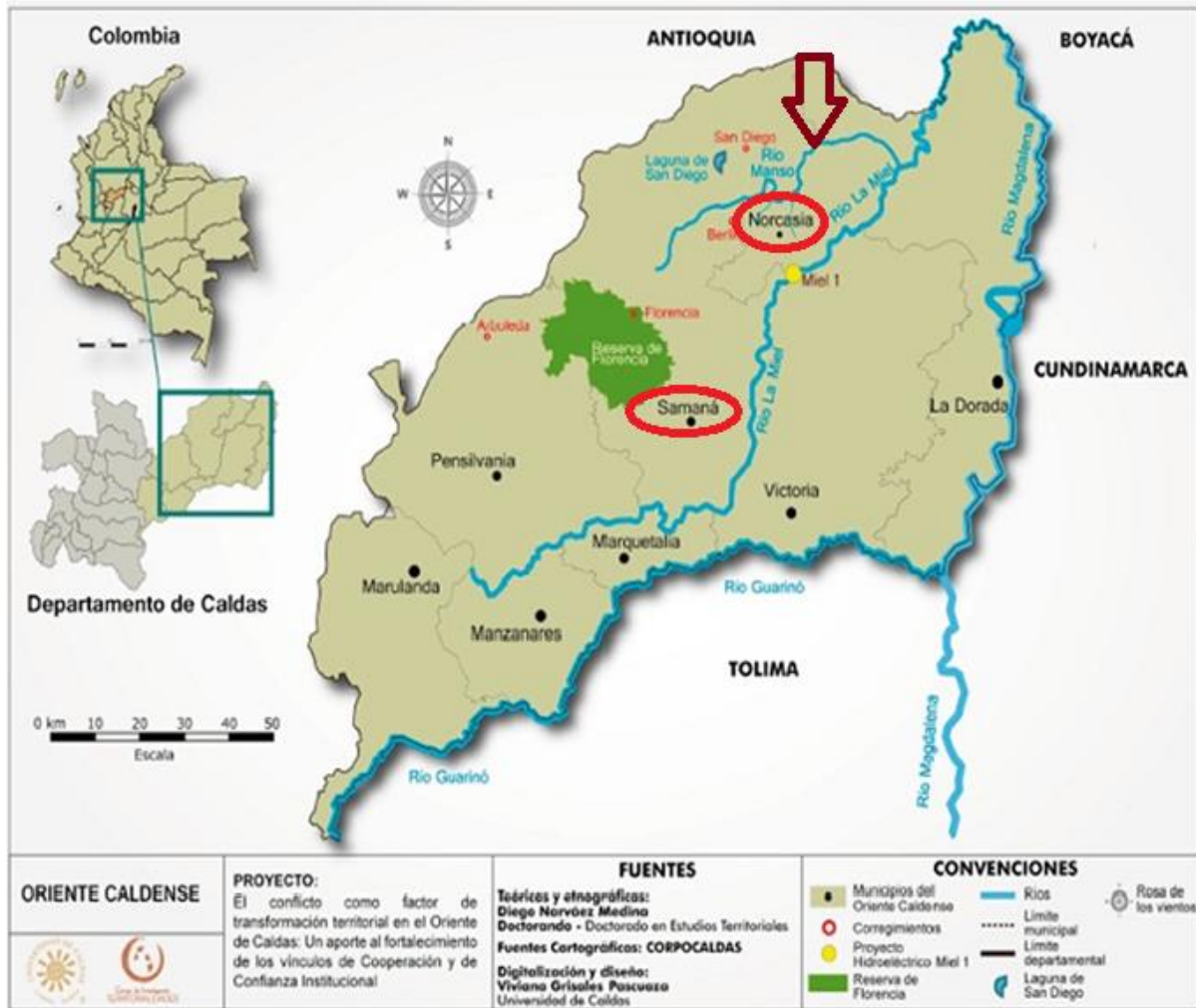
5. Ubicación geoespacial del objeto de estudio y Georreferenciación del objeto de estudio

El objeto de estudio se ubica en la región oriental del departamento de Caldas,

es uno de los treinta y dos departamentos que, (...) componen el territorio de la República de Colombia. Se localiza centro occidente del país y sus territorios hacen parte de la región Andina. Cuenta con una superficie 7.888 Km², lo que representa el 0.69% del territorio

nacional. Su capital es la ciudad de Manizales y está dividido política y administrativamente en 27 municipios. (Toda Colombia, párr. 1, 2019)

Figura 2.
Cartografía del río manso



Nota: tomado de Narváez & Castaño (2020, p. 4). Con resaltados en rojo, modificaciones realizadas por las autoras

Dentro de sus límites se encuentran los municipios de

- Samaná, situado a 1460 metros sobre el nivel del mar, con una extensión total de 761 Km², cuenta con los tres pisos térmicos, ubicado en la subregión “Magdalena Medio” del departamento, gran productora agrícola, con especial énfasis en el café, la panela y la madera; es un epicentro para la comercialización de ganado en el sur del Magdalena; cuenta con amplias áreas de interés ambiental (Alcaldía Municipal Samaná Caldas, 2021). Con una demografía que para el año 2025 se cuantifica en 21.527 habitantes, siendo el 20% de la totalidad de la población del departamento para ese año (Telencuesta, s.f.a). El principal

sistema hídrico está conformado por la cuenca del río Samaná Sur, que es un importante afluente del río La Miel y que a su vez desemboca en el río Magdalena (Cornare, s.f.)

- Norcasia, ubicado sobre la Cordillera Central de los Andes, con una extensión total de 211.24 Km², cuenta con una zona forestal que ocupa un 51.6% de su territorio, mientras que la cría, engorde y leche de bovinos se encuentra en un 29.27% del territorio y la agricultura de aguacate, cacao, plátano y los cultivos de pancoger se encuentran en el 18% del territorio (Alcaldía Municipal Norcasia Caldas, 2018). Con una demografía que para el año 2025 se cuantifica en 6.168 habitantes, siendo el 0.59% de la totalidad de la población del departamento para ese año (Telencuesta, s.f.b). Los principales ríos son: el Río Miel, conocido por su color esmeralda y actividades de ecoturismo, el Río manso, con aguas cristalinas, los cuales alimentan el embalse de Amaní. (Toro, 2007)

Específicamente, el objeto del estudio se concentra en la zona donde el río Manso marca el límite natural entre los municipios de Samaná y Norcasia. Esta delimitación geográfica permite identificar el área en la que se analiza la aplicación del impuesto de Industria y Comercio (ICA) asociado a la prestación del servicio hídrico. El río Manso, como eje central de este análisis, no solo representa una fuente vital de agua, sino también un punto estratégico en el análisis fiscal y territorial, al dividir dos jurisdicciones municipales que podrían aplicar de manera diferenciada el tributo según su normativa local.

Es importante aclarar que en muchos casos toman también participación los municipios por donde pasa o colinda como se muestra en la figura 2 que presenta una representación cartográfica que evidencia la interconexión geográfica y administrativa de los municipios en la prestación del servicio, esencial para el análisis del impuesto de ICA.

6. Metodología

El presente estudio se inscribe dentro de una investigación aplicada, de tipo descriptiva y analítica, con enfoque cualitativo buscando comprender y explicar un fenómeno de la territorialidad del impuesto de Industria y Comercio (ICA) en servicios hídricos para generar una propuesta práctica que mejore su aplicación en un caso empresarial real.

Se realizó un análisis documental de la normatividad tributaria vigente en Colombia (Leyes 14 de 1983, 1819 de 2016), conceptos emitidos por la DIAN, sentencias del Consejo de Estado y Corte Constitucional, así como literatura académica especializada. Además, se aplicó entrevistas semiestructuradas a directores de proyectos de la empresa objeto de estudio y funcionarios tributarios de los municipios de Samaná, Norcasia y Medellín.

Se empleó un método deductivo para pasar de las normas generales del ordenamiento tributario a su aplicación concreta en el caso estudiado. Asimismo, se usó un análisis comparativo entre los municipios involucrados y un análisis interpretativo de los datos recolectados, para sustentar una propuesta de mejora normativa y operativa.

Las técnicas e instrumentos de recolección de información utilizadas fueron:

- Revisión bibliográfica y normativa: Se estudian sentencias del Consejo de Estado y Corte Constitucional, jurisprudencia y doctrina oficial relacionadas con el objeto de estudio.
- Entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso tributario: Para desarrollo de la investigación se realizaron entrevistas con empleados vinculados responsables de las negociaciones en el proceso del servicio prestado, se implementó un cuestionario que permitió profundizar y llegar a la definición de las diferencias en los servicios prestados determinando un hito importante entre el saber y el hacer.
- Análisis de estados financieros y declaraciones del ICA de la empresa: En el análisis de los estados financieros y tomado los registros contables de las cuentas de retenciones, declaraciones presentadas y acuerdos municipales de Samaná, Norcasia y Medellín de los últimos 3 años contrastando los ingresos declarados versus los estados de resultado y auxiliares contables por centros de costos, así mismo se evaluaron las tarifas aplicadas para cada servicio en los diferentes municipios.
- Consulta de registros oficiales y bases de datos municipales (si están disponibles).
- Análisis comparativo entre los esquemas de liquidación del ICA en Samaná, Norcasia y Medellín: Se realiza un análisis entre los municipios con el fin de comparar las tarifas para los servicios hídricos, periodicidad del tributo, encontrando que en Medellín cuenta con una reglamentación más específica y avance en la tecnología, mientras que Samaná y Norcasia la carencia de la tecnología avanzada no permite una liquidación verificada lo que genera un vacío en la fiscalización, sin permitir el reconocimiento del error al momento de la declaración.

7. Resultados

- El análisis normativo evidenció que, aunque la Ley 1819 de 2016 establece que el ICA en servicios se causa en el lugar de ejecución de la actividad gravada, la práctica contable y fiscal no siempre permite identificar dicho lugar con claridad. En el caso del proyecto Río Manso, existe ambigüedad para determinar si la actividad principal se ejecuta en Samaná, Norcasia y Medellín o incluso en una sede fuera del área de influencia directa del proyecto.

Esta ambigüedad ha sido agravada por la falta de armonización entre los municipios y por la carencia de directrices unificadas emitidas por la DIAN o el Ministerio de Hacienda, lo que expone a los contribuyentes a criterios disímiles y requerimientos contradictorios.

- Las entrevistas se realizaron a 4 directores del área de proyectos; las preguntas se centraron a comprender el manejo dado a la liquidación y reporte de las horas en servicios de los funcionarios que realizan presencial con desplazamiento a cada municipio y aquellos que ejecutan tareas vía remoto desde Medellín, se detecta que las personas entrevistadas manejan diferentes criterios, determinando que la empresa no cuenta con un protocolo interno o una herramienta de asignación que le permita definir de forma objetiva el municipio en el que debe declararse el ICA según el tipo de servicio prestado. Esta carencia se vuelve crítica en servicios técnicos hídricos, cuya ejecución incluye fases de análisis remoto, visitas técnicas dispersas y elaboración de informes desde sedes distintas al lugar de prestación.

Se observó además que la facturación del servicio, usualmente centralizada desde la oficina principal, contribuye a una percepción errónea de que todo el ingreso se causa en el municipio de domicilio fiscal de la empresa. O en otros casos la empresa contratante de forma arbitraria y con total desconocimiento de las labores efectivamente realizadas efectúa retenciones sobre los montos totales, sin separar en debida forma el ingreso, claro que no tienen una base que debe partir desde la facturación, casi todos son vía y contrato y para permitir la facturación debe ser por lo efectivamente aprobado en actas.

Otro hallazgo relevante es el impacto económico que ha representado para la empresa la liquidación errónea del ICA. Se identificaron casos en los que un mismo ingreso ha sido gravado por dos municipios, generando pagos en exceso, imposibilidad de recuperar lo pagado y la necesidad de asumir sanciones por supuesta omisión o error en la distribución. Estos hechos no solo implican una afectación financiera directa, sino también un alto costo administrativo en términos de tiempo, recurso humano y desgaste institucional

Además, se presenta cuadro comparativo donde se explican los términos del saber y el hacer para los servicios hídricos (Tabla 1). Factor determinante en la ubicación del ingreso dentro de la empresa dado que genera la gran diferenciación en la distribución del ingreso.

Tabla 1.
El saber y el hacer en servicios hidráulicos

| SABER | HACER |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estudios hidráulicos: Realizan estudios de caracterización y modelación de cuencas, análisis y propuesta de mejora de sistemas de telemetría, y desarrollo de sistemas integrados de información hidrológica. | Realización de tareas como inspección, mantenimiento preventivo y correctivo, reparación de componentes, instalación de sistemas hidráulicos y pruebas de funcionamiento. |
| Modelación hidráulica: Crean modelos hidráulicos para simular el comportamiento del agua en ríos, canales, embalses y otras estructuras hidráulicas. | Mantener los sistemas hidráulicos en óptimas condiciones de funcionamiento, prevenir fallas y garantizar la seguridad y eficiencia de las operaciones. |
| Diseño de estructuras hidráulicas: Diseñan y planifican la construcción de estructuras como presas, canales, estaciones de bombeo y sistemas de riego. | Monitoreo hidráulico: Realizan seguimiento de la calidad del agua y aforos líquidos para evaluar el estado de los recursos hídricos y su impacto ambiental. |

Nota: Construcción propia, con información recolectada de las actividades principales realizadas por la empresa y entrevista a Ingeniero director de proyectos.

Lo anterior nos permitió tener una percepción del manejo que no se identifica en los registros contables y nos ayudó a identificar la problemática de la doble tributación, dando un horizonte en la posible solución de este problema.

- Los estados financieros evidenciaron:

- ✓ Primer año evaluado, se observa que se congrega la mayor parte del impuesto en el municipio principal de su establecimiento de comercio;
- ✓ Segundo año de análisis se puede evidenciar que se empiezan a liquidar en diferentes municipios; en este sentido se evalúa que si bien ya se está ampliando la base de tributación a los municipios; no se está determinando de forma adecuada la concentración del ingreso o la prestación en el municipio que corresponde, sino que se está determinando a partir de los certificados de retención de ICA que realicen las empresas, lo que hace depender de la subjetividad de un tercero;
- ✓ Tercer año evaluado se evidencia el aumento en las presentaciones ante los municipios, establecen como política, poner la definición o la distribución de esta participación en cabeza de los directores de proyectos, quienes son ingenieros a nivel general y el conocimiento en cuanto a la distribución o prestación del servicio, es muy subjetivo y muy encaminado a la participación que ellos tienen en el proyecto y la distribución de sus centros de costos, algo que también genera o puede generar mala adjudicación en la distribución del ingreso

Como resultado se evidenciaron varias diferencias: una inadecuada clasificación de los ingresos, consecuencia de la falta de claridad en el contrato pactado al inicio del servicio con el cliente, (esta información se sacó del contrato de la empresa, el cual no se cita porque es un documento privado), errores en los porcentajes de ejecución, el incremento de sanciones por correcciones y extemporaneidad.

Uno de los principales hallazgos de esta investigación luego de las entrevistas y la revisión de información física, es la fuerte dependencia que tiene la empresa objeto de estudio respecto de criterios subjetivos para asignar el ingreso a los distintos municipios donde opera. La determinación del municipio en el que se presenta la declaración del ICA se ha basado en la percepción de los directores de proyecto, quienes distribuyen los porcentajes del ingreso según sus interpretaciones del lugar de ejecución del servicio, sin contar con un sustento técnico, normativo ni documental verificable.

Esta práctica ha generado inconsistencias y exposiciones tributarias, entre ellas: declaraciones duplicadas, omisiones involuntarias, y la imposibilidad de defender jurídicamente la distribución aplicada ante requerimientos municipales.

- Se llevó a cabo con la implementación de un check list para direccionar a varios estatutos municipales (Impuestosconbotas, s.f.) actualizados en un drive recopilatorio público en Google, para una mayor facilidad en la consulta al momento de la liquidación al momento de la declaración, de igual forma se diseña una plantilla con el formulario único nacional para definir de una forma más coherente la liquidación con referencia a la realidad ejecutada en los proyectos o contratos.
- Finalmente, a partir de la información recolectada en las entrevistas con los empleados y la revisión de documentos físicos contables y acuerdos municipales, se evidenció una carencia de mecanismos formales de concertación o resolución de controversias entre los municipios y los contribuyentes. La empresa carece de medios eficaces para impugnar decisiones fiscales locales cuando estas se basan en interpretaciones amplias del principio de territorialidad. Esta situación limita la capacidad de defensa del contribuyente y debilita la confianza en el sistema tributario territorial.

Estos hallazgos permitieron evaluar el impacto real del ICA que recae sobre la rentabilidad de la empresa en sumas pagadas por concepto de sanciones e intereses moratorios, con un costo oculto adicional de los tiempos de personal administrativo que debe ocupar tiempo en la recolección de información, respuesta a emplazamientos y demás, aportaron insumos para la discusión sobre la equidad y eficiencia del tributo en el contexto del sector hídrico, reprocesos administrativos, y sobrecostos innecesarios, como se explica en el párrafo.

8. Discusiones

La aplicación del impuesto de Industria y Comercio (ICA) en la prestación de servicios hídricos, como los realizados en el proyecto Río Manso entre Samaná, Norcasia y Medellín, plantea serios retos para la seguridad jurídica tributaria y la equidad entre entidades territoriales. Los hallazgos obtenidos en la presente investigación evidencian un vacío normativo y técnico considerando que no existe una norma que especifique puntualmente como determinar donde declarar el impuesto de industria y comercio cuando los servicios están en los límites entre municipios, por cuanto el contribuyente solo puede optar por tributar de manera proporcional sustentándose en una georreferenciación de la prestación del servicio: mapas, coordenadas y límites oficiales, lo que afecta tanto al contribuyente como a las administraciones locales. Si bien la norma identifica cuando es una actividad y un servicio y así mismo establece donde se debe causar cada actividad, el vacío se evidencia al momento de tener un servicio en los límites de un municipio con otro. Porque no existe un respaldo legal que avale este manejo, y solo se hace por transparencia, buena fe y de manera liberal por el contribuyente, para tratar de evitar omisiones, sanciones o doble tributación. De lo más importante identificado en esta empresa es su deseo de hacer la contribución en forma adecuada, coherente y correspondiente.

En primer lugar, la dependencia de criterios subjetivos para distribuir el ingreso entre municipios contradice el principio de legalidad tributaria, según el cual toda obligación debe derivarse de norma expresa (Const. P., art. 338, 1991). La Ley 1819 de 2016 establece con claridad que, en servicios, el ICA se causa en el lugar de ejecución del hecho gravado (art. 343); sin embargo, no se han definido los mecanismos técnicos que permitan probar tal ejecución en servicios de naturaleza intangible como los hídricos. Esta omisión normativa ha sido reconocida en la doctrina (Dussán, 2015; Trujillo, s.f.), y genera una brecha entre el deber ser normativo y el actuar práctico de los contribuyentes.

En segundo lugar, la falta de lineamientos internos por parte de la empresa para determinar el lugar de causación del tributo pone en evidencia una debilidad en su política fiscal. El uso de criterios como la ubicación del cliente, la sede de facturación o la percepción del director del proyecto no se ajusta a la definición jurisprudencial del lugar de prestación del servicio, entendida como el lugar donde se concretan los elementos esenciales del contrato (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 25000-23-27-000-2010-00123-01(19256), 2014). Esto evidencia una desconexión entre el entendimiento empresarial del tributo y los criterios normativos que lo rigen.

La doble tributación identificada en varios municipios pone en riesgo la sostenibilidad de la empresa y contraviene los principios de equidad y eficiencia tributaria consagrados en el Estatuto Tributario (2019) y en la jurisprudencia constitucional. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-056 de 2019, validó la territorialidad definida por la Ley 1819, pero también advirtió que esta debe aplicarse

con criterios racionales y equitativos, evitando que un mismo hecho económico sea gravado por dos entidades.

Por otro lado, se confirma la ausencia de mecanismos administrativos eficaces que permitan resolver controversias de territorialidad entre municipios y empresas. La falta de una instancia central que dirima conflictos de interpretación, sumado al limitado alcance de las orientaciones emitidas por la DIAN y el Ministerio de Hacienda, hace que los contribuyentes queden expuestos a requerimientos contradictorios y sanciones múltiples sin un canal claro de defensa.

En este sentido, el análisis comparativo entre Samaná, Norcasia y Medellín no solo revela diferencias en tarifas y procedimientos, sino también una asimetría en capacidades institucionales para gestionar el tributo, lo cual puede distorsionar la competitividad entre municipios y afectar la neutralidad fiscal.

9. Conclusiones

La investigación demuestra que, aunque la Ley 1819 de 2016 establece principios claros sobre la territorialidad del impuesto de Industria y Comercio (ICA), su aplicación a servicios técnicos como los hídricos sigue siendo ambigua y genera múltiples interpretaciones. Esta situación expone a los contribuyentes a una alta inseguridad jurídica.

La empresa objeto de estudio recurre a criterios no estandarizados para determinar la distribución del ingreso entre municipios, como decisiones operativas internas o la ubicación del cliente. Estas prácticas han conducido a errores en la presentación del ICA, generando sanciones, dobles tributaciones y sobrecostos administrativos.

Se evidenció la carencia de una metodología formal para delimitar territorialmente la causación del ICA en servicios sin ejecución física evidente. Esta omisión impide al contribuyente sustentar con rigor jurídico su actuación y a los entes territoriales ejercer un control efectivo.

La falta de lineamientos unificados y de mecanismos de resolución de conflictos entre municipios y empresas refleja una debilidad estructural en la gestión del ICA, lo que afecta tanto la eficiencia recaudatoria como la equidad fiscal.

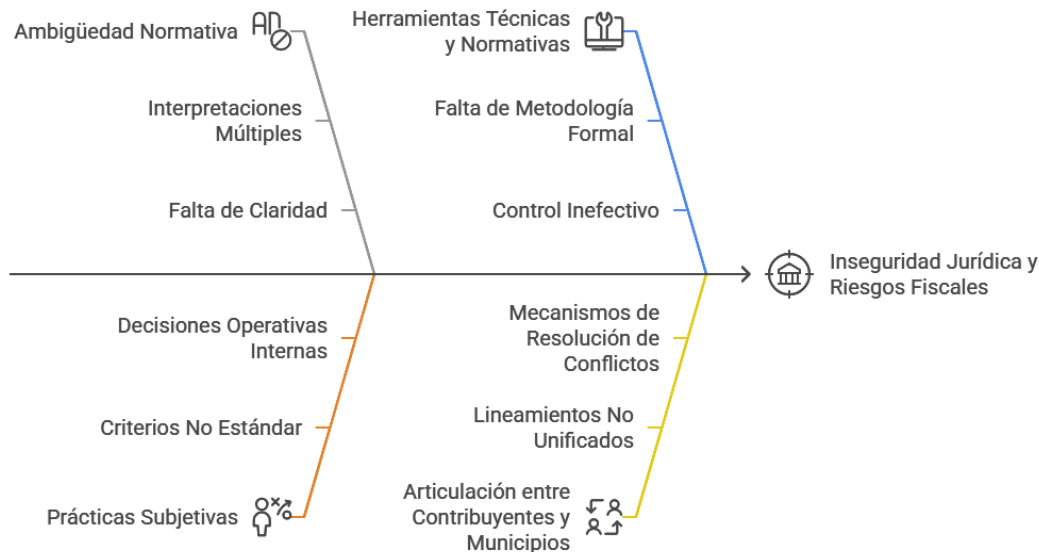
Con relación a lo anterior en la figura 3 consolidamos los verdaderos desafíos que enfrenta la empresa en la prestación de servicios hídricos a nivel del impuesto de industria y comercio tanto para los contribuyentes como para los municipios y sus funcionarios, dando a entender que el contribuyente necesita mayor claridad normativa, direccionamiento y consolidación.

Para los municipios mejor categorización a la hora de definir los procesos en sus funcionarios, con capacitaciones que homogenicen la definición de la realización del impuesto y su territorialidad, no de forma subjetiva sino objetiva, cuantificable, definible, y evaluable.

Los entes territoriales deben ser sujetos de apoyo entre ellos y para el contribuyente, realizando capacitaciones, que prevengan, no buscando correcciones, por beneficios subjetivos al ante territorial si no basados en normatividad clara.

Figura 3.

Desafío en la aplicación del ICA en servicios Hídricos.



Nota: Construcción Propia

10. Recomendaciones

A partir del análisis realizado se considera fundamental presentar recomendaciones para que la empresa del caso estudiado, pero también otras empresas en circunstancias parecidas, puedan encontrar solución a esta problemática.

10.1 Actualización normativa y jurisprudencial (2024-2025)

En el marco de la presente investigación, se realizó una revisión exhaustiva de la normativa nacional aplicable al impuesto de Industria y Comercio (ICA), con especial énfasis en la Ley 14 de 1983 y la Ley 1819 de 2016, así como de la jurisprudencia relevante del Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Hasta la fecha de este trabajo, no se han expedido reformas legislativas nacionales que modifiquen el régimen general del ICA aplicable a la prestación de servicios hídricos intermunicipales. Tampoco se identificaron sentencias, conceptos o circulares de carácter vinculante expedidas por la DIAN, el Consejo de Estado o la Corte Constitucional en 2024-2025 que alteren los criterios de territorialidad y causación del tributo para este tipo de servicios.

No obstante, se recomienda mantener una vigilancia permanente sobre posibles cambios normativos, jurisprudenciales o administrativos, especialmente en lo referente a: Acuerdos municipales, resoluciones o estatutos tributarios expedidos por los municipios de Samaná, Norcasia y Medellín, que puedan precisar el tratamiento del ICA en actividades intermunicipales.

Proyectos de ley en trámite en el Congreso de la República que busquen modificar el régimen del ICA para servicios públicos o consultorías técnicas.

Nuevas sentencias o conceptos de la autoridad tributaria nacional o de los altos tribunales que incidan en la interpretación de la territorialidad del ICA.

En consecuencia, la propuesta técnica y jurídica desarrollada en este estudio que se centra en el desarrollo de un cuadro con información de las actividades desarrolladas dentro del objeto social que determinan en donde se debe incluir el respectivo ingreso, así como una base de acuerdos municipales que brinden información sobre las tarifas, calendario tributario, tasa bomberil a declarar, encaminado lo anterior a un formulario único nacional con la alimentación de la información. Complementada con un anexo a los contratos (Ver anexo al final de este texto).

Adicional en el caso de ya haber definido estructuralmente la distribución del impuesto poder reflejar en la parte de observaciones de la factura la real distribución del ingreso, para que el cliente sea direccionado en la determinación de bases gravables y determinación del municipio al momento de ejecutar las respectivas retenciones en la fuente por concepto de industria y comercio; si bien no garantiza el 100% de aplicación reduce la vulnerabilidad de aplicaciones subjetivas. Fundamentado en el marco normativo y jurisprudencial vigente hasta junio de 2025, y se sugiere a la empresa objeto de análisis y a otros actores del sector, realizar revisiones periódicas para asegurar el cumplimiento fiscal conforme a eventuales actualizaciones legales o doctrinales.

10.2 Diseñar un modelo interno de asignación territorial del ICA.

Se implementa una herramienta técnica en Excel (tabla 2,3,4) basada en parámetros objetivos como localización georreferenciada de actividades, tiempos de ejecución, registros contractuales y evidencia documental que permite justificar la distribución del ingreso entre municipios. Adicionalmente desde el área contable se refleja la proporción del servicio hídrico correspondiente a cada municipio, lo cual servirá como probatorio para entidades territoriales y evitar la doble tributación.

Esta información se refleja en la contabilidad como base de revisión y auditorías, acordes a lo definido en el decreto 3070 de 1983 en su artículo 1 que define lo siguiente:

ARTÍCULO 1º.- Los contribuyentes que realicen actividades industriales, comerciales o de servicios en más de un municipio, a través de sucursales o agencias, constituidas de acuerdo con lo definido en los artículos 263 y 264 del Código de Comercio o de establecimientos de comercio debidamente inscritos, deberán registrar su actividad en cada municipio y llevar registros contables que permitan la determinación del volumen de ingresos obtenidos por las operaciones realizadas en dichos municipios. Tales ingresos constituirán la base gravable.

El gravamen sobre la actividad industrial se pagará en el municipio donde se encuentre ubicada la fábrica o planta industrial, teniendo como base gravable los ingresos brutos provenientes de la comercialización de la producción.

Tabla 2.
Identificación del sitio

| Municipio | Porcentaje de Ejecución (%) | Tipo de Actividad | CODIGO | Lugar de Ejecución (Oficina/Sitio) | Incluye Visitas (Sí/No) | Observaciones |
|-----------|-----------------------------|---------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------|
| Samaná | 3% | Presentación de informes y resultados | 7112 | En sitio | NO | |
| Norcasia | 7% | Campaña de monitoreo isotópico | 7210 | En sitio | SI | |
| Medellin | 9% | Presentación de informes y resultados | 7112 | Oficina/En sitio En sitio Oficina Oficina/Virtual | NO | |

Nota: Construcción propia

La primera determinación es saber el tipo de actividad a realizar y el sitio de aplicación (municipio) con el fin de definir, si la empresa ubicada en Medellín debe realizar algún desplazamiento, realizarse desde oficina o en algún caso se establezca una combinación de actividades, presenciales o virtuales.

Como segundo paso es la actividad para realizar con el fin de definir si es un hacer o un saber, dependiendo de esta definición se estructura la participación efectiva y real en el municipio, lo subsiguiente a definir es la parte ejecutoria, concluyendo las evaluaciones anteriores.

Tabla 3.
Identificación actividad realizada

| Municipio | Porcentaje de Ejecución (%) | Tipo de Actividad | CODIGO | Lugar de Ejecución (Oficina/Sitio) | Incluye Visitas (Sí/No) | Observaciones |
|-----------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------|-------------------------|---------------|
| Samaná | 3% | Presentación de informes y resultados | 7112 | En sitio | NO | |
| Norcasia | 7% | Campaña de monitoreo isotópico | 7210 | En sitio | SI | |
| Medellin | 9% | Actualización de modelo hidrogeológico numérico Campaña de monitoreo isotópico Análisis conceptual y modelación Presentación de informes y resultados Reuniones de seguimiento | | En sitio | NO | |

Nota: Construcción propia

Posterior a la tabla anterior se hace necesario definir los porcentajes de ejecución y la combinación de las respuestas al desplegable que brindan información coherente, para definir la aplicación de la realización del ingreso y de ahí informar en factura al cliente como distribuir, tanto para retenciones, como para la empresa el municipio en donde ya es sujeto pasivo, de impuesto de industria y comercio.

Tabla 4.

Identificación porcentaje de ejecución

| Municipio | Porcentaje de Ejecución (%) | Tipo de Actividad | CODIGO | Lugar de Ejecución (Oficina/Sitio) | Incluye Visitas (Sí/No) | Observaciones |
|-----------|----------------------------------------------------|---------------------------------------|--------|------------------------------------|-------------------------|---------------|
| Samaná | 3% | Presentación de informes y resultados | 7112 | En sitio | NO | |
| Norcasia | 7% | Campaña de monitoreo isotópico | 7210 | En sitio | SI | |
| Medellin | 1% 2% 3% 4% 5% 6% 7% 8% 9% | Presentación de informes y resultados | 7112 | En sitio | NO | |

Nota: Construcción propia

Las tres identificaciones anteriores permiten que la empresa pueda consolidar informaciones subsiguientes se puede evidenciar las diferentes actividades desarrolladas recopiladas, con conocimiento técnico de lo realizado para determinar la respectiva distribución.

10.3 Formalizar políticas fiscales internas claras

Se recomienda que la empresa adopte un protocolo fiscal interno que defina quién y cómo se determina el municipio de causación del ICA, evitando decisiones basadas exclusivamente en la discrecionalidad operativa. Se adjunta lo del punto 10.2 para esta definición.

10.4 Gestionar convenios interadministrativos o de cooperación tributaria con los municipios

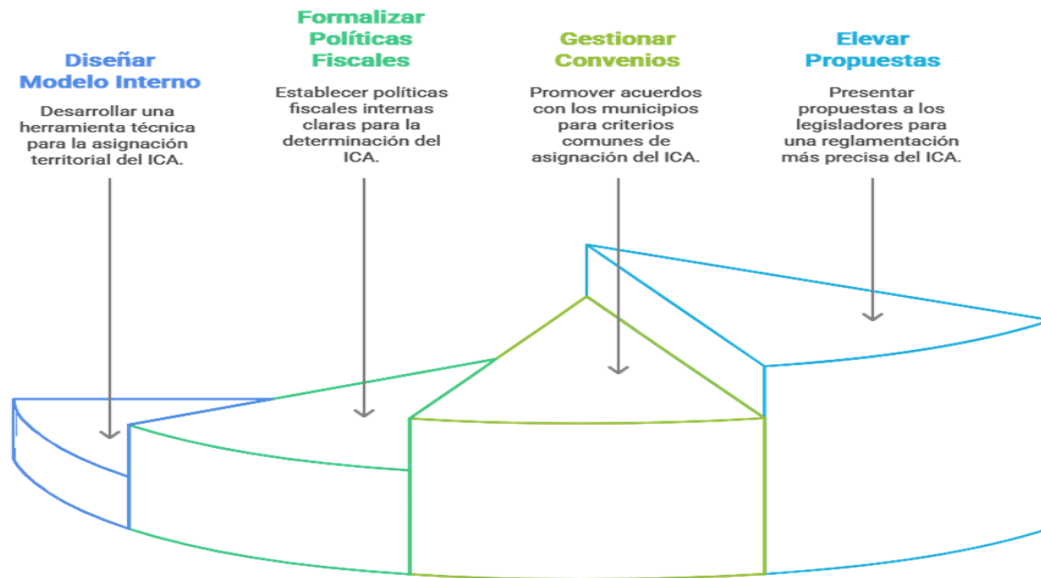
Este es un trabajo de norma nacional, rigurosidad en la actualización formación de los funcionarios públicos en la respectiva actualización, conocimiento normativo, así como convenios interadministrativos de los municipios de intercambio de información, capacitaciones a los contribuyentes, no se trata de buscar un mejor provecho sino la distribución equitativa, acorde a normatividad y que refleje la realidad económica de los empresarios. La colaboración es de todos.

10.5 Elevar propuestas ante el legislador o entes de control

Con base en este estudio, puede presentarse una propuesta ante el Ministerio de Hacienda o la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF) para que se reglamente con mayor precisión la territorialidad del ICA en servicios técnicos, favoreciendo la uniformidad interpretativa a nivel nacional.

Para finalizar se considera que la suma de esta recomendación lleva al logro de la equidad de la asignación del ICA lo cual se representa en la figura 4.

Figura 4.
Lograr la equidad en la asignación del ICA



Nota: construcción propia

Referencias

Alcaldía Municipal Norcasia Caldas. (2018, 23 de febrero). Historia de Norcasia. <http://www.norcasia-caldas.gov.co/municipio/historia-de-norcasia>

Alcaldía Municipal Samaná Caldas. (2021, 02 de marzo). Nuestro municipio. <https://www.samana-caldas.gov.co/municipio/nuestro-municipio>

Arias, J. F., Loaiza, A. S. & Sánchez, L. A. (2021). Consecuencias Jurídicas y Tributarias de la doble Tributación del Impuesto de Industria y Comercio en los Servicios de Transporte de Mercadería. “Una mirada a la aplicación de las reglas de territorialidad en el Municipio de la Estrella-Antioquia”. [Monografía de grado, Universidad de Antioquia]. Repositorio institucional. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/e5b153dc-f33f-4342-88a1-7adef77c2df7/content>

Bonilla, I. (2002). Sistema tributario mexicano 1900-2000. Políticas necesarias para lograr la equidad (La reforma hacendaria de la presente administración). [Tesis de grado, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio institucional. <https://tesiunamdocumentos.dgb.unam.mx/ppt2002/0311023/0311023.pdf>

- Cárdenas, M. & Mercer-Blackman. (2005). El sistema tributario colombiano: impacto sobre la eficiencia y la competitividad.
https://www.dian.gov.co/dian/cifras/EstudiosExternos/Tributacion_y_competitividad.pdf
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, diciembre 3, 2001. M. P.: L. López. No 05001-23-24-000-1998-3475-01(12539). (Colombia). Obtenido el 25 de marzo 2025.
https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/EX_CE_SIV_12539_2001.htm
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, agosto 28, 2014. M. P.: J. Ramírez. No 25000-23-27-000-2010-00123-01(19256). (Colombia). Obtenido el 22 de marzo 2025.
[https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/154/S4/25000-23-27-000-2010-00123-01\(19256\).pdf](https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/154/S4/25000-23-27-000-2010-00123-01(19256).pdf)
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, septiembre 4, 2014. M. P.: J. Ramírez. Sentencia 25000-23-27-000-2008-00004-01(18495). (Colombia). Obtenido el 22 de marzo 2025.
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/156/S4/25000-23-27-000-2008-00004-01\(18495\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/156/S4/25000-23-27-000-2008-00004-01(18495).pdf)
- Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 4 de mayo de 2025.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Contreras, Y., Cabrero, E., Avellaneda, C. & Sanabria-Pulido, P. (2022). Descentralización fiscal en América latina: Balance y perspectivas. *Debates Gobierno Urbano*, (30).
<https://ieu.unal.edu.co/wp-content/uploads/2024/09/dgu-30-descentralizacion-alta-101122.pdf>
- Cornare. (s.f.). Cuencas. <https://www.cornare.gov.co/cuencas/>
- Corte Constitucional [CC]. Febrero 13, 2019. Sentencia C-056/19. (Colombia). Obtenido el 10 de marzo de 2025. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-056-19.htm>
- Decreto 2245/17, diciembre 29, 2017. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Colombia). Obtenido el 10 de marzo de 2025.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85056>
- De Los Ríos, R.A. (2019). El caso del poder impositivo territorial en el aspecto espacial del Impuesto de Industria y Comercio en la ciudad de Medellín. Una mirada constitucional bajo el análisis de ponderación. *Revista de Derecho Fiscal*, (14), 89–120.
<https://doi.org/10.18601/16926722.n14.05>
- Dussán, W. (s.f.). Territorialidad del impuesto de Industria y Comercio en Colombia. *Consultorcontable.com*. <https://www.consultorcontable.com/territorialidad-ica/>
- Estatuto Tributario. (2019). (Colombia) Obtenido el 20 de marzo de 2025. Obtenido el 08 de marzo de 2025. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104492>

- Guio, F., Sanabria, S. A., & Sánchez, P. A. (2023). La justicia tributaria en el ordenamiento jurídico colombiano. *El Ágora USB*, 23(2), 459–476. <https://doi.org/10.21500/16578031.6358>
- Impuestosconbotas. (S.F.) Estatutón 2025. <https://sites.google.com/view/estatuton-2024/inicio>
- Jaraba, D. I., & Pardo, P. J. (2024). Efectos de la territorialidad para el cumplimiento de las obligaciones del impuesto de Industria y Comercio, Ley 1819 de 2016. [Trabajo de Grado, Universidad Jorge Tadeo Lozano]. Repositorio institucional. <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/34589>
- Ley 14/83, julio 6, 1983. Diario Oficial. [D.O.]: 36288. Obtenido el 25 de febrero de 2025. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=267>
- Ley 1819/16, diciembre 29, 2016. Diario Oficial. [D.O.]: 50101. Obtenido el 21 de febrero de 2025. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>
- Ley 1955/19, mayo 25, 2019. Diario Oficial. [D.O.]: 50964. Obtenido el 14 de marzo de 2025. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
- Moreno, F. (2025). El principio de equidad tributaria en la jurisprudencia del derecho constitucional colombiano. [Trabajo de Grado, Universidad de los Andes]. Repositorio institucional. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/7734c07d-ea44-47e5-a6a4-9f342778e8aa/content>
- Narváez, D. A. & Castaño, J. T. (2020). Aproximación a una tipología de los territorios en conflicto: el caso del Oriente de Caldas, Colombia. *Territorios* (42), 1-23. <https://www.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7051>
- Pérez, O.C. (2018). Territorialidad de las retenciones en la fuente en el Impuesto de Industria y Comercio. *Revista de derecho Fiscal*, (13), 313–333. <https://doi.org/10.18601/16926722.n13.11>.
- Resolución 0957/18, mayo 31, 2018. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Colombia). Obtenido el 10 de marzo de 2025. <https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-0957-de-2018/>
- Resolución 0959/18, mayo 31, 2018. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Colombia). Obtenido el 10 de marzo de 2025. <https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-0957-de-2018/>
- Rodríguez, C. (2021). Financiarización de la política fiscal y su impacto sobre la deuda pública de Colombia entre 1996-2015. *Cuadernos de Economía*, 40(82), 253-282. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7887345.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [SSPD], 2024. Concepto 270. (Colombia.). Concepto sobre interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios

públicos domiciliarios. Obtenido el 22 de junio de 2025.

https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_superservicios_0000270_2024.htm

Telencuestas. (s.f.a). Cuántos habitantes tiene Norcasia, Caldas en 2025.

<https://telencuestas.com/censos-de-poblacion/colombia/2025/caldas/samana>

Telencuestas. (s.f.b). Cuántos habitantes tiene Samaná, Caldas en 2025.

<https://telencuestas.com/censos-de-poblacion/colombia/2025/caldas/norcasia>

Toda Colombia. (2019, 21 de febrero). Departamento de caldas.

<https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/caldas/index.html>

Toro, C. G. (2007, 26 de junio). Proyecto Manso. Semana Caldas.

<https://www.samanacaldas.net.co/notiver.php?idnoticia=673>

Trujillo, A. F. (2020). Los conflictos por el impuesto de Industria y Comercio en Colombia: El desafío jurídico, la lucha de las regiones. En. E. Lozano (Comp.). Narrativas Tributarias. (pp. 87-176).

Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/ae3b1e13-3745-49af-aaf4-8b00f3a9582c>

Anexo 1.

PLANTILLA DE ANEXO AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. [X]

Entre los suscritos a saber:

[EMPRESA CONTRATANTE], identificada con NIT No. [X], quien en adelante se denominará EL CONTRATANTE, y

[EMPRESA CONTRATISTA], identificada con NIT No. [X], quien en adelante se denominará EL CONTRATISTA,

han convenido celebrar el presente contrato de prestación de servicios, que se registrá por las siguientes cláusulas:

1. OBJETO DEL CONTRATO

El CONTRATISTA se obliga a prestar a favor del CONTRATANTE los servicios de [describir brevemente el servicio hídrico a prestar, por ejemplo: actualización de modelos hidrogeológicos, monitoreo de aguas, análisis isotópico, etc.], conforme a los términos de referencia y especificaciones técnicas anexas.

2. ALCANCE Y MODALIDAD DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO

| Actividad/Servicio | Modalidad de Ejecución | Lugar de Prestación | Incluye Visitas a Sitio | Observaciones |
|-------------------------------------------------|------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| Actualización de modelo hidrogeológico numérico | Presencial/Remoto | Oficina/En sitio | Sí/No | [Ejemplo: Entrega de informes] |
| Campaña de monitoreo isotópico | Presencial | En sitio | Sí | [Ejemplo: Toma de muestras] |
| Análisis conceptual y modelación | Remoto | Oficina | No | [Ejemplo: Uso de datos recopilados] |
| Presentación de informes y resultados | Remoto/Presencial | Oficina/Virtual | No | [Ejemplo: Entrega digital o física] |
| Reuniones de seguimiento | Remoto/Presencial | Oficina/Virtual | No | [Ejemplo: Periodicidad a definir] |

Nota: Esta tabla debe ser ajustada según el alcance específico de cada contrato.

3. OBLIGACIONES TRIBUTARIAS

3.1 Impuesto de Industria y Comercio (ICA):

El CONTRATISTA declara conocer y cumplir con las obligaciones tributarias derivadas de la prestación del servicio objeto de este contrato, en particular lo relativo a la determinación, liquidación y pago del impuesto de Industria y Comercio (ICA) en los municipios donde se ejecute materialmente el servicio, conforme a la normatividad vigente y la jurisprudencia aplicable.

- Para servicios ejecutados en sitio dentro de los municipios de Samaná y Norcasia, el ICA será liquidado y pagado en el municipio donde se realice efectivamente la actividad gravada.
- Para actividades desarrolladas en oficina o de manera remota, el CONTRATISTA deberá identificar y documentar el lugar de ejecución real, con el fin de garantizar una determinación justa y legal del tributo entre los municipios involucrados.
- El CONTRATISTA se compromete a entregar al CONTRATANTE los certificados de pago del ICA correspondientes a cada municipio donde se haya causado el impuesto, así como cualquier soporte requerido para la verificación de la correcta aplicación del tributo.

3.2 Otros tributos:

El CONTRATISTA será responsable del cumplimiento de las demás obligaciones tributarias que le correspondan (IVA, retenciones, etc.), de acuerdo con la legislación colombiana vigente.

4. FORMA DE PAGO

[Dejar espacio para definir la forma de pago según el contrato específico.]

5. GARANTÍAS Y SEGUROS

[Dejar espacio para definir los requisitos de garantías y seguros.]

6. VIGENCIA

[Dejar espacio para definir la vigencia del contrato.]

7. FIRMAS

[Dejar espacio para la firma de las partes y sus representantes.]

Notas para uso interno:

- Completar los campos en corchetes [X] según cada caso.
 - Incluir logos, montos, nombres de empresas y firmantes al momento de formalizar el contrato.
 - Adaptar la tabla de actividades según el alcance de cada servicio.
-

Esta plantilla está alineada con las mejores prácticas para la determinación del ICA en servicios intermunicipales, permitiendo a la empresa documentar y soportar adecuadamente la territorialidad del impuesto y la modalidad de prestación del servicio, tal como exige la normatividad y la jurisprudencia vigente.