



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

Análisis del pago del impuesto de industria y comercio de las personas naturales y jurídicas no responsables del IVA que no tributan en el municipio de Apartadó

Autor

Edwin Murillo Espinoza

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 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 # 001/2025 de 2025.

Análisis del pago del impuesto de industria y comercio de las personas naturales y jurídicas no responsables del IVA que no tributan en el municipio de Apartadó *

Edwin Murillo Espinoza

Especialista en Legislación Tributaria, Contador Público, murilloe31@yahoo.com.co

Resumen

El impuesto de industria y comercio (ICA) es una fuente vital de financiación territorial en Colombia. En Apartadó, su aplicación uniforme a contribuyentes que no responsables del IVA ha provocado distorsiones fiscales y una baja percepción de equidad. En este trabajo, por medio de un enfoque cualitativo, se detectaron razones estructurales del incumplimiento, entre las que se incluyen una baja alfabetización fiscal, debilidades en la fiscalización y tarifas que no se adecuan a lo que cada uno puede pagar. Se propuso instaurar una tarifa progresiva con tres niveles (alto, medio y bajo), además de un sistema digital para la autoliquidación del ICA que contenga módulos de categorización, liquidación automatizada, educación fiscal y pago en línea. Estas propuestas tienen el potencial de contribuir a la formalización tributaria y cerrar las brechas de exclusión fiscal, siempre que se combine con una política activa de interoperabilidad con la DIAN y campañas educativas.

Palabras Claves

Impuesto de industria y comercio, contribuyentes no responsables de IVA, equidad tributaria, capacidad contributiva

Abstract

The industry and commerce tax (ICA) is a vital source of territorial financing in Colombia. In Apartadó, its uniform application to taxpayers who are not liable for VAT has led to fiscal distortions and a low perception of equity. In this study, using a qualitative approach, structural reasons for non-compliance were identified, including low tax literacy, weaknesses in enforcement, and rates that are not commensurate with what each taxpayer can afford to pay. We propose the introduction of a progressive rate with three levels (high, medium, and low), as well as a digital system for ICA self-assessment that includes modules for categorization, automated assessment, tax education, and online payment. These proposals have the potential to contribute to tax formalization and close tax exclusion gaps, provided they are combined with an active policy of interoperability with the DIAN and educational campaigns.

* 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.

Keywords

Industry and commerce tax, taxpayers not liable for VAT, tax equity, ability to pay

1. Introducción

El impuesto de industria y comercio (ICA) es una fuente clave de ingresos para los municipios colombianos desde que se estableció legalmente en los años 60. Este tributo se aplica a las actividades industriales, comerciales y de servicios que se llevan a cabo dentro de cada jurisdicción, lo que permite financiar programas sociales, infraestructura, salud, educación y otras funciones esenciales para el desarrollo local. El mismo ha sido regulado por varias normas, por ejemplo, en el artículo 344, de la Ley 1995 de 2019, se instaura un Código CIUU para los municipios, con la intención de unificar los criterios tributarios, este tipo de normas, según Adarve et al. (2022), que estandarizan la información y buscan hacerla transparente, son esenciales para optimizar el recaudo.

En el municipio de Apartado, ubicado en el Urabá antioqueño, desde 2010, se ha observado un problema persistente: los ingresos por este impuesto han ido en descenso (Alcaldía de Apartadó, 2015). Esto lleva a cuestionar qué está pasando con el sistema o los contribuyentes y, en específico, el impacto que esto tiene en la situación actual.

Esta investigación surge del reconocimiento del problema, desde el punto de vista de una barrera estructural para el fortalecimiento de la cultura tributaria en el país (Palma et al., 2022). Los problemas de actividad empresarial formalizada de micro, pequeñas y medianas empresas y la capacidad de Apartado para generar un superávit son críticos. A pesar de los esfuerzos realizados en la normativización y aplicación de Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) dentro del sistema de administración tributaria, Apartado aún no ha desarrollado e implementado un sistema que identifique ese sistema informal que tiene un nivel de cumplimiento tributario bajo y, por lo tanto, lleva a una baja capacidad financiera para el desarrollo de las funciones del municipio (Secretaría de Hacienda de Apartadó, 2021).

Es necesario que se avance en la generación de un sistema tributario municipal que reúna criterios claros para la identificación y cuantificación de tarifas, que, ajustadas a la capacidad económica de estos contribuyentes, logre la equidad tributaria. Lo que va a revertir de manera sustancial esta situación es la construcción de percepciones que vayan a favor de que no se viva un contexto de imposición sustancial de la informalidad y evasión. Lo que cabe destacar es que los no responsables del IVA son un amplio segmento dentro del tejido económico de Apartadó compuesto en términos sustanciales de microempresarios y prestadores de servicios que por sus posibilidades técnicas y económicas son los que tienen mayores problemas de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Este problema influye en la equidad de la distribución de las cargas públicas y a su vez tiene consecuencias fiscales para la administración municipal. La baja recaudación derivada de estas deficiencias impide financiar de manera adecuada programas dirigidos al bienestar colectivo, tales como proyectos de infraestructura, servicios básicos, agricultura, cultura, deporte y asistencia social. Además, genera una competencia desleal entre quienes cumplen sus obligaciones tributarias y aquellos que operan al margen del sistema, afectando la formalización y sostenibilidad del mercado local. En este

contexto, surge la necesidad de buscar responder a la pregunta en torno a ¿Cómo puede solucionarse la evasión de los contribuyentes no responsables de IVA que no tributan por concepto del impuesto de industria y comercio en el municipio de Apartadó?

Para dar respuesta a dicha pregunta, en el presente trabajo se procedió a analizar el perfil tributario los contribuyentes no responsables de IVA que no tributan en el municipio de Apartadó, proponiendo soluciones para mejorar la equidad y eficiencia en la recaudación del impuesto de industria y comercio. Para lo cual se caracterizó el perfil tributario de los contribuyentes no responsables del IVA en Apartadó y su nivel de cumplimiento con el impuesto de industria y comercio; se comprendieron los factores económicos, administrativos y normativos que inciden en el incumplimiento tributario de este grupo de contribuyentes y; por último, se formularon recomendaciones técnicas para la determinación diferenciada de tarifas del ICA que favorezcan el cumplimiento voluntario, el principio de capacidad contributiva y mejoren la eficiencia en la fiscalización y gestión tributaria del municipio de Apartadó.

Para lograr lo anterior, se realizó análisis interdisciplinario que incluyó aspectos doctrinales del derecho tributario, el marco normativo aplicable, estudios empíricos sobre tributación local y modelos comparados de gestión fiscal. Asimismo, se integraron elementos del enfoque de capacidad contributiva y justicia fiscal, con el fin de sustentar una propuesta coherente con los principios constitucionales y las realidades socioeconómicas del territorio.

El interés investigativo respondió, entonces, a una necesidad práctica de alto impacto institucional, pero también a una inquietud académica por explorar formas de innovación en la administración tributaria local. En este sentido, se planteó el diseño de una estructura tarifaria equitativa y a su vez el desarrollo de medidas complementarias que faciliten el cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes, mejore la eficiencia administrativa y reduzcan los costos de transacción para el municipio y la ciudadanía. Aunque el aplicativo digital de autoliquidación puede ser una herramienta útil, la verdadera solución radica en la creación de una estructura tributaria justa y en el fortalecimiento de la cultura tributaria, elementos que no se desarrollaron por ser de una mayor envergadura, pero quedan como propuesta para futuros trabajos de investigación y se deja la recomendación para que el municipio revise cuidadosamente estas dos variables.

La justificación de esta investigación se sustenta en tres dimensiones fundamentales: primero, su relevancia técnica y jurídica, al proponer un mecanismo que fortalece la gestión del tributo y contribuye al cumplimiento de los fines esenciales del Estado; segundo, su pertinencia social, al procurar condiciones equitativas para pequeños empresarios y trabajadores independientes que forman parte del tejido productivo local; y tercero, su valor académico, al aportar conocimiento contextualizado sobre un problema tributario común en muchas entidades territoriales del país. Por lo tanto, esta investigación se constituyó en un esfuerzo por aportar soluciones integrales a una problemática concreta de política fiscal local, combinando análisis normativo, metodológico y empírico, con el objetivo de fortalecer la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad del sistema tributario en Apartadó, en beneficio tanto de la administración como de los contribuyentes.

2. Antecedentes de Investigación

El presente título aborda de manera sistemática los conceptos medulares, antecedentes y enfoques relativos al Impuesto de Industria y Comercio (ICA), con particular atención al subgrupo de contribuyentes que carecen de la calidad de responsables del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la esfera municipal. Bajo una revisión crítica, los esfuerzos académicos previos analizan los efectos distributivos y de eficiencia derivados de reformas tributarias ejecutadas en escenarios internacionales, nacionales y locales (Saavedra y Delgado, 2020). El examen de esta evidencia permite valorar la heterogeneidad de los resultados, al tiempo que identifica los factores institucionales y estructurales que condicionan la efectividad y la equidad del tributo. El soporte teórico fundamental es la noción de capacidad contributiva, la cual se articula con el principio de equidad fiscal y guía tanto la interpretación de la normativa vigente como los diseños alternativos en el debate de políticas. Dicha capacidad, en su formulación más rigurosa, establece que la carga tributaria debe medirse en relación con la variación del excedente que los sujetos pueden destinar a consumo libre, a fin de evitar violaciones del principio de igualdad.

Se procede, en consecuencia, a una revisión sistemática destinada a los estudios que han observado el diseño, el cumplimiento y el comportamiento tributario en individuos y entidades, adscribiendo especial atención al efecto que han tenido las reformas fiscales sobre jurisdicciones regionales y municipales. Tal revisión incluye investigaciones que operan en diferentes órdenes espaciales y que focalizan, con particular atención, las dificultades estructurales y normativas que enfrentan los sistemas tributarios subnacionales. Se privilegia el examen de aquellos tributos a los que, conforme a la legislación, no se les equipara explícitamente el régimen del IVA, advirtiendo así la exclusión de denominaciones considerables regidas por dicho impuesto. Las líneas principales de examen se fraccionan en la lucidez y la estabilidad de la norma, el principio de equidad en la imposición y, además, el papel decisivo de la capacitación administrativa y de la cultura tributaria, los que se aprecian como condicionantes subyacentes a la mejora del cumplimiento y la proyección de la capacidad de reclamo (Obregón-Angulo y Tamez-Garza, 2020).

2.1 Antecedentes: Estudios internacionales

Cedeño-Farias y Veliz-Valencia (2023) realizaron una investigación en la ciudad de Portoviejo (Ecuador), con el objetivo de estudiar el comportamiento tributario de las personas no obligadas a llevar registros contables, en particular, de los comerciantes informales en la calle Alajuela (2020-2021). La investigación buscó establecer si el patrón de sancionar a los contribuyentes tenía algún impacto en el comportamiento de pago de impuestos de estos contribuyentes. El enfoque estuvo en los comerciantes informales y el estudio cubrió su nivel de reclamación de obligaciones tributarias, cumplimiento y su mentalidad sobre el Servicio de Rentas Internas (SRI). El estudio descubrió que el argumento de ignorancia legal emergió en los encuestados como un pensamiento repetido, aún como un patrón de pago de impuestos, lo que motivó a los autores a idear estrategias para eludir el pago de impuestos.

Considerando los datos recibidos y los procesos analizados, una parte significativa de los contribuyentes sigue sin conocer el uso y el procedimiento de los fondos recaudados, así como el procedimiento para la autodeclaración de ingresos. Esto lleva a evasiones fiscales y a muy pocos informes de actividades comerciales. El sistema de sanciones del SRI tiene como objetivo motivar el cumplimiento, pero como consecuencia de la ignorancia fiscal no logra el resultado deseado. La hipótesis de la investigación que afirma que solo un aparato de sanciones no resulta en cumplimiento

respecto al pago de impuestos, si no se implementan estrategias educativas, es la base de la investigación.

Por su parte, Becerra et al. (2020), examinaron los efectos de la Ley de Simplificación y Progresividad Tributaria de 2020 en Ecuador sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). Esta normativa establece que las microempresas deben tributar el 2 % sobre sus ventas brutas anuales, sin tener en cuenta los resultados del ejercicio fiscal. La investigación, de tipo descriptivo y de campo, se apoyó en revisión bibliográfica y documental, así como en encuestas aplicadas a 79 contadores y auditores afiliados a la Unión Nacional de Colegios de Contadores del Ecuador (UNACCE). El estudio revela que, al eliminar las retenciones y establecer declaraciones semestrales, los microempresarios deben reorganizar sus recursos para cumplir con las obligaciones fiscales en determinados periodos, lo cual modifica su planificación financiera.

Los resultados derivados del análisis indican que el régimen impositivo, cimentado en la recolección de ventas brutas, posee el potencial de generar efectos adversos sobre los microempresarios. Esta estructura los sujeta a cargas fiscales prefijadas, ignorando la rentabilidad real que eventualmente retiene la operación. Entre las proposiciones que emergen, se establece que la vigencia de tal régimen leviatánico podría inhibir el impulso expansivo de las microempresas, las cuales, a menudo, se mueven en márgenes de operación sumamente angostos. Urge considerar el hallazgo, pues el diseño impositivo, a partir de tasas inmutables, se articula como un factor de contracción sobre la liquidez que despliegan aquellos contribuyentes que no ostentan la condición de responsables formales del impuesto al valor agregado, poniendo en entredicho la solidez de su salud patrimonial (González, 2019).

Asimismo, Posligua (2024) se ocupa de las implicaciones de la planificación tributaria sobre la liquidez y rentabilidad de las personas naturales ecuatorianas, tomando como horizonte los años 2021 y 2022. La indagación se propone evidenciar que, sirviéndose de prácticas planificadoras defensivas y alineadas con el ordenamiento jurídico, los contribuyentes son capaces de reducir su carga impositiva sin incurrir en agravio normativo. La obra se cimienta en un diseño que combina abordajes descriptivos y explicativos mediante la revisión documental referida a la doctrina y la normatividad, y mediante el procesamiento de datos normativos relativos a las obligaciones de IVA y de Impuesto a la Renta. A la luz de las variables examinadas a nivel de conocimiento sobre las normas, grado de cumplimiento de las obligaciones y percepción de los incentivos a su alcance y los hallazgos revelan que los contribuyentes desestiman las oportunidades que la ley presenta, efecto que, a su vez, desequilibra la potencialidad de su rentabilidad y eleva, en consecuencia, el riesgo de fraccionamiento en su tesorería.

El estudio concluye que la planificación fiscal mejora la liquidez de los contribuyentes y contribuye a fortalecer la cultura tributaria. Esto se logra al facilitar una gestión eficiente y legal de las obligaciones fiscales. Entre los beneficios identificados se encuentran la deducción de gastos personales y la distribución de ingresos entre cónyuges, lo que permite reducir la base imponible y, por ende, el monto final del impuesto a pagar. Esta evidencia es relevante para el estudio actual, ya que subraya la importancia de ofrecer herramientas técnicas que fomenten la autoliquidación del ICA, facilitando así la gestión fiscal de aquellos contribuyentes que no son responsables del IVA.

En un análisis, Rojas (2023), aborda el impacto contemporáneo de la Unidad Tributaria (UT) sobre las cargas fiscales de los trabajadores asalariados en Venezuela, evaluando su rol correctivo desde su introducción en 1994. Adopta un enfoque descriptivo sustentado en una revisión documental, y los

resultados indican que el valor nominal de la UT ha migrado hacia la irrelevancia, dado su anclaje al índice de precios al consumidor, que ha evidenciado un rezago en los ajustes administrativos. La escasa adecuación ha inducido dislocaciones fiscales que gravitan particularmente sobre el segmento de asalariados en el umbral mínimo, quienes asumen obligaciones tributarias desproporcionadas respecto a su capacidad económica real. La tesis sugiere, en consecuencia, que la fiscalidad asumida por la UT solamente recuperará su funcionalidad efectiva a través de reformas que establecieron revisiones automáticas bienales, o por la adopción de una fórmula alternativa que considere, de manera simultánea, el comportamiento histórico de precios y el salario mínimo.

Además, el estudio plantea que el contexto hiperinflacionario venezolano requiere medidas excepcionales, como la exoneración temporal del Impuesto sobre la Renta (ISLR) para personas naturales con ingresos bajos. Estos hallazgos son de utilidad para el presente trabajo, al evidenciar cómo la desactualización de las herramientas fiscales puede afectar negativamente el cumplimiento tributario y la percepción de equidad, especialmente en entornos vulnerables como los que pueden enfrentar algunos contribuyentes no responsables del IVA.

2.2 Antecedentes: Estudios a nivel nacional

En el contexto colombiano, Adarve et al. (2022) una investigación centrada en el análisis del comportamiento del recaudo del impuesto de industria y comercio (ICA) en el municipio de Apartadó, durante el periodo 2016-2019. El objetivo principal fue determinar las consecuencias de las reformas tributarias sobre el recaudo de este tributo municipal y su incidencia en la ejecución presupuestal. La población de estudio incluyó a los contribuyentes del municipio.

Los resultados indican que, si bien hubo un aumento en el recaudo del ICA, este no fue lo suficientemente significativo como para impactar de manera sustancial la ejecución de los programas sociales municipales. Este estudio resulta pertinente para la presente investigación al abordar de forma directa la relación entre las reformas tributarias y el comportamiento fiscal a nivel local. Además, la similitud metodológica y poblacional con el presente trabajo refuerza la validez del enfoque propuesto, centrado en el análisis del cumplimiento de los contribuyentes no responsables del IVA en Apartadó.

Por otro lado, en contextos no tan locales, Rincón-Cote et al. (2022), llevaron a cabo un estudio sobre el comportamiento tributario de los responsables del ICA en el sector educativo del municipio de San José de Cúcuta, focalizado en el año gravable 2018, utilizando encuestas aplicadas a una muestra de 62 instituciones educativas. Los hallazgos muestran que la mayoría de los contribuyentes presentaban oportunamente sus declaraciones, aunque un segmento significativo lo hacía de manera extemporánea o sin realizar el pago correspondiente. También se identificó un pequeño grupo que incumplía completamente con la declaración, lo que revela una cultura tributaria parcialmente desarrollada.

Además, se destaca la percepción de los contribuyentes sobre la gestión de la Secretaría de Hacienda Municipal, señalando la necesidad de implementar estrategias eficaces para fomentar el cumplimiento fiscal. La investigación concluye que, aunque el conocimiento del calendario tributario está presente en gran parte de los contribuyentes, la falta de claridad sobre los plazos exactos afecta su comportamiento fiscal. Este estudio resulta relevante, al proporcionar evidencia sobre la necesidad de estrategias pedagógicas y operativas que fortalezcan la cultura tributaria, especialmente en contribuyentes no responsables del IVA (Alcaldía de Apartadó, 2015).

En tanto, Vallejo-Alfonso y Cordero-Díaz (2021), realizaron una investigación sobre la evolución del recaudo del impuesto sobre la renta de personas naturales en Colombia entre los años 2018 y 2021, con el fin de examinar el impacto de las reformas tributarias en el cumplimiento fiscal. Para ello, utilizaron datos oficiales provenientes de entidades como la DIAN, el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General de Política Macroeconómica. Aunque se observó un crecimiento en la recaudación, la crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19 en 2020 afectó negativamente el cumplimiento, efecto que se revirtió parcialmente en 2021 gracias a beneficios fiscales temporales implementados por el gobierno nacional.

Los autores concluyen que el sistema tributario colombiano muestra signos de inestabilidad debido a cambios recurrentes en la política fiscal, los cuales dificultan la planificación de los contribuyentes. En relación con la presente investigación, este estudio es clave para entender cómo las modificaciones constantes en la normativa pueden incidir en la conducta de los contribuyentes.

Por su parte, Rincón-Castro (2021), analizó las tasas de tributación sobre el consumo, el trabajo y el capital en Colombia durante el periodo 2005-2019, aplicando la metodología de Cuentas Nacionales con base en los datos del DANE (serie base 2015). Este enfoque permitió actualizar cálculos previos y evidenciar cómo las modificaciones en la base contable inciden en la interpretación de la carga tributaria. Los resultados muestran una disminución en las tasas aplicadas al trabajo y al capital en 2016, con reducciones de tres y seis puntos porcentuales, respectivamente, como resultado de ajustes en las bases tributarias.

El mismo Rincón-Castro (2021, p. 1) señala que, en 2019, las tasas promedio reportadas fueron de 12,7 % para el consumo, 18 % para el trabajo y 15 % para el capital. No obstante, se evidenció una significativa disparidad entre la carga fiscal asumida por los dueños de capital (3,8 %) y por las sociedades (21,1 %). El estudio concluye que, aunque los niveles impositivos no son excesivamente altos, la distribución desigual contribuye a una percepción de inequidad en el sistema. Este análisis es pertinente, ya que subraya la importancia de establecer tarifas adecuadas y un sistema de autoliquidación eficiente que garantice una carga fiscal justa para los contribuyentes no responsables del IVA.

Ahora bien, Castro-Alvarez y Rivera-Romero (2020), se centran en los conflictos legales sobre el cumplimiento del ICA a nivel nacional y las disposiciones a nivel local en la ciudad de Cartagena de Indias. El estudio indica que, debido a la naturaleza territorial del ICA, los municipios tienen el poder de determinar la frecuencia de presentación de acusaciones, declaraciones y pagos del impuesto. En Cartagena, el cumplimiento del ICA se requiere cada dos meses, lo que ha causado disputas legales con los contribuyentes que, al intentar seguir el marco legal nacional, terminan fracasando y/o quedando rezagados en comparación con los requisitos de cumplimiento local.

El estudio indica que un mayor margen en la aplicación local del ICA para mejorar el cumplimiento con otros impuestos locales es ventajoso y también está justificado. Estos hallazgos enfatizan la necesidad de desarrollar mecanismos para imponer el ICA que integren el marco legal nacional con las realidades locales. En particular, la aplicación legal que se acumula con los contribuyentes que no están registrados en el IVA debería generar un cumplimiento positivo y también eliminar las medidas punitivas innecesarias.

Por su parte, Farfán-Rodríguez et al. (2019), estudiaron la evolución de la carga fiscal del impuesto sobre la renta a los trabajadores en Colombia desde 1989 hasta 2018, un período que abarca la implementación de quince reformas fiscales que cambiaron en gran medida la configuración de la base tributaria. El estudio se centró en el impacto de estos cambios en la legislación sobre el comportamiento de consumo, ahorro e inversión de los trabajadores y aplicó un enfoque de método mixto que combinaba la evaluación legal y el análisis de datos fiscales de la DIAN. Los resultados demuestran que los cambios continuos en las tasas impositivas y las bases impositivas han tenido bases redistributivas y de equidad e inequidad inversamente correlacionadas, basadas en la equidad horizontal y vertical, y en impuestos regresivos y progresivos.

Esta investigación encuentra que las reformas fiscales han cambiado sustancialmente la carga del impuesto sobre la renta a los trabajadores, alterando su comportamiento de consumo y ahorro, y cambiando la percepción general de equidad sobre el sistema fiscal de Colombia. Esta es una perspectiva importante, porque resalta oportunidades útiles para implementar principios redistributivos en la fijación de tasas del impuesto de industria y comercio, aún más para los contribuyentes exentos de IVA.

Además, De los Ríos Rodríguez (2019), examinó los desafíos jurídicos y constitucionales derivados de la aplicación del ICA en contextos territoriales, específicamente en Medellín. El autor analizó cómo la falta de coordinación normativa entre las potestades impositivas del Estado y las entidades territoriales genera tensiones entre los principios de reserva legal y autonomía territorial, ambos de rango constitucional. Asimismo, revisó las normas de territorialidad definidas por el Congreso de la República y el Concejo de Medellín, identificando contradicciones en su aplicación práctica que afectan la seguridad jurídica del contribuyente.

Se deriva del estudio que es indispensable un cuerpo normativo que armonice de modo efectivo la autonomía municipal respecto de la sujeción preceptiva de la legalidad tributaria, de modo que se prevenga, de antemano, la posibilidad de que normas divergentes provoquen tensiones normativas o trastornos en la gestión administrativa. Esos resultados nutren de manera decisiva la discusión en curso, en la medida que evidencian la carencia de un diseño tributario que articule, de forma nítida, los niveles estatal y local. Una jerarquía normativa que exponga claramente los canales de aprobación, distribución y ejecución de la facultad tributaria relativa al IVA minimizaría la zona de riesgo normativo en la que operan los contribuyentes no calificados como responsables, lo que, a su vez, incrementaría la certidumbre de los actores, la constancia en la recaudación y, en consecuencia, la efectividad de la gestión fiscal.

Los estudios examinados evidencian que la equidad tributaria, la autonomía territorial y los efectos de reformas fiscales afectan de manera decisiva el cumplimiento de los contribuyentes y la eficiencia de los mecanismos de recaudo. Este conjunto de evidencias reafirma la urgencia de establecer marcos normativos estables, ajustados a las particularidades socioeconómicas de cada jurisdicción (Reyes et al., 2024). Por tanto, las administraciones locales están requieren normatividad consistente y flexibilidad para cuestiones específicas de sus territorios.

Frente a lo anterior, resultaba evidente la escasez de análisis completos en el municipio de Apartadó sobre el comportamiento de personas naturales y jurídicas que no son responsables del IVA y cuyas obligaciones se limitan al ICA. La literatura local no ha desarrollado evidencias que permitan

comprender el comportamiento tributario de este grupo, ni su restricción de ingresos y el efecto en su sostenibilidad financiera.

3. El principio de Capacidad Contributiva

El análisis del principio de capacidad contributiva proporciona una base objetiva para la determinación del Impuesto de Industria y Comercio. Su aplicación resulta particularmente relevante en los casos de contribuyentes no responsables del IVA, pues permite a la administración identificar la carga fiscal que puede absorberse, sin que ello comprometa la continuidad de las actividades productivas. El enfoque se centra en medir los recursos efectivamente disponibles, disintos de los flujos contables, que los sujetos pasivos pueden destinar al cumplimiento de la obligación tributaria sin poner en riesgo la solvencia de la unidad económica. Las estimaciones se construyen a partir de una revisión de variables como: los ingresos netos, los márgenes brutos de operación, los gastos de producción y otras magnitudes que ilustran la posición patrimonial y financiera del contribuyente, particularmente en aquellos casos donde la disponibilidad de liquidez y los coeficientes de apalancamiento contribuyen a dotar de restricción al ciclo operativo y de inversión (Armijos, 2021).

Este principio, recogido en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia y desarrollado por la Corte Constitucional (CC, Sentencia C-776 de 2003), sustenta la necesidad de que la carga tributaria sea equitativa, progresiva y justa. En este contexto, aplicar uniformemente el ICA a contribuyentes que son económicamente diversos —como los que no son responsables del IVA— va en contra de los principios de equidad tanto horizontal como vertical. Esto podría tener efectos regresivos y, además, fomentar la informalidad (Peralta, 2020).

En este sentido, la aplicación del principio de capacidad contributiva promueve mayor equidad fiscal y facilita el diseño de un sistema tributario adaptado a las condiciones económicas de los pequeños negocios. Establecer tarifas proporcionales a la capacidad económica de los contribuyentes ayuda a evitar cargas fiscales excesivas que puedan obstaculizar su crecimiento o incentivar la evasión tributaria. Para ello, resulta indispensable disponer de datos confiables sobre los ingresos y niveles de actividad económica de estos contribuyentes, lo que permitirá definir los criterios necesarios que favorezcan el cumplimiento voluntario y consoliden una estructura fiscal equilibrada y sostenible (Mejía et al., 2019).

Por otro lado, las tarifas aplicadas al impuesto sobre la industria y el comercio se establecen mediante tres procedimientos principales: ad valorem, tarifas fijas y tarifas escalonadas. La selección de la fórmula adecuada está condicionada, además de por la capacidad técnica de la administración, por el perfil del sujeto pasivo y por el entorno económico local. En el procedimiento ad valorem, se aplica un porcentaje sobre los ingresos totales, de modo que la carga fiscal se relaciona proporcionalmente con la capacidad generativa de recursos del contribuyente. La alternativa de tarifas fijas, aunque simplifica la recolección, puede resultar en un trato equitativo limitante, en tanto que las tablas escalonadas incorporan cierta modularidad, adecuando el impuesto a orillas de escalas previamente determinadas. A pesar de la aparente sofisticación del diseño, el nivel de evasión presenta una relación indirecta con la estructura tarifaria, siendo condicionante el aparente éxito de los mecanismos de control administrativo y fiscalización en cada ámbito local (Hernández y Redobran, 2022).

4. Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un impuesto específico que se aplica a las actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de cada municipio. Por virtud del principio de territorialidad, cada entidad territorial goza de autonomía para fijar tipos impositivos y procedimientos de recaudación, lo que le permite ajustar sus políticas a las estructuras socioeconómicas ya la capacidad administrativa de su propio contexto. En este marco, una formulación del ICA que integra las peculiaridades del entorno municipal puede contribuir a una distribución equitativa de la carga fiscal, procurando que sea viable para los micro y pequeños empresarios, que a su vez constituye una porción relevante del tejido productivo de los municipios (Cardona, 2020).

Además, para que la administración del ICA produzca resultados positivos, es necesario un cuadro tarifario que combine equidad y sostenibilidad, de modo que se incentive la adhesión tributaria sin comprometer la viabilidad financiera de las micro y pequeñas empresas. Los hallazgos recientes de Morante et al. (2024) sugiere que una escala impositiva progresiva atada a la base de ingresos potencia, de igual manera, la percepción de equidad y la voluntad de pago, sobre todo entre los agentes de menor capacidad patrimonial. Tal proporción tarifaria adquiere particular relevancia en la municipalidad, en la que la instalación de un régimen simplificado de autoliquidación para contribuyentes no responsables del IVA se presenta como una estrategia viable para aplanar la curva de cumplimiento y, a la vez, atenuar la evasión. El complemento, en este punto, de plataformas de cobranza digital concilia inmediata y sostenibilidad administrativa, ya que confiere a los agentes el acceso a la administración tributaria a través de medios electrónicos, posibilitando liquidaciones, pagos y consultas en pequeñas y medianas fracciones de tiempo, al tiempo que se consolida la transparencia de la administración fiscal.

La regulación del Impuesto de Industria y Comercio en el contexto colombiano se articula mediante un sistema normativo que entrelaza disposiciones de ámbito nacional y de ámbito municipal. En el ámbito nacional, el fundamento se encuentra en el Estatuto Tributario (2019), complementado por la Ley 14 de 1983 y por disposiciones atinentes al desarrollo territorial, que establecieron directrices de carácter general sobre el ICA. No obstante, las entidades territoriales disfrutaron de la potestad de diseñar el procedimiento de liquidación y expedir las normativas administrativas que sean precisas, pudiendo así responder a las especificidades de su estructura económica. Esta autonomía conlleva que las corporaciones municipales se vean en la obligación de estructurar disposiciones que se enmarquen en la disciplina legal nacional, a la vez que ofrezcan condiciones de cumplimiento que resulten efectivas para los contribuyentes, particularmente para aquellos que carecen de la calidad de responsables del IVA, quienes, por regla general, presentan dificultades tanto de carácter financiero como administrativo.

A nivel municipal, cada circunscripción configura la aplicación del ICA, de acuerdo con sus particularidades, generando heterogeneidad normativa que, a menudo, afecta a los contribuyentes de menor capacidad económica. Esta diversidad puede dar lugar a discrepancias entre las disposiciones nacionales y las ordenanzas locales, materias en las que se presentan, entre otros aspectos, divergencias sobre las bases gravables y la periodicidad de los pagos, suscitando confusión y desconfianza entre los obligados tributarios. La adopción de mecanismos de liquidación, pago y autoliquidación simplificados puede ofrecer avances en tal dirección (Chávez, 2020).

Investigaciones realizadas en municipios con estructuras similares indican que el ICA afecta particularmente a negocios con bajos márgenes de ganancia y altos costos operativos. En este contexto, los pequeños negocios muchos de los cuales no son responsables de IVA enfrentan una carga tributaria

que limita su flujo de caja, restringe su capacidad de inversión y reduce su competitividad (Vásquez et al., 2019).

Además, el impacto del ICA puede actuar como barrera a la formalización, ya que la percepción de una carga fiscal elevada desincentiva la integración de pequeñas unidades productivas al sistema formal. Esta problemática se manifiesta en la dificultad de los pequeños empresarios para cumplir con el tributo, lo cual compromete su sostenibilidad y limita el desarrollo económico local. Una revisión de la estructura tarifaria que contemple la capacidad contributiva de estos actores permitiría equilibrar el sistema fiscal, promoviendo un entorno justo y propicio para el crecimiento de los pequeños negocios (Boitano y Franco, 2019).

5. Contribuyentes no responsables de Impuesto al valor Agregado (IVA)

Otro aspecto fundamental son los contribuyentes no responsables de IVA, que representan un grupo específico dentro del sistema tributario colombiano, conformado principalmente por pequeños comerciantes, microempresas y trabajadores independientes cuyas actividades generan ingresos por debajo de los umbrales establecidos en la legislación tributaria. Aunque están exentos de recaudar IVA, continúan siendo responsables de tributos como el ICA, cuyo cumplimiento se determina a nivel municipal.

Para estos contribuyentes, el cumplimiento del ICA puede representar un obstáculo considerable debido a su baja rentabilidad y escasos recursos administrativos. Estudios han mostrado que, en municipios con características similares, los pequeños contribuyentes enfrentan dificultades para cumplir con el ICA, lo que limita su formalización y crecimiento (García-Pichardo et al., 2019).

En este sentido, la caracterización de los contribuyentes no responsables de IVA en Colombia se centra en unidades económicas de menor escala, integradas principalmente por personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades comerciales, de servicios o industriales y cuyos ingresos anuales no superan los límites definidos por la normativa vigente.

Ahora bien, la limitada infraestructura contable, junto con el escaso conocimiento sobre la normativa fiscal, contribuye a su vulnerabilidad y, en muchos casos, a su informalidad (Castelo y Narváez, 2024). Por ello, una caracterización precisa de estos contribuyentes es esencial para determinar los valores del ICA que se ajusten a su realidad económica y promuevan su inclusión fiscal. Estas condiciones, sumadas a sus bajos márgenes de ganancia, aumentan el riesgo de incumplimiento (Reymundo-Soto et al., 2023). Esta situación se agrava con la percepción negativa de los pequeños empresarios respecto a la relación entre sus aportes fiscales y los beneficios recibidos, lo cual disminuye su disposición al cumplimiento voluntario (Quiñonez-Gómez y Prada-Segura, 2019).

6. Metodología

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, con un diseño descriptivo-analítico, orientado a comprender e interpretar las condiciones tributarias que enfrentan los contribuyentes no responsables del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el municipio de Apartadó. Este

enfoque metodológico se considera relevante debido a la complejidad de las normas, las instituciones y el contexto socioeconómico del fenómeno que estamos estudiando. No se puede abordar solo con indicadores cuantitativos; es necesario un enfoque que sea contextual, interpretativo y normativo. (Creswell, 2009)

El proceso investigativo se estructuró en las siguientes fases, complementarias a la parte de análisis de literatura y ubicación teórico conceptual, ya realizada:

Fase 1: Se analizaron de registros administrativos suministrados por la Secretaría de Hacienda del municipio de Apartadó, con el propósito de identificar patrones de cumplimiento del impuesto de industria y comercio (ICA) entre los contribuyentes no responsables del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Fase 2: se comprendió el perfil socioeconómico de los contribuyentes no responsables del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a partir de entrevistas aplicadas a funcionarios de la Secretaría de Hacienda del municipio de Apartadó, buscando encontrar un elemento diferenciador que se pueda proponer para minimizar esta falta de cumplimiento

Fase 3: Los hallazgos normativos y empíricos se integraron mediante un enfoque de análisis cualitativo interpretativo, con el fin de proponer algunos elementos que sirvan para el diseño de una aplicativo.

Fase 4: Con base en las fases anteriores se profundiza en las discusiones de los resultados, se llega a conclusiones y se formularon recomendaciones; estas recomendaciones buscan fortalecer la equidad tributaria y facilitar el cumplimiento voluntario, sin que ello implique el diseño completo de soluciones tecnológicas o aplicativos operativos (Rojas y Suárez, 2023).

7. Resultados

En este capítulo, se presentan los resultados que se han obtenido a partir del análisis de los registros administrativos proporcionados por la Secretaría de Hacienda del municipio de Apartadó. Para ello, se utilizó una matriz de análisis documental y se estudiaron 30 casos.

7.1 Diagnóstico del incumplimiento del ICA

A partir del análisis de los registros suministrados por la Secretaría de Hacienda del municipio de Apartadó (Secretaría de Hacienda de Apartadó, 2021). Se evidenció una alta tasa de incumplimiento del ICA entre los contribuyentes no responsables del IVA, a pesar de estar debidamente registrados tanto en el municipio como en la DIAN. Del universo de todos los contribuyentes que tiene la jurisdicción territorial del municipio de Apartadó, se delimitó investigar los contribuyentes No responsables de Iva, representado en un universo de 3.081 contribuyentes reportado por la secretaria de hacienda, sin incluir los contribuyentes del régimen simple de tributación, por su condición de declarantes en el contexto nacional.

Para esta fase, se realizó una revisión de las variable diferenciales entre los diferentes contribuyentes del universo determinado y, teniendo en cuenta que este trabajo no pretende realizar

análisis estadísticos que busquen un enfoque cuantitativo, metodológicamente hablando, se identificó que, con un grupo pequeño se puede demostrar la situación del universo, pues todos los contribuyentes tienen un comportamiento parecido, por ello se tomó un 1% de los contribuyentes de dicho universo como la muestra a estudiar, es decir, 30 de 3.081 contribuyentes no responsable del IVA y es sobre esa muestra que se presentan las características destacables para el presente trabajo, como se ve en la Tabla 1.

Tabla 1.

Características de los contribuyentes no responsables del IVA en la muestra analizada

Categoría	Número de casos	Porcentaje (%)
No responsables de IVA	30	100%
Inscritos en ICA	30	100%
Cumplen con ICA	3	10%
No cumplen con ICA	27	90%
Activos en municipio y DIAN	25	83%
Activos en municipio y suspendidos en DIAN	4	13%
Activos solo en DIAN	1	3%

Nota. Elaboración propia con base en la matriz de análisis documental.

Como se puede observar en la Tabla 1 Los resultados indicaron que el 90% de la muestra no cumple con el pago del ICA, lo que refuerza la hipótesis de que la falta de una fiscalización efectiva, como el inicio de procesos tributarios, emplazamientos, sanciones por no declarar y aforo, contribuye a la evasión fiscal. Esto sugiere que el problema no radica únicamente en la estructura tarifaria, sino en la ausencia de un proceso fiscalizador adecuado que garantice el cumplimiento tributario.

A partir de la tabla 1 se puede suponer:

- una debilidad en los mecanismos de fiscalización y seguimiento, lo que puede aportar al proceso de evasión de este tipo de contribuyentes.
- inconsistencias entre las bases de datos de la DIAN y el municipio. La suspensión del RUT en la DIAN, no reflejada en los registros locales, limita la efectividad de los cruces de información, impidiendo la actualización del estado tributario real de los contribuyentes.

Estos dos supuestos son un llamado de atención a los funcionarios municipales respectivos, pues los mecanismos de fiscalización y de seguimiento deben ser creados, monitoreados y ajustados de forma permanente, de manera que el medio no se convierta en el limitante para el logro del recaudo fiscal en el territorio. Así mismo, una desconexión entre lo nacional y lo local, lleva a desconocimientos locales que afectarán la información de dichos mecanismos.

7.2 Propuesta de tarifa diferenciada del ICA

El análisis cualitativo de los datos, complementado con entrevistas a 15 funcionarios de la Secretaría de Hacienda del municipio de Apartadó y observaciones directas, puso de manifiesto que los contribuyentes no responsables del IVA presentan una amplia diversidad en términos de capacidad económica, nivel de ingresos y tipo de actividad económica. Las preguntas de la entrevista se enfocaron en cómo se percibe la equidad del sistema tributario y los desafíos que enfrentan los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales. Se utilizó una entrevista semiestructurada como herramienta para recopilar información, lo que permitió obtener una visión sobre los retos y la disposición a pagar el ICA. Los resultados mostraron que implementar una tarifa única no es efectivo y tiene efectos

regresivos. En este sentido, se sugiere la necesidad de establecer una estructura de tarifas dividida en tres niveles: bajo, medio y alto, que tenga en cuenta el tipo de contribuyente, el sector económico y el historial de cumplimiento (Secretaría de Hacienda de Apartadó, 2021).

Sin embargo, la implementación de tarifas diferenciadas requiere una reforma normativa, particularmente la creación de un nuevo Estatuto Tributario que establezca las tarifas segmentadas de forma clara y coherente. Esta tipo de clasificaciones tienen como propósito permitir una aplicación proporcional del tributo, respetando los principios de equidad horizontal (igualdad entre iguales) y vertical (trato diferenciado entre desiguales), de acuerdo con la teoría de la capacidad contributiva (ver tabla 2).

Tabla 2.

Propuesta de clasificación y segmentación de contribuyentes

Tipo de Contribuyente	Actividad Económica	Cumplimiento con ICA	Número de Contribuyentes	Comentarios
Natural	Comercio	No	(número)	Actividades de bajo volumen, informalidad elevada.
Natural	Servicios	No	(número)	Menor capacidad económica, baja formalización.
Natural	Comercio	Sí	(número)	Contribuyentes con ingresos moderados.
Natural	Otros	No	(número)	Pequeños negocios sin cultura tributaria.
Jurídico	Comercio	Sí	(número)	Empresas de mediano tamaño, mayor solvencia.
Jurídico	Servicios	Sí	(número)	Empresas consolidadas con capacidad de pago.

Nota. Elaboración propia.

7.3 Propuesta de aplicativo de autoliquidación del ICA

A partir de la evidencia empírica y documental recopilada, se identificó una problemática recurrente en el cumplimiento del impuesto de industria y comercio (ICA) por parte de los contribuyentes no responsables del IVA en el municipio de Apartadó. Las causas relevantes incluyen el desconocimiento de los procedimientos tributarios, la ausencia de herramientas accesibles para el cumplimiento, y la baja interoperabilidad entre las plataformas de información de la DIAN y la administración municipal.

Frente a este escenario, se recomienda a la Secretaría de Hacienda del municipio la adopción progresiva de un sistema digital de apoyo a la autoliquidación del ICA (ver Tabla 3 e Ilustración 1), orientado a facilitar el cumplimiento tributario de este segmento. Aunque este estudio no contempla el diseño técnico-operativo del aplicativo, sí formula una propuesta estructurada de funcionalidades clave, que podrían servir de base para su eventual implementación (Secretaría de Hacienda de Apartadó, 2021).

Tabla 3.

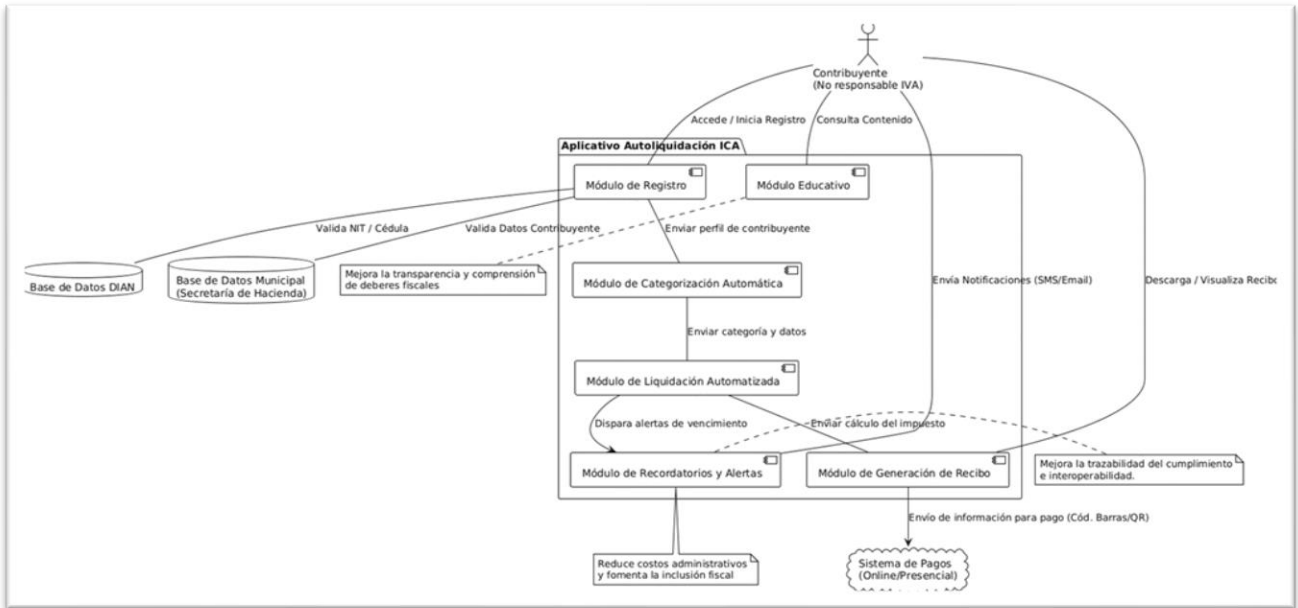
Funcionalidades del aplicativo de autoliquidación del ICA

Módulo funcional	Descripción
Registro del contribuyente	Validación mediante NIT o cédula frente a base de datos de DIAN y municipio
Categorización automática	Asignación de categoría según ingresos y perfil tributario
Liquidación automatizada	Cálculo automático del impuesto según la tarifa correspondiente
Generación de recibo	Emisión de documento con código de barras y QR para pago en línea o presencial
Módulo educativo	Contenido audiovisual y guías tributarias accesibles y simplificadas
Recordatorios y alertas	Envío de notificaciones vía SMS y correo electrónico sobre vencimientos

Nota. Elaboración propia.

Ilustración 1

Diagrama de componentes que ilustra las relaciones funcionales entre los módulos propuestos del aplicativo.



Nota. Elaboración propia

El desarrollo de una herramienta con estas funcionalidades permitiría abordar de forma estratégica tres desafíos fundamentales:

- Mejorar la transparencia y comprensión de los deberes fiscales entre los contribuyentes, mediante un entorno accesible y pedagógico.
- Reducir los costos administrativos asociados a la gestión del tributo y a las tareas de fiscalización.
- Fortalecer la trazabilidad y control del cumplimiento tributario, mediante interoperabilidad entre las bases de datos locales y nacionales.

Además, este tipo de solución tecnológica contribuiría a cerrar brechas de exclusión fiscal, facilitando el acceso de pequeños contribuyentes a canales de cumplimiento digital. En particular, se recomienda que cualquier iniciativa tecnológica de esta naturaleza esté acompañada de una estrategia educativa integral, así como de una política de interoperabilidad activa con la DIAN, que permita mantener actualizados los datos tributarios en tiempo real.

8. Discusión

Este capítulo presenta el análisis e interpretación de los resultados obtenidos a partir del marco teórico de la capacidad contributiva y los principios constitucionales de equidad fiscal. Los hallazgos permiten comprender las causas del bajo nivel de cumplimiento del impuesto de industria y comercio (ICA) por parte de los contribuyentes no responsables del IVA en el municipio de Apartadó, así como

valorar la viabilidad de implementar una estructura tarifaria diferenciada y un sistema digital simplificado que fortalezca la cultura fiscal y aumente la eficiencia recaudatoria.

8.1 El incumplimiento tributario y su relación con la capacidad contributiva

Los resultados muestran que el 90 % de la muestra de los contribuyentes no responsables del IVA no cumplen con el pago del ICA, a pesar de estar formalmente registrados. Este hallazgo coincide con lo argumentado por Becerra y Neiva (2021), quienes advierten que los pequeños contribuyentes tienden a percibir las obligaciones tributarias como excesivas cuando las tarifas no se ajustan a su capacidad económica real.

Desde el marco de la teoría de la capacidad contributiva el principio de equidad exige que los impuestos se distribuyan de manera proporcional al ingreso o la riqueza de los sujetos pasivos (Matijevic y Bonilla, 2023). La imposición uniforme del ICA en este contexto genera efectos regresivos, ya que impone cargas similares a contribuyentes con capacidades económicas dispares. En términos prácticos, los resultados sugieren que este desequilibrio erosiona la disposición a cumplir, especialmente en sectores con ingresos bajos o irregulares (Chávez, 2020).

Adicionalmente, se identificó una percepción de ineficiencia en el uso de los recursos públicos, lo que socava la legitimidad del tributo. Como lo plantea Castelo y Narváez (2024), argumentan que la desconfianza hacia la administración tributaria se ve exacerbada cuando el contribuyente no identifica retornos tangibles derivados del pago. Esta desconexión entre tributación y beneficio colectivo realimenta la evasión y debilita la cultura fiscal.

8.2 Viabilidad de una tarifa diferenciada y progresiva

Frente a este panorama, la propuesta de una tarifa segmentada en niveles bajo, medio y alto, basada en criterios objetivos como tipo de actividad, ingresos estimados y grado de formalización, resulta técnica y jurídicamente viable. Esta estructura tarifaria busca respetar los principios de equidad horizontal (igualdad entre iguales) y vertical (trato diferenciado entre desiguales), reconociendo la heterogeneidad de los contribuyentes no responsables del IVA, que en su mayoría son pequeños comerciantes, trabajadores informales y prestadores de servicios. Sin embargo, la implementación de esta tarifa diferenciada requiere una reforma normativa, específicamente un nuevo Estatuto Tributario que establezca de manera clara y coherente las tarifas segmentadas, lo cual permitiría una aplicación justa y equitativa del tributo.

La evidencia empírica obtenida en el estudio, así como los aportes Obregón-Angulo y Tamez-Garza (2020), afirman que un modelo de tarifas diferenciadas mejora tanto la eficiencia como la legitimidad del sistema tributario. Este tipo de enfoque protege la viabilidad de los pequeños negocios y también promueve el cumplimiento voluntario, al hacer que la obligación tributaria sea percibida como razonable y ajustada a la realidad económica del contribuyente.

En esta línea, señala que la percepción de justicia tributaria es un factor determinante para la efectividad del sistema fiscal, ya que incide directamente en la voluntad de contribuir. Por tanto, aparte de ser un beneficio individual, una tarifa progresiva adaptada al contexto local representa una estrategia para fortalecer la cohesión fiscal en el municipio.

8.3 Impacto de un sistema de autoliquidación sobre el cumplimiento fiscal

Los hallazgos también revelan que el bajo nivel de cumplimiento se relaciona con la estructura tarifaria y también con la complejidad operativa del sistema tributario local. La falta de herramientas tecnológicas accesibles y procedimientos claros constituye una barrera para los pequeños contribuyentes, especialmente aquellos con bajo nivel de digitalización. Además, la implementación de una estructura tarifaria diferenciada requiere de un acuerdo formal, como un nuevo acuerdo o normativa, que defina claramente las tarifas segmentadas y los procedimientos para su aplicación, lo que facilitaría el cumplimiento y mejoraría la recaudación.

En este sentido, Rincón-Cote et al. (2022), señalan que los sistemas tributarios apoyados en plataformas digitales mejoran la eficiencia administrativa que reducen la evasión, al ofrecer procesos accesibles, automatizados y transparentes. La propuesta de implementar un aplicativo de autoliquidación se plantea como una recomendación estratégica, basada en la evidencia recogida.

Por otro lado, De acuerdo con Cedeño-Farias y Veliz- Valencia (2023), refuerzan esta visión al señalar que las herramientas digitales de cumplimiento fiscal deben incluir módulos pedagógicos y de asistencia automática, que faciliten la declaración y contribuyan a la educación tributaria y al empoderamiento del contribuyente. Este enfoque integrador podría transformar la forma en que se relaciona el ciudadano con la administración tributaria, favoreciendo una cultura fiscal proactiva.

8.4 Repercusiones sobre la formalización y cultura fiscal

La implementación de un sistema tributario equitativo y acompañado de herramientas digitales simplificadas tiene la capacidad de generar un efecto positivo en la formalización de la economía local. Muchos de los contribuyentes no responsables del IVA operan en la informalidad o la semi-formalidad, pero manifiestan disposición a cumplir si se ofrecen condiciones proporcionales y accesibles.

Este cambio institucional amplía la base tributaria y fortalece los principios de corresponsabilidad y transparencia. Tal como lo indican Cedeño-Farias y Veliz- Valencia (2023), cuando los contribuyentes reconocen el vínculo entre su aporte fiscal y el beneficio colectivo, y cuentan con herramientas eficaces para cumplir sus obligaciones, la percepción sobre el sistema cambia de forma significativa.

En ese sentido, el impacto esperado trasciende lo meramente recaudatorio, y se proyecta hacia la construcción de una ciudadanía fiscal comprometida, informada y participativa, que reconoce el valor del tributo como instrumento de desarrollo y cohesión social.

9. Conclusiones

A partir del análisis documental, los hallazgos empíricos y la fundamentación teórica basada en el principio de capacidad contributiva, se concluye lo siguiente:

Desajuste entre el modelo tarifario vigente y la realidad económica del contribuyente. El desajuste entre el modelo tarifario vigente y la realidad económica del contribuyente es un tema que requiere de un nuevo Estatuto Tributario. El esquema actual del impuesto de industria y comercio (ICA)

en el municipio de Apartadó no contempla la heterogeneidad de los contribuyentes no responsables del IVA. La aplicación de tarifas uniformes genera una carga tributaria percibida como desproporcionada, lo que explica los altos niveles de incumplimiento observados (90% en la muestra analizada), especialmente entre personas naturales con actividades económicas de bajo volumen. Este desajuste tarifario subraya la necesidad urgente de reformar el marco normativo para que las tarifas sean proporcionales a la capacidad económica real de los contribuyentes.

Vulneración del principio de equidad tributaria. La falta de diferenciación tarifaria vulnera tanto la equidad horizontal como la vertical. Aplicar iguales cargas fiscales a contribuyentes con capacidades económicas distintas contradice el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia y las directrices jurisprudenciales de la Corte Constitucional, lo que se traduce en un sistema regresivo, ineficaz y socialmente percibido como injusto.

Viabilidad de una tarifa progresiva y segmentada. La propuesta de implementar un modelo de tarifas diferenciadas en tres niveles (baja, media y alta), basado en criterios objetivos como tipo de actividad, nivel de ingresos y formalidad, representa una alternativa técnica, jurídica y socialmente viable. Este enfoque promueve el cumplimiento voluntario, mejora la eficiencia recaudatoria y contribuye a una distribución equitativa de la carga fiscal, sin comprometer la sostenibilidad de los pequeños negocios.

Limitaciones en la infraestructura tecnológica local. La ausencia de herramientas digitales accesibles dificulta tanto el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente como las labores de control y fiscalización por parte de la administración tributaria municipal. El proceso actual de declaración y pago del ICA carece de canales simplificados, lo que refuerza las barreras estructurales al cumplimiento.

Potencial transformador de un sistema digital de autoliquidación. Un aplicativo digital orientado a la autoliquidación del ICA, con funcionalidades como categorización automática, liquidación asistida, generación de recibos y módulos educativos, tiene alto potencial para fortalecer la cultura tributaria, reducir la evasión y modernizar la gestión fiscal. Esta herramienta permitiría un entorno de cumplimiento transparente, eficiente y pedagógico.

Vínculo entre formalización, equidad y cultura fiscal. La formalización tributaria no puede entenderse como un simple resultado coercitivo. Está estrechamente asociada a la percepción de equidad, la claridad normativa y la facilidad en los procedimientos. Un sistema tributario justo, progresivo y respaldado por tecnología inclusiva puede incentivar la integración de sectores informales, ampliar la base tributaria y aumentar la legitimidad fiscal en el largo plazo.

10. Recomendaciones

Con base en los hallazgos y conclusiones de esta investigación, se proponen las siguientes recomendaciones técnicas, normativas y administrativas, orientadas a fortalecer la equidad fiscal, mejorar el cumplimiento del ICA y consolidar la cultura tributaria en el municipio de Apartadó:

Implementar una estructura tarifaria diferenciada del ICA

- Diseñar e incorporar al régimen tributario local una tarifa progresiva en tres niveles (bajo, medio y alto), basada en criterios objetivos como el nivel de ingresos brutos, el tipo de actividad económica y el grado de formalización del contribuyente.
- Utilizar registros históricos, análisis económico y segmentación tributaria para definir con precisión los rangos tarifarios y validar su viabilidad mediante un plan piloto controlado antes de su adopción general.
- Asegurar que esta reforma esté sustentada en los principios de capacidad contributiva y equidad tributaria, con soporte normativo adecuado.

Desarrollar un sistema digital de autoliquidación simplificado

Promover el desarrollo e implementación de una plataforma tecnológica web y móvil que permita a los contribuyentes no responsables del IVA autogestionar el proceso de declaración y pago del ICA. Para ello es importante, incluir funcionalidades como:

- Registro automatizado con validación cruzada con la DIAN.
- Categorización según perfil económico.
- Liquidación según tarifa segmentada.
- Generación de recibo con código QR y canales de pago múltiples.
- Módulo educativo interactivo.
- Garantizar la interoperabilidad en tiempo real entre las bases de datos de la DIAN y la Secretaría de Hacienda, para asegurar consistencia y trazabilidad del cumplimiento.

Fortalecer la pedagogía y cultura fiscal en el municipio

- Desarrollar campañas de educación fiscal continuada dirigidas a pequeños contribuyentes, que expliquen de manera clara el propósito, el destino y los beneficios del impuesto de industria y comercio.
- Utilizar medios digitales, redes sociales, charlas presenciales y contenido multimedial adaptado a públicos con bajo nivel de alfabetización tributaria.
- Establecer un canal técnico de asistencia al contribuyente para resolver dudas sobre el sistema de autoliquidación y obligaciones tributarias

Optimizar los mecanismos de fiscalización y control tributario

- Depurar y actualizar permanentemente las bases de datos tributarias, en coordinación con la DIAN, eliminando registros inactivos, duplicados o inconsistentes.
- Implementar un sistema de seguimiento con indicadores de gestión, que permita evaluar la evolución de la recaudación, la efectividad del nuevo modelo tarifario, y el impacto de la digitalización sobre el cumplimiento tributario.

Realizar ajustes normativos que respalden el nuevo modelo

- Emitir actos administrativos y modificaciones a los acuerdos municipales que:
- Formalicen la adopción de la tarifa diferenciada del ICA.
- Establezcan las condiciones de funcionamiento y uso del sistema de autoliquidación.

- Incorporen incentivos fiscales para contribuyentes cumplidos (descuentos por pronto pago, exenciones por formalización reciente).
- Incluyan cláusulas de revisión periódica de la tarifa, con base en evaluaciones fiscales y económicas.
- Incentivar la implementación del régimen simple de tributación

Referencias

- Adarve, J. o. H., Castellanos, O. C. P., López, E. D. P., y Arboleda, G. I. P. (2022). Las reformas tributarias: afectación en el recaudo del impuesto de industria y comercio. *Administración y Desarrollo*, 52(2), 46-62. <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/789>
- Alcaldía de Apartadó (2015). Informe de gestión tributaria 2010-2014. secretaría de hacienda municipal. <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%207302%20de%202016.pdf>
- Armijos, P. (2021). La importancia del principio de capacidad contributiva en el régimen tributario ecuatoriano. *FORO Revista de Derecho*, (36) 149-168. <https://doi.org/10.32719/26312484.2021.36.8>
- Becerra, E. y Neira, M. Á. (2021). Análisis de las normativas tributarias 2020, en aplicación con las microempresas de la ciudad de Cuenca. *Visionario Digital*, 5(2), 149-169. <https://doi.org/10.33262/visionariodigital.v5i2.1701>
- Becerra. E., Calle, O., Banegas, T. y Espinoza. H. (2020). Analysis of tax effects in MSMEs. A critical perspective of the content of the 2020 Tax Simplification and Progressivity Law. *ConcienciaDigital*, 3(2.2), 111-131. <https://doi.org/10.33262/concienciadigital.v3i2.2.1249>
- Boitano, G., y Franco, D. (2019). The informal economy and its impact on tax revenues and economic growth. The case of Peru, Latin America and OECD countries (1995 – 2016). *Revista De Ciencias De La Gestión*, (4), 128–157. <https://doi.org/10.18800/360gestion.201904.005>
- Cardona, J. C. (2020). Beneficios tributarios otorgados por las entidades territoriales en el marco del principio de autonomía territorial. *Revista de Derecho Fiscal*, (17), 247-310. <https://doi.org/10.18601/16926722.n17.09>
- Castelo, R. X. y Narváez, X. E. (2024). Cumplimiento tributario del IVA en PYMES: estrategias y recomendaciones. *Pacha Revista de Estudios Contemporáneos del Sur Global*, 5(16), e240291. <https://doi.org/10.46652/pacha.v5i16.291>
- Castro-Álvarez, Y. B., y Rivera, J. D. (2020). Choque jurídico nacional y territorial en obligaciones tributarias del ICA en vigencias anteriores al 2018. *Episteme Revista de Estudios Socioterritoriales*, 12(2), 136-149. <https://doi.org/10.15332/27113833.7920>

- Cedeño-Farías, D. A., y Veliz-Valencia, M. N. (2023). Análisis del comportamiento tributario de las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad en la ciudad de Portoviejo. *MQRInvestigar*, 7(3), 2838-2857. <https://doi.org/10.56048/mqr20225.7.3.2023.2838-2857>
- Chávez, L. A. (2020). NIIF y tributación: desafíos y oportunidades para las Administraciones tributarias. *Revista de Derecho Fiscal*, (17), 115-145. <https://doi.org/10.18601/16926722.n17.04>
- Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 4 de febrero de 2025. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Corte Constitucional [CC], septiembre 9, 2003. M.P.: M. J. Cepeda Espinosa. Sentencia C-776/03. Relatoría de la Corte Constitucional. Obtenido el 15 de febrero de 2025. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. (3th ed.). SAGE Publications. https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_609332/objava_105202/fajlovi/Creswell.pdf
- 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>
- Estatuto Tributario [Est. Trib.]. (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>
- Farfán-Rodríguez, J. C., Duque-Correa, M., Orrego-Cárdenas, M. D., y Sossa-Urbe, S. M. (2019). Análisis de la carga fiscal asociada al impuesto de renta sobre asalariados en Colombia, 1989 a 2018. *Contaduría Universidad de Antioquia*, (74), 103-125. <https://doi.org/10.17533/udea.rc.n74a05>
- García-Pichardo, S., Bárcenas-Puente, J., Silva-Contreras, J. y Moncada-Morales, J. (2019). Efectos de la transición al RIF de microempresas de la ciudad de Valle de Santiago, Guanajuato. *Revista de Aplicaciones del Derecho*, 3(9), 1-11. https://www.ecorfan.org/republicofperu/research_journals/Revista_de_Aplicaciones_del_Derecho/vol3num9/Revista_de_Aplicaciones_del_Derecho_V3_N9_1.pdf
- González, L. (2019). La capacidad económica en el impuesto de renta. Análisis con enfoque de género y ponderación de principios relacionados. *Revista de Derecho Fiscal*. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/6192>
- Hernández, L. y Redobran, S. (2022). Impuestos y tecnología: una respuesta a la regresividad del IVA. *Estudios Públicos*, 165, 39-75. <https://doi.org/10.38178/07183089/1232210128>
- Ley 14/83, julio 6, 1983. Diario Oficial. [D.O.]: 36288. (Colombia). Obtenido el 08 de marzo de 2025. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1570588>
- Ley 1995/19, agosto 20, 2019. Diario Oficial. [D.O.]: 51051. (Colombia). Obtenido el 20 de marzo de 2025. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30037810>

- Matijevic. I. R. y Bonilla. A. E. (2023). Hacia una tributación justa: la armonización de los principios de equidad y capacidad contributiva junto a su observancia en la implementación del esquema de rebajas al impuesto a la renta para personas naturales. *USFQ Law Review*, 10(2).
<https://doi.org/10.18272/ulr.v10i2.3022>
- Mejía, O. G., Pino, R., y Parrales, C. G. (2019). Políticas tributarias y la evasión fiscal en la República del Ecuador. Aproximación a un modelo teórico. *Revista Venezolana De Gerencia*, 24(88), 1147-1165. <https://doi.org/10.37960/revista.v24i88.30169>
- Morante, J. P. M., Heredia, F. D., González, L. A., Sánchez, A. y Oyola, H. M. (2024). Estrategias digitales de recaudación para la gestión tributaria. *Revista de Climatología*, 24, 743-753.
<https://doi.org/10.59427/rcli/2024/v24cs.743-753>
- Obregón-Angulo, M. del M., y Tamez-Garza, S. (2020). Factores del comportamiento tributario. *Vinculatéica EFAN*, 6(1), 286–297. <https://doi.org/10.29105/vtga6.1-570>
- Palma, A. M., Plúa, K. A., y Cedeño, J. A. (2022). Cultura tributaria y su incidencia en el cumplimiento de obligaciones fiscales. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 3(2), 1433–1450. <https://doi.org/10.56712/latam.v3i2.193>
- Peralta, C. E. (2020). Reflexiones sobre el alcance de los principios del causante y de capacidad contributiva a la luz de la teoría de la. *Revista Jurídica da FA7*, 17(2), 143–160.
<https://doi.org/10.24067/rjfa7;17.2:1242>
- Posligua, M. (2024). Tax Planning and Its Financial Impact on Individuals: Application 2021 and 2022. *Runas. Journal of Education and Culture*, 5(9), e240171.
<https://doi.org/10.46652/runas.v5i9.171>
- Quiñonez-Gómez, N. L., y Prada-Segura, J. A. (2019). Implicaciones del aumento de la tarifa del IVA en la economía de los pequeños tenderos de los estratos 1 y 2 del barrio Prado de Santa Bárbara de la localidad de Suba y sus repercusiones en los hogares del sector. *Polo del Conocimiento*, 4(6), 229. <https://doi.org/10.23857/pc.v4i6.1008>
- Rojas, Y., y Suárez, Y. (2023). Tributación más allá de su cálculo. *Contaduría Universidad de Antioquia*, (83), 173–198. <https://doi.org/10.17533/udea.rc.n83a08>
- Reyes, R. A., Hurtado, K., Medina, A. T. y Arévalo, E. V. (2024). Cumplimiento tributario de las PYMES de la parroquia El Carmen–cantón La Maná: un análisis al proceso de obligación fiscal. *Religación*, 9(40), e2401169. <https://doi.org/10.46652/rgn.v9i40.1169>
- Reymundo-Soto, E., Fernández-Condori, X. P., Echevarria-Quispe, E. V., Quispe-Cusi, Y., Gutiérrez-Quispe, E. Z., Palacios-Aguilar, L. J., y Ramírez-Laurente, A. J. (2023). Obligaciones Tributarias y su Influencia en la Recaudación Fiscal de las Micro y Pequeñas Empresas. Editorial Grupo AEA. Retrieved from <https://doi.org/10.55813/egaea.l.2022.35>
- Rincón-Castro, H. (2021). ¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia? Cálculos con las Cuentas Nacionales base 2015. *Borradores de Economía*, (1161).
<https://doi.org/10.32468/be.1161>

- Rincón-Cote, K. S., Villabona-Blanco, D. Y., y Cordero-Díaz, M. C. (2022). Comportamiento tributario de los responsables del impuesto de industria y comercio del sector educativo para el año gravable 2018. *Mundo FESC*, 12(23), 108-116. <https://doi.org/10.61799/2216-0388.1195>
- Rojas, G. A. (2023). La unidad tributaria y su impacto en las personas naturales asalariadas en Venezuela. *Revista Crítica Con Ciencia*, 1(2), 111–122. https://www.researchgate.net/publication/379774488_la_unidad_tributaria_y_su_impacto_en_las_personas_naturales_asalariadas_en_venezuela
- Saavedra, R., y Delgado, J. M. (2020). La recaudación tributaria municipal 2020. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 4(2). 730-737. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v4i2.109
- Secretaría de Hacienda de Apartadó. (2021). Estatuto tributario municipal. Alcaldía de Apartadó. <http://www.apartado.gov.co/estatuto-tributario>
- Vallejo-Alonso, K. L., y Cordero-Díaz, M. C. (2021). Análisis del recaudo del impuesto de renta personas naturales en Colombia, periodo 2018-2021. *Reflexiones Contables*. 4(2), 73–85. <https://revistas.ufps.edu.co/index.php/rc/article/view/3594>
- Vásquez, A., Ballesteros, L. L., Espinoza, R., y Nagay, J. (2019). Análisis del impacto del régimen de incorporación fiscal en las Pyme de la ciudad de Piedras Negras Coahuila: Analysis of the impact of the tax incorporation regime on SMEs in the city of Piedras Negras Coahuila. *Revista RELAYN-Micro Y Pequeña Empresa En Latinoamérica*, 3(2), 97–106. <https://doi.org/10.46990/relayn.2019.3.2.81>