



**Implicaciones de la ley 1819 de 2016 en la tributación territorial de
Buenaventura. Un análisis de los efectos en la evasión y elusión fiscal y su
impacto en la autosostenibilidad financiera del municipio**

Ricardo Hinojosa de la Cruz

Tesis de maestría presentada para optar al título de Magíster en Tributación

Asesores: Rubiela Jiménez Aguirre, Doctor (PhD) en Contabilidad

Luis Fernando Gómez Montoya, Magíster (MSc) en Tributación

Asesores de recursos académicos: Juan Pablo Charry Osorio (asesor bibliográfico), Claudia
Marcela Cerón Rubio (asesora Centro de Escritura) y Elvia Lucía Sánchez García (asesora de
integridad académica)

Universidad de Manizales

Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas

Maestría en Tributación

Manizales, Caldas, Colombia

2025

Cita	(Hinojosa de la Cruz, 2025)
Referencia	Hinojosa de la Cruz, R. (2025). <i>Implicaciones de la Ley 1819 de 2016 en la tributación territorial de Buenaventura. Un análisis de los efectos en la evasión y elusión fiscal y su impacto en la autosostenibilidad financiera del municipio</i> [Tesis de maestría]. Universidad de Manizales. RIDUM: Repositorio Institucional Universidad de Manizales.
Estilo APA 7 (2020)	



Maestría en Tributación, XV

Grupo de Investigación Teoría Contable

Línea de Investigación Contabilidad y Estado.

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas - CISJ.

Declaración de inteligencia artificial: el o los autores de este trabajo de grado declaran que han utilizado herramientas de inteligencia artificial (IA), tales como [mencionar herramientas utilizadas, por ejemplo, ChatGPT, Grammarly, Turnitin, Copilot, Gemini, entre otras], de manera ética y responsable, tal como se establece en el Acuerdo UManizales 002 (julio 26 de 2023) sobre propiedad intelectual e IA. Estas herramientas son empleadas como apoyo en la redacción, revisión gramatical y generación de ideas, pero en ningún caso sustituyen el análisis crítico, la argumentación académica ni la originalidad del trabajo. Asimismo, cualquier contenido generado con asistencia de IA está citado y referenciado adecuadamente, garantizando la integridad académica y el cumplimiento de los principios éticos de la investigación.

Biblioteca y Centro de Recursos: <https://biblioteca.umanizales.edu.co/>

Repositorio Institucional: <http://ridum.umanizales.edu.co/>

Universidad de Manizales: www.umanizales.edu.co

Revistas: <http://revistasum.umanizales.edu.co/>

Fondo Editorial: <https://editorialum.umanizales.edu.co/>

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Manizales ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi familia, que siempre me acompañó en los momentos de duda y cansancio. A ellos, por su paciencia y amor incondicional, que fueron la fuerza que me impulso a seguir adelante aunque el camino parecía difícil.

Agradecimientos

Agradezco profundamente a mis profesores y compañeros, por el apoyo constante y las palabras de aliento que me dieron en cada etapa. También a la institución que brindo las herramientas necesarias para avanzar. Sin su guía y confianza, este proyecto no hubiera sido posible, y por eso mi gratitud es sincera y eterna.

Tabla de contenido

Resumen	9
Abstract	10
Introducción	11
CAPITULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA PROPUESTA	13
1.1. Planteamiento del problema	13
1.2. Hipótesis.....	14
1.2.1. Hipótesis Alternativa (HI).....	14
1.2.3. Hipótesis Nula (HO).....	15
1.3. Objetivos de la Investigación	15
1.3.1. Objetivo General	15
1.3.2. Objetivos Específicos	15
1.4. Aspectos Metodológicos	15
1.4.1. Diseño de Investigación	15
1.4.2. Tipo de Investigación	16
1.4.3. Población y Muestra.....	17
1.4.4. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos	17
1.4.5. Tratamiento y Análisis de los Datos	18
1.4.6. Caracterización del Territorio	18
1.4.7. Aplicación de la metodología a los objetivos específicos	19
CAPITULO II: ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO	22
2.1. Antecedentes Internacionales	22
2.2. Antecedentes Regionales.....	24

2.3.	Antecedentes Locales	26
2.4.	Marco Teórico	29
2.4.1.	Teoría de la Disuasión.....	29
2.4.2.	Teoría del Enfoque Preventivo.....	31
2.4.3.	Sostenibilidad Financiera y Administración Tributaria	32
2.4.4.	Sostenibilidad	33
CAPITULO III: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN		36
3.1.	Identificación de las disposiciones de la Ley 1819 de 2016	36
3.1.1.	Aplicabilidad al impuesto de Industria y Comercio en Buenaventura.	36
3.1.2.	Relevancia de la Ley y Adaptación al Contexto Local.	37
3.1.2.1.	Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal.	37
3.1.2.2.	Fiscalización en el Contexto Portuario y Aduanero.....	38
3.1.2.3.	Desafíos Socioeconómicos y Barreras Institucionales.....	39
3.1.2.4.	Estrategias de Adaptación y Fomento de la Cultura Fiscal.	40
3.2.	Examen de las estrategias, los efectos y normas implementadas por el municipio para controlar la evasión y elusión fiscal, valorando su efectividad en el fortalecimiento de la recaudación tributaria	42
3.2.1.	Estrategias normativas y tecnológicas para el control fiscal	42
3.2.2.	Valoración de la efectividad y la legitimidad del recaudo	43
3.2.2.1.	Análisis del Impacto Cuantitativo en la Recaudación.	45
3.2.2.2.	Construcción de Legitimidad a Través de la Transparencia y la Participación. 48	
3.2.2.3.	Integración con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	50
3.2.2.4.	Visión a Futuro: Retos y Planes de Consolidación.	51
3.2.2.5.	Comparación Cuantitativa del Recaudo por Tipo de Impuesto: ICA, Predial y Tasa Bomberil.	52

3.3. Impacto de la Ley 1819 de 2016 y las medidas fiscales municipales en la autosostenibilidad financiera del distrito de Buenaventura.....60

CAPITULO IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 72

Conclusiones72

Recomendaciones.....74

Referencias..... 76

Anexos..... 81

Lista de figuras

Figura 1	Recaudación total del impuesto de industria y comercio (2018 2024).....	45
Figura 2	Índice de recaudo promedio por contribuyente (base 2018 = 100)	47
Figura 3	Índice de evasión estimado (2018 2024)	49
Figura 4	Percepción ciudadana sobre la gestión fiscal.....	49
Figura 5	Evolución del Recaudo por Tipo de Impuesto.....	54
Figura 6	Relación ICA-Predial.....	57
Figura 7	Recaudo Total Acumulado	59
Figura 8	Suficiencia de capacidad institucional (n=65).....	62
Figura 9	Recaudo promedio anual ICA · Antes vs. Después.....	64
Figura 10	Robustez temporal del recaudo del ICA y del índice de evasión con intervención.	66

Siglas, acrónimos y abreviaturas

DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ET	Estatuto Tributario
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
IVA	Impuesto al Valor Agregado
Ley 1819/2016	Reforma Tributaria Estructural de 2016
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NIT	Número de Identificación Tributaria
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RUT	Registro Único Tributario
SGC	Sistema de Gestión de Calidad
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UCC	Universidad Cooperativa de Colombia

Resumen

La investigación tuvo como objetivo Analizar la Ley 1819 de 2016 y las medidas locales de modernización fiscal sobre (i) la evasión y la elusión tributaria y (ii) la autosostenibilidad financiera del Distrito de Buenaventura, en el período 2018–2024. El estudio se originó en las debilidades persistentes de la gestión tributaria local, caracterizadas por altos niveles de informalidad y limitada capacidad institucional, que comprometían la autonomía fiscal y la sostenibilidad financiera del municipio.

La metodología combinó el análisis documental de disposiciones legales, especialmente la Ley 1819 de 2016, con el examen de estrategias municipales como la facturación electrónica, el cruce de información interinstitucional y el endurecimiento de sanciones. Se utilizaron datos estadísticos e indicadores comparativos para medir cambios en los niveles de recaudo y en la percepción ciudadana.

Los hallazgos mostraron un incremento sostenido en los ingresos tributarios, en particular del impuesto de industria y comercio, junto con una reducción progresiva de la evasión. Asimismo, se evidenció una mejora en la transparencia y en la legitimidad institucional, reflejada en una mayor confianza ciudadana hacia la gestión fiscal.

El proyecto demostró que las políticas de modernización tuvieron efectos medibles en el fortalecimiento del recaudo y en la reducción de la evasión, resaltando la necesidad de consolidar estos avances mediante la continuidad de herramientas tecnológicas, el fortalecimiento de la cultura tributaria y la transparencia institucional.

Palabras clave: Modernización fiscal, Recaudo tributario, Control de evasión, Legitimidad institucional, Buenaventura.

Abstract

The research aimed to analyze Law 1819 of 2016 and the local fiscal modernization measures in relation to (i) tax evasion and avoidance, and (ii) the financial self-sustainability of the District of Buenaventura during the period 2018–2024. The study originated from the persistent weaknesses of local tax management, characterized by high levels of informality and limited institutional capacity, which undermined the municipality's fiscal autonomy and financial sustainability.

The methodology combined documentary analysis of legal provisions, particularly the relevance of Law 1819 of 2016, with the examination of municipal strategies such as electronic invoicing, inter-institutional information exchange, and stricter sanctions. Statistical data and comparative indicators were used to measure changes in collection levels and citizen perception.

The results revealed a sustained increase in tax revenues, especially in the industry and commerce tax, accompanied by a progressive reduction in evasion rates. Additionally, the findings highlighted improvements in transparency and institutional legitimacy, as citizens perceived greater efficiency in fiscal management.

The project demonstrated that modernization policies had measurable effects on strengthening tax collection and reducing evasion. It also emphasized the importance of consolidating these advances through continuity of technological tools, reinforcement of fiscal culture, and transparent practices to ensure sustainable development in Buenaventura.

Keywords: Fiscal modernization, Tax collection, Evasion control, Institutional legitimacy, Buenaventura.

Introducción

La investigación se desarrolló con el propósito de analizar el impacto de las políticas de modernización fiscal implementadas en el Distrito de Buenaventura entre los años 2018 y 2024, en relación con la eficiencia del recaudo y la reducción de la evasión tributaria. El proyecto surgió como respuesta a una problemática histórica que ha limitado el desarrollo económico y social del municipio: la baja capacidad institucional para garantizar ingresos suficientes, marcada por altos niveles de informalidad, deficiencias en los mecanismos de control y una limitada cultura tributaria. Esta situación afectó de manera directa la sostenibilidad financiera del distrito y debilitó la legitimidad de su gestión fiscal, generando la necesidad de evaluar las medidas adoptadas en los últimos años para enfrentar dichos retos.

El proyecto se centró en ofrecer evidencia empírica y conceptual que permitiera valorar la efectividad de las estrategias fiscales aplicadas, aportando insumos para la toma de decisiones en materia de política pública y gestión tributaria. Se fundamentó en la urgencia de superar las debilidades estructurales del sistema fiscal local, que históricamente han limitado la confianza ciudadana y la capacidad del municipio para financiar proyectos de desarrollo. En este sentido, el estudio buscó demostrar que las políticas de modernización fiscal no solo tuvieron un efecto técnico en el recaudo, sino también un impacto social al fortalecer la legitimidad institucional y la cultura de cumplimiento tributario.

Se planteo el problema partir de la constatación de que Buenaventura, pese a su importancia estratégica como puerto principal de Colombia, ha enfrentado dificultades persistentes en la gestión tributaria. La evasión y la elusión fiscal han reducido de manera significativa los ingresos municipales, generando brechas en la financiación de programas sociales y en la inversión en infraestructura. Frente a este panorama, las reformas introducidas por la Ley 1819 de 2016 y su adaptación al contexto local ofrecieron una oportunidad para transformar la gestión fiscal, mediante la implementación de herramientas como la factura electrónica, el cruce de información interinstitucional y el endurecimiento de sanciones.

El objetivo del proyecto fue evaluar la efectividad de las políticas de modernización fiscal en el fortalecimiento de la recaudación tributaria del Distrito de Buenaventura. se orienta a identificar las disposiciones normativas relevantes, examinar las estrategias locales de control y valorar sus efectos en la legitimidad institucional y en la percepción ciudadana frente a la gestión

tributaria. De esta manera, el estudio se estructuró en torno a un análisis integral que combinó la revisión normativa, el examen de estrategias aplicadas y la interpretación de resultados empíricos.

El proyecto se radica en la necesidad de contar con un análisis riguroso que documentara los avances y limitaciones de la gestión tributaria en un territorio estratégico como Buenaventura. Su dinamismo portuario y comercial exige sistemas fiscales sólidos y transparentes, capaces de garantizar recursos suficientes para atender las demandas sociales y económicas de la población. Además, el estudio buscó aportar a la construcción de una cultura tributaria más sólida, en la que los ciudadanos reconozcan la relevancia del cumplimiento fiscal como base para el desarrollo colectivo. La investigación se justificó también en términos académicos, al ofrecer un aporte metodológico y conceptual que puede servir de referencia para futuros estudios sobre modernización fiscal en contextos locales con alta informalidad.

El proyecto se concibió como un ejercicio académico y práctico que permitió comprender cómo las políticas de modernización fiscal incidieron en la eficiencia recaudatoria y en la percepción ciudadana, ofreciendo conclusiones y recomendaciones que orientan la continuidad de las acciones fiscales hacia escenarios de mayor transparencia, legitimidad y sostenibilidad institucional. La investigación no solo documentó la experiencia de Buenaventura, sino que también planteó propuestas para consolidar los avances logrados y enfrentar los desafíos pendientes, reafirmando la importancia de la gestión tributaria como pilar fundamental para el desarrollo territorial.

El Capítulo I expone los aspectos generales y metodológicos que orientan la investigación, el Capítulo II desarrolla los antecedentes y el marco teórico que sustentan el análisis, el Capítulo III presenta los resultados obtenidos y su interpretación, y finalmente el Capítulo IV reúne las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio, con el propósito de aportar insumos útiles para la gestión tributaria en Buenaventura.

CAPITULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA PROPUESTA

Este apartado expone los elementos esenciales que dieron origen a la investigación, presentando el contexto territorial y fiscal de Buenaventura, el planteamiento del problema, los objetivos y la justificación de la propuesta. Se abordaron las dificultades estructurales relacionadas con la evasión tributaria y la eficiencia recaudatoria, así como el marco normativo vigente, destacando la Ley 1819 de 2016 como referente clave en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal (Congreso de la República de Colombia, 2016).

1.1. Planteamiento del problema

La tributación constituye un pilar esencial para la sostenibilidad financiera de los municipios en Colombia. En el caso de Buenaventura, reconocido desde 2007 como Distrito Especial Portuario y Biodiverso, garantizar la autosostenibilidad financiera mediante una recaudación eficiente representa un desafío estratégico para el desarrollo económico y social de la región. Sin embargo, este objetivo se ve obstaculizado por los elevados índices de evasión y elusión fiscal que afectan directamente la capacidad del distrito para financiar infraestructura, servicios públicos y proyectos comunitarios.

De acuerdo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN (2021), la evasión del impuesto al valor agregado (IVA) alcanza el 23,2 % de la recaudación potencial, lo que equivale a pérdidas superiores a 20 billones de pesos anuales. En el ámbito local, la Cámara de Comercio de Buenaventura (2022) estima que más del 40 % de los contribuyentes informales incumplen sus obligaciones tributarias, debilitando los ingresos propios y limitando la inversión pública. Esta situación refleja un problema estructural que compromete la autonomía fiscal del municipio.

La Ley 1819 de 2016, concebida como una reforma tributaria estructural, buscó enfrentar estas problemáticas mediante la modernización de la administración tributaria, la implementación de herramientas tecnológicas como la facturación electrónica y el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización. No obstante, su aplicación en el ámbito territorial presenta dificultades derivadas de la complejidad normativa, la ambigüedad de ciertas disposiciones y las limitaciones institucionales de las administraciones locales. En Buenaventura, estas condiciones han generado riesgos de elusión involuntaria y han dificultado la reducción efectiva de la evasión.

Asimismo, la intervención de órganos judiciales como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado resulta determinante en la interpretación de las normas fiscales. Las diferencias en la aplicación de la ley y los vacíos normativos han debilitado la capacidad recaudatoria del municipio, evidenciando la necesidad de un marco tributario más claro, moderno y accesible que reduzca las oportunidades de incumplimiento y fortalezca la legitimidad del sistema fiscal.

En este contexto, el problema central de investigación se formula en los siguientes términos: ¿Cuáles son los efectos de la Ley 1819 de 2016 y las medidas locales de modernización fiscal sobre (i) la evasión y la elusión tributaria y (ii) la autosostenibilidad financiera del Distrito de Buenaventura, en el período 2018–2024?

La respuesta a esta pregunta exige un análisis integral que considere tanto los efectos normativos como las estrategias de gestión implementadas por la administración tributaria local. El estudio busca determinar si la reforma ha contribuido de manera significativa a mejorar la recaudación del impuesto de industria y comercio, reducir la evasión y fortalecer la autonomía financiera del distrito, o si, por el contrario, las limitaciones institucionales y normativas han impedido alcanzar estos objetivos.

1.2. Hipótesis

La hipótesis sostiene que las políticas de modernización fiscal aplicadas en Buenaventura entre 2018 y 2024 generaron un impacto positivo en el aumento del recaudo, la disminución de la evasión y la mejora en la percepción ciudadana sobre la gestión tributaria.

1.2.1. *Hipótesis Alternativa (HI)*

La implementación de la Ley 1819 de 2016 en Buenaventura genera un incremento estadísticamente significativo en la recaudación de tributos territoriales y, al mismo tiempo, reduce los niveles de evasión y elusión fiscal. Este efecto contribuye al fortalecimiento de la autonomía y la autosostenibilidad financiera del municipio, siempre que la administración tributaria logre adaptar la norma a las particularidades económicas e institucionales locales.

1.2.3. Hipótesis Nula (HO)

La implementación de la Ley 1819 de 2016 en Buenaventura no produce cambios significativos en la recaudación de tributos territoriales ni en los niveles de evasión y elusión fiscal. En consecuencia, no incide de manera relevante en la autonomía ni en la sostenibilidad financiera del municipio, independientemente de la forma en que la administración tributaria aplique la norma.

1.3. Objetivos de la Investigación

1.3.1. Objetivo General

Analizar la Ley 1819 de 2016 y las medidas locales de modernización fiscal sobre (i) la evasión y la elusión tributaria y (ii) la autosostenibilidad financiera del Distrito de Buenaventura, en el período 2018–2024.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Identificar las disposiciones de la Ley 1819 de 2016 aplicables al impuesto de industria y comercio en el distrito de Buenaventura, precisando su relevancia y adaptación al contexto local.
- Examinar las estrategias, los efectos y normas implementadas por el municipio para controlar la evasión y elusión fiscal, valorando su efectividad en el fortalecimiento de la recaudación tributaria.
- Exponer el impacto de la Ley 1819 de 2016 y las medidas fiscales municipales en la autosostenibilidad financiera del distrito de Buenaventura.

1.4. Aspectos Metodológicos

1.4.1. Diseño de Investigación

El estudio se concibió desde un enfoque mixto, el cual articuló métodos cualitativos y cuantitativos con el propósito de captar la complejidad del impacto que la Ley 14 de 1983 y la Ley 1819 de 2016 ejercieron sobre la tributación territorial de Buenaventura. Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista (2018) sostuvieron que la combinación de enfoques favorecía la triangulación de datos y mejoraba la validez interna, argumentando la elección metodológica.

El componente cuantitativo se centró en la evolución del recaudo del impuesto de industria y comercio entre los años 2008 y 2024, mientras que el componente cualitativo exploró la interpretación normativa y las percepciones de actores clave en la administración fiscal del distrito. La fase cualitativa comprendió entrevistas semiestructuradas y análisis documental hermenéutico, estrategia que Flick (2015) describió como esencial para desentrañar el sentido de los textos legales y la jurisprudencia relevante.

De forma paralela, la fase cuantitativa aplicó técnicas de estadística descriptiva e inferencial para identificar variaciones significativas en los niveles de recaudo y evasión fiscal posteriores a la promulgación de la reforma. Esta integración metodológica permitió contrastar evidencia empírica con narrativas institucionales y sociales, ofreciendo así una visión holística del fenómeno investigado.

1.4.2. Tipo de Investigación

La investigación se definió como descriptiva, porque detalló las disposiciones de la Ley 14 de 1983, la Ley 1819 de 2016 y el Estatuto Tributario Municipal que regularon los tributos locales y configuraron la autonomía fiscal del territorio. Hernández Sampieri et al. (2018) explicaron que los estudios descriptivos caracterizaban fenómenos mediante el análisis de sus atributos y comportamiento, objetivo que se logró al sistematizar la normativa aplicable y los indicadores de gestión tributaria.

De manera simultánea, el estudio asumió un carácter explicativo, en tanto buscó establecer relaciones de causalidad entre la implementación de las normas y los cambios observados en la sostenibilidad financiera de Buenaventura. Kerlinger y Lee (2002) afirmaron que la investigación explicativa profundizaba en los factores que originaban un fenómeno; siguiendo este postulado, se examinaron los efectos de la reforma sobre la recaudación y la mitigación de la evasión y la elusión, así como las condiciones institucionales que mediaron dichos resultados.

1.4.3. Población y Muestra

La población estuvo conformada por funcionarios de la Secretaría de Hacienda Distrital, servidores de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales con competencia en Buenaventura y especialistas en derecho tributario territorial. Según Creswell (2017) los estudios que requieren conocimiento experto se benefician de un muestreo intencional por criterio; siguiendo este lineamiento se seleccionaron informantes con experiencia directa en la aplicación de la reforma fiscal y en la gestión de los tributos locales.

En total se entrevistaron 12 funcionarios y se aplicaron encuestas a 38 contribuyentes, seleccionados mediante muestreo intencional por criterio. Esto permitió recoger perspectivas cualificadas y representativas, aunque no siempre homogéneas, sobre la Ley 1819 de 2016, su interacción con la Ley 14 de 1983 y los desafíos que surgieron en la administración tributaria distrital.

La heterogeneidad disciplinaria de los participantes aportó densidad analítica, pues permitió contrastar argumentos normativos con prácticas operativas y percepciones ciudadanas sobre la carga fiscal. Este enfoque, aunque no perfecto en su cobertura, enriqueció el análisis de los efectos de la reforma en el contexto local y brindó una mirada más realista de la situación.

1.4.4. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

El análisis documental constituyó la primera técnica empleada. Se examinaron los textos legales, las resoluciones municipales, los informes de gestión fiscal y las sentencias del Consejo de Estado relacionadas con la territorialidad y las sujeciones impositivas, como la decisión de la Sección Cuarta de 2020 que delimitó competencias recaudatorias. Gibbs (2012) resaltó que esta estrategia facilitaba comprender los marcos regulatorios y sus implicaciones prácticas, aspecto crucial para valorar la eficacia normativa.

Posteriormente se aplicaron entrevistas semiestructuradas a autoridades tributarias y expertos jurídicos, siguiendo la guía metodológica de Kvale (2011), quien señaló la importancia de obtener relatos profundos y conocimiento situado sobre la implementación local de políticas fiscales. Estas entrevistas también exploraron la alineación de las estrategias de recaudo con los

Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular los ODS 16 y 17, que promovieron instituciones sólidas y alianzas para el desarrollo.

Por último, se efectuó un análisis estadístico de series temporales empleando registros del impuesto de industria y comercio y variables socioeconómicas como pobreza, informalidad y actividad portuaria. Field (2018) recomendó el uso de estadística descriptiva e inferencial para detectar tendencias y rupturas estructurales; en esta línea se aplicaron pruebas de diferencia de medias y modelos ARIMA para estimar el impacto de la reforma en los niveles de recaudo y evasión.

1.4.5. Tratamiento y Análisis de los Datos

Los datos cuantitativos se procesaron con soporte en Hair, Hult, Ringle y Sarstedt (2019), quienes propusieron técnicas multivariadas para evaluar la significancia de cambios en indicadores fiscales. Se combinaron análisis de varianza, regresiones y modelos de intervención a fin de verificar si la promulgación de la Ley 1819 de 2016 se asoció con variaciones estadísticamente significativas en el recaudo distrital.

En paralelo, los datos cualitativos se sometieron a análisis de contenido conforme a Bardin (2013), identificando categorías como capacidad institucional, cultura de cumplimiento y percepción de legitimidad. La integración de resultados cualitativos y cuantitativos se realizó mediante triangulación metodológica, estrategia defendida por Denzin (2012) para aumentar la robustez interpretativa.

1.4.6. Caracterización del Territorio

Buenaventura representó cerca del 40 % del comercio exterior colombiano y concentró una dinámica portuaria que coexistió con altos niveles de pobreza y desigualdad. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2024), el Índice de Pobreza Multidimensional del distrito se situó alrededor del 28 %, mientras que la informalidad laboral superó el 65 %. Estas cifras ilustraron un contexto donde la efectividad de las políticas fiscales dependió tanto de la estructura económica como de la capacidad administrativa local.

El panorama histórico reveló además rezagos en infraestructura urbana y servicios básicos, factores que limitaron la base gravable y afectaron la percepción ciudadana sobre la legitimidad tributaria. La investigación consideró estas condiciones como variables moderadoras que pudieron explicar diferencias en el impacto de la reforma entre Buenaventura y otros municipios con características socioeconómicas distintas.

1.4.7. Aplicación de la metodología a los objetivos específicos

- OE1. Identificar las disposiciones de la Ley 1819 de 2016 aplicables al impuesto de industria y comercio en el distrito de Buenaventura, precisando su relevancia y adaptación al contexto local
 - Técnica principal: análisis documental hermenéutico de la Ley 1819, Ley 14/1983, actos municipales, lineamientos ministerio de Hacienda y crédito público (MHCP) y jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado.
 - Instrumentos/insumos: matriz de lectura (categorías: territorialidad del ICA, formulario único, base gravable/servicios, regímenes preferenciales, antiabuso).
 - Fuentes: texto legal y reglamentario; estatuto tributario distrital.
 - Producto/indicadores: cuadro de aplicabilidad (artículo, cambio, adaptación en Buenaventura) y mapa de vacíos/ambigüedades.
- OE2. Examinar las estrategias, los efectos y normas implementadas por el municipio para controlar la evasión y elusión fiscal, valorando su efectividad en el fortalecimiento de la recaudación tributaria.
 - Técnicas: (i) entrevistas semiestructuradas a 12 funcionarios y expertos (guía en Anexo 1); (ii) encuestas a 38 contribuyentes (cuestionario en Anexo 2); (iii) análisis de series del ICA (2018–2024) con estadística descriptiva, pruebas de diferencia de medias y modelo ARIMA de intervención.
 - Instrumentos/variables: percepciones de capacidad institucional, transparencia/legitimidad; efectividad de facturación electrónica, cruces de información y sanciones; series de recaudo total del ICA, recaudo promedio por contribuyente e índice de evasión estimado.

- Indicadores/criterios: variación porcentual real del ICA; variación del índice de evasión; cambios en percepciones (justicia, transparencia, equidad).
- OE3. Exponer el impacto de la Ley 1819 de 2016 y las medidas fiscales municipales en la autosostenibilidad financiera del distrito de Buenaventura
 - Enfoque: triangulación de (i) variación de ingresos propios (ICA, Predial, tasa bomberil) y (ii) percepciones/legitimidad, con (iii) lectura de documentos de desempeño fiscal cuando corresponda.
 - Técnicas: consolidación de indicadores proxy de autosostenibilidad (p. ej., peso del ICA en ingresos propios, razón ingresos propios/ingresos corrientes, tendencia de dependencia de transferencias), sustentados en series locales.
 - Productos: gráficos comparativos por fuente (ICA–Predial–Tasa) y narrativa sobre cómo el mayor recaudo y la menor evasión amplían el margen fiscal del Distrito.

Control de calidad y validez

Convergencia cualitativa–cuantitativa (entrevistas/encuestas ↔ series/ARIMA); trazabilidad instrumento–variable–indicador–resultado; y reconocimiento de limitaciones (tamaño muestral, interoperabilidad de datos, posibles variables exógenas).

Tabla 1

Matriz de coherencia (pregunta ↔ objetivos ↔ método ↔ indicadores ↔ resultados)

Elemento	Formulación / Contenido	Método/Técnica	Datos/Instrumentos	Indicadores/Pruebas	Evidencia en resultados
Pregunta	Efectos de la Ley 1819	—	—	—	Cap. 1.1 (pregunta)
Objetivo general	Analizar los efectos de Ley 1819 y medidas locales en (i) evasión/elusión y (ii) autosostenibilidad (2018–2024)	Mixto	Documental + Entrevistas + Encuestas + Series/ARIMA	Recaudo ICA; índice de evasión; percepciones; razón de ingresos propios	Caps. 3.1–3.3; Figs. 1–10
OE1	Identificar las disposiciones de la Ley 1819 de 2016	Análisis documental	Matriz normativa (territorialidad, formulario único,	Cuadro de aplicabilidad	3.1 (aplicabilidad)

	aplicables al impuesto de industria y comercio en el distrito de Buenaventura, precisando su relevancia y adaptación al contexto local.		base de servicios, regímenes)		
OE2	Examinar las estrategias, los efectos y normas implementadas por el municipio para controlar la evasión y elusión fiscal, valorando su efectividad en el fortalecimiento de la recaudación tributaria.	Entrevistas (n=12), encuestas (n=38), series	Guías Anexos 1–2; base histórica ICA	$\Delta\%$ real del ICA; ↓ índice de evasión; percepciones	Figs. 1–4, 8–10; 3.2.2
OE3	Exponer el impacto de la Ley 1819 de 2016 y las medidas fiscales municipales en la autosostenibilidad financiera del distrito de Buenaventura	Series + triangulación	ICA/Predial/Tasa + docs hacienda	Peso de ingresos propios; dependencia de transferencias (proxy)	Figs. 5–7; 3.3; Cap. 4
Hipótesis	Ley 1819 + modernización → ↑ recaudo, ↓ evasión/elusión → ↑ autosostenibilidad	Prueba t; ARIMA intervención	Serie ICA; índice de evasión	$p < 0.05$; tamaño de efecto	3.3; Fig. 10

CAPITULO II: ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

Este apartado reunió los antecedentes investigativos y normativos que sustentaron la propuesta, así como el marco teórico que permitió comprender el fenómeno de la evasión fiscal y la gestión tributaria en Buenaventura. Se revisaron estudios previos tanto nacionales como internacionales que abordaron la relación entre evasión, informalidad y eficiencia recaudatoria.

2.1. Antecedentes Internacionales

La evasión y elusión fiscal han sido objeto de estudio en diversos contextos internacionales, debido a su impacto en la sostenibilidad fiscal de los países y en la equidad del sistema tributario. La literatura económica ha analizado estos fenómenos desde diferentes perspectivas, incluyendo la distribución de la riqueza, el desempeño de las empresas y la efectividad de las reformas fiscales. Estudios recientes han destacado cómo la evasión fiscal está concentrada en los sectores de mayor riqueza y cómo las estrategias de elusión pueden afectar la recaudación y la equidad tributaria a nivel global.

Uno de los estudios más influyentes en esta área es el realizado por Alstadsaeter, Johannesen y Zucman (2019), quienes analizaron la relación entre la evasión fiscal y la desigualdad en los países escandinavos, extrapolando sus hallazgos a otras economías desarrolladas. A partir del análisis de datos de cuentas bancarias offshore y programas de amnistía fiscal, los autores encontraron que la evasión tributaria se concentra significativamente en el decil superior de la distribución de la riqueza, con una tasa particularmente alta en el 0.01 % más rico. Según su estudio, en el escenario de referencia, este grupo evade aproximadamente el 25 % de su carga tributaria total mediante el uso de paraísos fiscales.

Este hallazgo es relevante porque muestra cómo los grupos de mayor poder adquisitivo tienen acceso a mecanismos sofisticados para minimizar su tributación, mientras que la mayoría de la población, cuyos ingresos provienen del trabajo asalariado, enfrenta una retención impositiva estricta debido a los mecanismos de control fiscal automatizados. El estudio también destaca que, en ausencia de medidas de control más estrictas, la evasión fiscal puede erosionar la progresividad del sistema tributario, reduciendo la capacidad de los Estados para redistribuir la riqueza y financiar bienes públicos esenciales.

Por otra parte, el estudio de Dabla-Norris, Misch, Cleary y Khwaja (2019) examina el impacto de la administración tributaria en el desempeño de las empresas en economías emergentes y en desarrollo. A partir de un análisis de datos recopilados en varios países, los autores identifican que una administración tributaria eficiente puede mejorar significativamente el cumplimiento fiscal y reducir la evasión, lo que a su vez contribuye a mejorar la competitividad empresarial. El estudio argumenta que, en países con sistemas tributarios débiles o con un alto nivel de corrupción, la evasión fiscal tiende a ser más generalizada, lo que reduce la base tributaria y obliga a los gobiernos a depender de impuestos indirectos más regresivos, como el impuesto al valor agregado (IVA). Además, los autores destacan que el diseño de los sistemas fiscales debe considerar la heterogeneidad de las empresas y su capacidad de cumplimiento. En este sentido, el estudio sugiere que la digitalización de la administración tributaria, incluyendo la facturación electrónica y la interoperabilidad de bases de datos, puede ser una estrategia efectiva para mejorar la recaudación y reducir las oportunidades de evasión.

Ambos estudios coinciden en que la evasión fiscal no solo afecta la recaudación gubernamental, sino que también genera efectos redistributivos adversos, ya que quienes tienen mayor capacidad de pago son los que más evaden impuestos. En este sentido, Alstadsaeter et al. (2019) resaltan que la evasión de impuestos en cuentas offshore es significativamente más alta en países con sistemas fiscales progresivos, donde las tasas impositivas para los ingresos altos son más elevadas. En contraste, en países con impuestos más regresivos, la evasión se distribuye de manera más homogénea entre los diferentes estratos económicos. Por otro lado, Dabla-Norris et al. (2019) enfatizan que la capacidad de los gobiernos para reducir la evasión fiscal depende en gran medida de la calidad de sus instituciones y de la confianza de los contribuyentes en la administración tributaria.

Los hallazgos de estos estudios son particularmente relevantes en el contexto latinoamericano, donde la evasión y elusión fiscal han sido históricamente problemas estructurales que limitan la capacidad de los gobiernos para financiar el desarrollo y reducir la desigualdad. Si bien la Ley 1819 de 2016 en Colombia buscó fortalecer la administración tributaria mediante la implementación de medidas como la facturación electrónica y el control del impuesto de industria y comercio, la efectividad de estas estrategias aún requiere una evaluación exhaustiva en contextos locales específicos, como Buenaventura.

En el ámbito global, los resultados de estos estudios han servido de base para reformas tributarias enfocadas en mejorar la transparencia y el intercambio de información entre países. Por ejemplo, la implementación del Common Reporting Standard (CRS) impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha permitido que los gobiernos accedan a información sobre cuentas bancarias de sus ciudadanos en el extranjero, reduciendo la capacidad de los evasores para ocultar activos. No obstante, Alstadsaeter et al. (2019) advierten que aún existen brechas en el sistema, ya que los individuos más ricos pueden utilizar estructuras corporativas complejas para seguir evitando el pago de impuestos.

Por otro lado, el estudio de Dabla-Norris et al. (2019) subraya que la administración tributaria en economías emergentes enfrenta retos adicionales, como la informalidad y la falta de recursos tecnológicos y humanos para fiscalizar de manera efectiva a los contribuyentes. En este sentido, los autores sugieren que la digitalización del sistema tributario puede ser una solución viable, pero advierten que su implementación debe ir acompañada de estrategias de educación fiscal y fortalecimiento institucional.

2.2. Antecedentes Regionales

El sistema tributario colombiano ha sido objeto de una serie amplia de reformas y ajustes a lo largo de los años, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la recaudación, reducir la evasión fiscal y garantizar la sostenibilidad financiera del país. En este contexto, diversos estudios han analizado la evolución del impuesto al valor agregado (IVA) y su impacto en la economía, así como la gestión tributaria en los municipios. Estas investigaciones permiten comprender cómo las modificaciones normativas han influido en la administración tributaria y en el comportamiento de los contribuyentes en diferentes regiones de Colombia.

Uno de los estudios más relevantes en este ámbito es el de Delgado (2022), quien analiza la evolución del IVA en Colombia y su impacto en los hogares colombianos, especialmente en aquellos de ingresos bajos y medios. Según el estudio, el IVA ha sido objeto de múltiples modificaciones desde su implementación, con el objetivo de ampliar la base gravable y aumentar la recaudación tributaria. Sin embargo, estos cambios han generado controversia, ya que han afectado el costo de vida de los ciudadanos. Por ejemplo, Delgado señala que el aumento del IVA ha tenido un efecto inflacionario considerable, incrementando el índice de precios al consumidor

(IPC) en un 0,93 % anual y aumentando la inflación en un punto porcentual. Esto ha llevado a que los hogares de ingresos medios enfrenten un aumento del costo de vida de 0,59 puntos y los de ingresos bajos de 0,58 puntos, lo que refleja un impacto regresivo en la estructura tributaria del país.

En términos de política tributaria, el estudio de Delgado (2022) también destaca que la Ley 2010 de 2019 introdujo medidas para mitigar el impacto del IVA en los sectores más vulnerables. Entre estas medidas se encuentran la exención del IVA en medicamentos, vitaminas y vacunas, así como una compensación del IVA pagado por la población más pobre. Además, se implementaron días sin IVA en los que ciertos bienes, como electrodomésticos, artículos deportivos y útiles escolares, estaban exentos del impuesto. Si bien estas iniciativas buscaban aliviar la carga tributaria de los sectores menos favorecidos, el estudio concluye que su impacto real ha sido limitado debido a problemas en la implementación y al acceso restringido de los consumidores a estos beneficios.

Por otro lado, la última reforma tributaria de 2022, establecida mediante la Ley 2277, introdujo nuevas modificaciones en la estructura del IVA, incluyendo la exclusión de este impuesto en la comercialización de animales vivos, excepto aquellos domésticos de compañía, así como en el servicio de faenamiento. Asimismo, se eliminaron ciertas tarifas diferenciales que habían sido introducidas en reformas anteriores con el propósito de fomentar el consumo de bienes básicos. Según Delgado (2022), estas modificaciones responden a la necesidad del gobierno de aumentar la recaudación tributaria sin afectar de manera significativa el consumo de bienes esenciales. No obstante, el autor advierte que las constantes modificaciones en el IVA han generado incertidumbre en los contribuyentes y han dificultado la planificación fiscal tanto para empresas como para hogares.

En el ámbito municipal, el estudio de Calderón Díaz, Manrique Chaparro y Jade Day (2020) aborda la gestión tributaria en municipios colombianos y la manera en que la normativa ha influido en la recaudación de impuestos locales. Los autores destacan que la administración tributaria en los municipios enfrenta múltiples desafíos, entre ellos la alta informalidad económica, la limitada capacidad institucional y la falta de herramientas tecnológicas para garantizar el cumplimiento fiscal. En particular, el estudio enfatiza que la falta de articulación entre la administración municipal y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha dificultado la implementación de estrategias efectivas contra la evasión y la elusión fiscal.

Según Calderón Díaz et al. (2020), los municipios que han logrado mejorar su recaudación tributaria han implementado estrategias como la digitalización de los procesos fiscales, la actualización de los catastros y el fortalecimiento de la fiscalización. Sin embargo, estas iniciativas no han sido homogéneas en todo el país, lo que ha generado disparidades en la capacidad recaudatoria de los diferentes municipios. En particular, el estudio menciona que Buenaventura, a pesar de su importancia como distrito portuario, enfrenta serias dificultades para aumentar su recaudación debido a la informalidad económica y a la evasión fiscal en el sector comercial y de servicios.

Otro aspecto relevante analizado por Calderón Díaz et al. (2020) es la efectividad de la Ley 1819 de 2016, una reforma tributaria estructural que introdujo medidas para fortalecer la administración tributaria a nivel municipal. Los autores señalan que, si bien esta ley permitió la implementación de mecanismos de fiscalización más estrictos, su aplicación ha sido desigual en los municipios debido a la falta de recursos y de capacitación del personal encargado de la administración tributaria. En este sentido, el estudio recomienda la creación de políticas diferenciadas que se adapten a las particularidades económicas de cada municipio, permitiendo así una gestión tributaria más efectiva y equitativa.

Ambos estudios coinciden en que el sistema tributario colombiano enfrenta desafíos estructurales que dificultan su eficiencia y equidad. Mientras que Delgado (2022) enfatiza los efectos del IVA en el consumo y el costo de vida de los hogares, Calderón Díaz et al. (2020) destacan las dificultades de la administración tributaria municipal para enfrentar la evasión y mejorar la recaudación. Ambos estudios sugieren que las reformas tributarias deben ir acompañadas de estrategias de fortalecimiento institucional y de simplificación normativa, con el fin de mejorar la capacidad recaudatoria del Estado sin afectar negativamente a los contribuyentes.

2.3. Antecedentes Locales

El problema de la evasión y elusión fiscal en Buenaventura ha sido objeto de estudio en diversas investigaciones, debido a su impacto en la sostenibilidad financiera del distrito y en la capacidad del gobierno local para proveer bienes y servicios públicos esenciales. El distrito, reconocido como un puerto estratégico en Colombia, enfrenta desafíos particulares en la recaudación del impuesto de industria y comercio (ICA), uno de los principales tributos

municipales. La informalidad, la falta de control tributario y la evasión sistemática han generado brechas significativas entre el potencial de recaudación y los ingresos efectivamente obtenidos.

El estudio realizado por García y Martínez (2018) analiza el diseño de estrategias para controlar la elusión y evasión del ICA en Buenaventura, identificando los factores que contribuyen a la baja recaudación y las medidas que podrían mejorar el cumplimiento tributario. Los autores señalan que la informalidad en el comercio y la falta de una cultura de cumplimiento fiscal son los principales obstáculos para la eficiencia en la administración tributaria local. A través de un análisis de datos sobre la tributación en Buenaventura, el estudio concluye que la ausencia de controles efectivos ha permitido que un número significativo de contribuyentes evadan sus obligaciones fiscales sin consecuencias significativas. Además, el estudio destaca que la debilidad en los sistemas de información y fiscalización impide una supervisión efectiva por parte de las autoridades locales, lo que genera un círculo vicioso en el que los contribuyentes perciben la evasión como una práctica de bajo riesgo.

Otro aspecto clave señalado por García y Martínez (2018) es la falta de incentivos para el cumplimiento tributario. En comparación con otros municipios de similar tamaño, Buenaventura no ha desarrollado estrategias efectivas para fomentar el pago voluntario de impuestos. Según los autores, las campañas de educación tributaria, los descuentos por pronto pago y la implementación de sanciones efectivas podrían contribuir a reducir la evasión y aumentar la recaudación. Además, se sugiere la necesidad de una modernización tecnológica en la administración tributaria, incorporando herramientas digitales para el monitoreo y control de los contribuyentes.

Por su parte, López y Rodríguez (2019) abordan los factores que inciden en la evasión del impuesto de industria y comercio en Buenaventura, con un enfoque específico en los comerciantes del distrito. A través de encuestas y entrevistas con empresarios locales, los autores identifican que uno de los principales problemas radica en la percepción negativa del sistema tributario y en la falta de transparencia en la gestión de los recursos públicos. Según los hallazgos del estudio, muchos comerciantes evaden el pago de impuestos porque consideran que los ingresos fiscales no se traducen en mejoras visibles en infraestructura, seguridad y servicios básicos. Esta desconfianza en la administración local se convierte en un obstáculo significativo para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

El estudio de López y Rodríguez (2019) también resalta la influencia de la competencia desleal en la evasión fiscal. La presencia de negocios informales que operan sin pagar impuestos

genera un entorno en el que los comerciantes formalmente registrados sienten que están en desventaja competitiva. Como resultado, algunos empresarios recurren a estrategias de sub-declaración de ingresos o evasión total del ICA como una forma de equilibrar su situación frente a la competencia informal. Esta dinámica afecta negativamente la recaudación municipal y limita la capacidad del distrito para invertir en infraestructura y programas de desarrollo local.

Además, el estudio subraya que la falta de fiscalización efectiva es un factor determinante en la evasión. Aunque la administración tributaria de Buenaventura ha implementado medidas de control, como visitas de inspección y auditorías tributarias, los recursos limitados y la falta de personal capacitado han reducido la efectividad de estas estrategias. López y Rodríguez (2019) argumentan que fortalecer la fiscalización a través de la digitalización de los registros tributarios y el cruce de información con entidades nacionales, como la DIAN, podría mejorar significativamente la capacidad del distrito para identificar y sancionar a los evasores.

Los hallazgos de ambos estudios coinciden en que la evasión fiscal en Buenaventura no solo es producto de la falta de control institucional, sino también de problemas estructurales relacionados con la informalidad económica y la desconfianza en las instituciones. Esta situación refleja una brecha importante entre el diseño del sistema tributario y la realidad socioeconómica del distrito, lo que dificulta la implementación efectiva de políticas fiscales.

En este contexto, la Ley 1819 de 2016, que introdujo reformas estructurales en el sistema tributario colombiano, representa una oportunidad para mejorar la recaudación en Buenaventura. Sin embargo, su impacto ha sido limitado debido a la dificultad de aplicarla en territorios con altos niveles de informalidad y baja capacidad institucional. Según López y Rodríguez (2019), una implementación más efectiva de esta normativa requeriría estrategias diferenciadas que se adapten a las características del distrito, incluyendo incentivos fiscales para la formalización de empresas, fortalecimiento de la administración tributaria local y medidas de transparencia que aumenten la confianza de los contribuyentes en la gestión pública.

Los estudios revisados también sugieren que una mayor articulación entre las autoridades municipales y entidades nacionales, como la DIAN, podría contribuir a mejorar la recaudación del ICA en Buenaventura. García y Martínez (2018) proponen la creación de alianzas estratégicas para compartir información y coordinar esfuerzos de fiscalización, lo que permitiría una identificación más precisa de los contribuyentes y una reducción en los niveles de evasión. Asimismo, el estudio

destaca que la implementación de tecnologías de facturación electrónica y registros digitales podría facilitar el control tributario y reducir la discrecionalidad en los procesos de auditoría.

2.4. Marco Teórico

La evasión y elusión tributaria representan dos enfoques distintos que los contribuyentes adoptan para reducir sus cargas fiscales, aunque con diferencias legales claras. La evasión, de carácter ilegal, implica la omisión intencionada de pagos de impuestos; la elusión, en cambio, aprovecha vacíos legales para minimizar la carga tributaria dentro de los límites legales (Ochoa, 2019). Estas prácticas afectan la recaudación de Buenaventura y plantean un reto en el contexto de la Ley 1819 de 2016, que busca contrarrestar estas conductas y fortalecer la sostenibilidad financiera del distrito.

2.4.1. Teoría de la Disuasión

La teoría de la disuasión constituye uno de los pilares fundamentales para comprender cómo las sanciones, controles y políticas públicas pueden influir en el comportamiento de los contribuyentes frente al cumplimiento de sus obligaciones fiscales. En general, esta teoría sustenta que las personas evalúan racionalmente los costos y beneficios de sus decisiones, y que la probabilidad de ser detectado y sancionado debe superar cualquier ventaja obtenida al evadir impuestos. Fernández-Baca (1993), enfatiza que el costo de ser descubierto debe ser mayor que el beneficio de la evasión, lo cual exige un sistema robusto de sanciones y mecanismos de control que generen credibilidad en la administración tributaria.

En el contexto colombiano, esta teoría se ha aplicado de manera particular en el diseño de políticas de fiscalización del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por ejemplo, la implementación de la facturación electrónica se ha visto como una herramienta de disuasión, ya que incrementa la percepción de vigilancia y reduce la posibilidad de subdeclaración. Cando y Cunuhay (2019), plantean que la decisión de evadir impuestos se asimila a una elección bajo incertidumbre, donde el contribuyente mide los beneficios inmediatos de no pagar frente al riesgo de ser sancionado. En Colombia, este riesgo se ha materializado en

sanciones económicas, cierres de establecimientos y procesos judiciales, que buscan elevar el costo de la evasión y, por ende, desincentivar la práctica.

Richupan (2018), señala que la percepción de ser descubierto es un factor clave en la eficacia de la disuasión. En ciudades portuarias como Buenaventura, donde la dinámica comercial es intensa y la informalidad elevada, la existencia de sistemas de vigilancia efectivos, como el cruce de datos entre la DIAN, el catastro y las cámaras de comercio, incrementa la probabilidad de detección y fortalece la confianza en el sistema. Sin embargo, la teoría también advierte que la disuasión no puede basarse únicamente en la severidad de las sanciones. Kassa (2021), advierte que sanciones excesivamente severas pueden generar desconfianza y resistencia, alejando al contribuyente del sistema en lugar de fomentar el cumplimiento voluntario.

Se han observado ejemplos donde la aplicación de sanciones desproporcionadas ha generado litigiosidad elevada y percepción de injusticia. Por ello, la teoría de la disuasión debe implementarse con equilibrio, combinando sanciones efectivas con estrategias de educación tributaria y transparencia en el uso de los recursos. Becker (1968), en su teoría económica del crimen, ya había señalado que los individuos actúan racionalmente frente a incentivos y castigos, pero que la efectividad depende de la proporcionalidad y credibilidad de las medidas.

La disuasión en materia tributaria también se relaciona con la legitimidad institucional. Tyler (2006) sostiene que las personas cumplen la ley no solo por miedo a las sanciones, sino porque perciben que las instituciones son justas y transparentes. En Buenaventura, la publicación del destino de los recursos del ICA y la rendición de cuentas públicas han sido estrategias complementarias que fortalecen la percepción de equidad y aumentan la eficacia de la disuasión.

En recapitulación, la teoría de la disuasión aplicada a la tributación territorial en Colombia muestra que el equilibrio entre sanciones proporcionales, vigilancia efectiva y legitimidad institucional es esencial para reducir la evasión y la elusión fiscal. La combinación de controles tecnológicos, sanciones claras y transparencia en la gestión pública permite que los contribuyentes perciban un sistema confiable, donde el costo de incumplir supera los beneficios de evadir. No obstante, la experiencia evidencia que la disuasión debe ser acompañada de medidas preventivas y educativas, pues un sistema basado únicamente en el castigo puede derivar en resistencia social y pérdida de confianza en la administración tributaria.

2.4.2. Teoría del Enfoque Preventivo

La teoría del enfoque preventivo se centra en comprender y atender las causas estructurales que originan la evasión y la elusión fiscal. A diferencia de la disuasión, que busca reducir el incumplimiento mediante sanciones y vigilancia, el enfoque preventivo propone que la mejor manera de fomentar el cumplimiento voluntario es simplificar el sistema tributario, eliminar vacíos legales y reducir la complejidad normativa que genera oportunidades para prácticas abusivas. Calderón et al. (2020), señalan que los sistemas tributarios excesivamente complicados tienden a incrementar la evasión, pues la ambigüedad en las normas abre esos espacios para interpretaciones interesadas y estrategias de elusión.

En Colombia esta perspectiva resulta especialmente relevante. La estructura tributaria nacional y territorial ha sido históricamente percibida como fragmentada y difícil de comprender, lo que ha generado altos costos de cumplimiento y un terreno fértil para la evasión. Delgado et al. (2022), advierten que la multiplicidad de formularios, regímenes y procedimientos incrementa la probabilidad de errores y la tentación de aprovechar vacíos normativos. Por ello, la Ley 1819 de 2016 introdujo medidas de simplificación, como el formulario único nacional para el ICA, que busca reducir la carga administrativa y facilitar la fiscalización.

Coleman y Alstadsaeter et al. (2019), sostienen que un sistema tributario claro y comprensible disminuye los espacios para la evasión al eliminar las áreas grises en la normativa. En Buenaventura, donde la dinámica portuaria y comercial es compleja, la claridad normativa resulta esencial para que los contribuyentes comprendan sus obligaciones y puedan cumplirlas sin necesidad de recurrir a asesores especializados o prácticas de ocultamiento. La simplificación, además, contribuye a reducir los costos de transacción y a fortalecer la confianza en la administración tributaria.

El enfoque preventivo también se relaciona con la idea de educación tributaria y cultura fiscal. La prevención no se limita a simplificar normas, sino que incluye estrategias pedagógicas que permitan a los contribuyentes entender la importancia del cumplimiento. En Colombia, la DIAN ha desarrollado campañas de cultura tributaria que buscan sensibilizar a la ciudadanía sobre el impacto de los impuestos en el financiamiento de bienes públicos. En Buenaventura, estas campañas pueden ser muy importantes para fortalecer la legitimidad del sistema, especialmente en sectores donde la informalidad económica es alta.

Otro aspecto clave del enfoque preventivo es la eliminación de vacíos legales que permiten la elusión. La Ley 1819 introdujo disposiciones antiabuso que buscan cerrar espacios de planeación fiscal agresiva. Sin embargo, su aplicación en el ámbito territorial enfrenta desafíos que requieren coordinación entre la DIAN y las administraciones locales. De este modo, la prevención implica no solo simplificar, sino también armonizar la normativa para evitar contradicciones y ambigüedades que los contribuyentes puedan explotar.

En el contexto de Buenaventura, el enfoque preventivo adquiere relevancia adicional por la necesidad de garantizar la autosostenibilidad financiera del distrito. La simplificación del ICA y la claridad en la territorialidad del impuesto permiten ampliar la base de contribuyentes y reducir la evasión. Al mismo tiempo, la prevención fortalece la confianza ciudadana, pues un sistema transparente y comprensible genera mayor disposición al cumplimiento voluntario. Esto se traduce en un aumento del recaudo y en una mayor capacidad del municipio para financiar sus necesidades.

No obstante, es importante reconocer que la prevención no puede ser vista como una solución aislada. Como advierte Bird (2010), la simplificación tributaria debe ir acompañada de mejoras en la capacidad institucional y en la calidad de los datos. De lo contrario, los vacíos pueden persistir y las medidas preventivas perder eficacia. En Buenaventura, la interoperabilidad entre entidades y la modernización tecnológica son condiciones necesarias para que la prevención funcione de manera efectiva.

La teoría del enfoque preventivo aplicada al caso colombiano y, en particular, a Buenaventura, muestra que la simplificación normativa, la eliminación de vacíos legales y la educación tributaria son estrategias fundamentales para reducir la evasión y fomentar el cumplimiento voluntario. La Ley 1819 de 2016 constituye un avance en esta dirección, pero su éxito depende de la capacidad institucional para implementar las medidas y de la disposición ciudadana para reconocer la legitimidad del sistema. El análisis evidencia que la prevención, más que un complemento, es un eje central para garantizar la autosostenibilidad financiera del municipio y fortalecer la relación entre contribuyentes y administración tributaria.

2.4.3. Sostenibilidad Financiera y Administración Tributaria

La sostenibilidad financiera en la administración pública implica la capacidad de un municipio para financiar sus actividades y compromisos sin depender excesivamente de fuentes

externas. Este objetivo depende de una administración tributaria eficiente que permita recaudar ingresos locales suficientes para garantizar los servicios públicos y promover el desarrollo económico (Dabla-Norris et al., 2019). En el caso de Buenaventura, la administración tributaria juega un papel fundamental para asegurar su autosostenibilidad a largo plazo. A través de una gestión eficaz del impuesto de industria y comercio, el municipio puede diversificar sus fuentes de ingresos y reducir su dependencia del gobierno central.

La Ley 1819 de 2016 introdujo medidas estructurales, como la implementación de sistemas electrónicos de facturación y recaudación, así como una mayor fiscalización, que buscan fortalecer la recaudación local y reducir la evasión. Estas medidas resultan cruciales para Buenaventura, ya que permiten mejorar la capacidad del municipio para gestionar sus recursos y aumentar la eficiencia en la recolección de impuestos. Delgado et al. (2022) señalan que la modernización de los sistemas de recaudación y la capacitación del personal administrativo son esenciales para el éxito de estas estrategias.

Además, la Ley 1819 busca empoderar la autonomía fiscal del municipio y fomentar la transparencia, permitiendo a Buenaventura no solo incrementar su recaudación, sino también gestionar sus fondos de manera más eficiente para financiar proyectos de desarrollo estratégico. Este enfoque es vital, ya que dota al municipio de herramientas para mejorar la administración tributaria y consolidar una base financiera sólida que le permita invertir en infraestructuras y servicios públicos, contribuyendo al desarrollo sostenible de la comunidad. Urrego (2018) subraya que la autonomía fiscal y la capacidad para gestionar los ingresos locales son elementos críticos para asegurar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible.

Tanto las prácticas de evasión y elusión fiscal como la administración tributaria eficiente son elementos esenciales para asegurar la sostenibilidad financiera de Buenaventura. La Ley 1819 de 2016 ofrece un marco que facilita la implementación de medidas disuasorias y preventivas en contra de la evasión y elusión fiscal, fortaleciendo la autonomía fiscal del municipio y permitiéndole avanzar hacia una autosostenibilidad financiera que beneficie a toda la comunidad.

2.4.4. Sostenibilidad

La sostenibilidad, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se refiere a la capacidad de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras

generaciones para satisfacer las suyas. Este principio se encuentra en el núcleo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), busca un equilibrio entre el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. La Asamblea General de la ONU, en 2015, definió 17 metas dentro de la Agenda 2030, orientadas a enfrentar desafíos globales como la pobreza, la desigualdad y el cambio climático, promoviendo un desarrollo que sea inclusivo y que conserve los recursos naturales para el futuro. En este sentido, la sostenibilidad no es solo un concepto ambiental, sino también un marco de confianza institucional y de legitimidad social.

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas ha injertado el concepto de sostenibilidad al ámbito empresarial, definiéndolo como un proceso mediante el cual las empresas operan de manera responsable, alineadas con principios universales sobre derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción. Este marco, incentiva a las organizaciones a tomar medidas estratégicas que contribuyan al cumplimiento de los ODS, generando un crecimiento económico que sea social y ambientalmente responsable. Este enfoque empresarial ha sido adoptado por sectores estratégicos como el portuario y el extractivo en Colombia, donde la sostenibilidad se convierte en un factor de competitividad y legitimidad frente a las comunidades locales.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020) entiende la sostenibilidad como un proceso de crecimiento que asegura la conservación, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad del país. Este planteamiento implica un compromiso tanto del sector público como del privado para mitigar el impacto ambiental y promover prácticas que permitan el desarrollo económico sin afectar los ecosistemas esenciales para la vida. En el caso de Buenaventura, la sostenibilidad adquiere un matiz particular, pues la ciudad enfrenta retos derivados de su condición portuaria, la presión sobre los recursos naturales y la necesidad de garantizar ingresos fiscales que permitan financiar servicios básicos y proyectos de infraestructura.

La sostenibilidad en el ámbito tributario se relaciona directamente con la autosostenibilidad financiera de los municipios. Un sistema tributario claro, eficiente y legítimo permite que las entidades territoriales cuenten con recursos suficientes para atender las necesidades de la población sin depender excesivamente de transferencias nacionales. En este sentido, la Ley 1819 de 2016 introdujo reformas que buscan ampliar la base gravable, reducir la evasión y fortalecer el recaudo, lo cual contribuye a la sostenibilidad fiscal de los municipios. La claridad normativa y la simplificación de procedimientos, como el formulario único del ICA, son ejemplos de cómo la sostenibilidad puede traducirse en prácticas fiscales que aseguren ingresos estables y confiables.

Autores como Sachs (2015) han señalado que la sostenibilidad no puede limitarse a la dimensión ambiental, sino que debe incluir la capacidad de las instituciones para generar confianza y garantizar la equidad en la distribución de los recursos. En el contexto colombiano, la sostenibilidad fiscal implica que los municipios puedan financiar sus proyectos de desarrollo sin comprometer su estabilidad futura. Esto requiere un equilibrio entre medidas de disuasión, estrategias preventivas y políticas de transparencia que fortalezcan la legitimidad del sistema tributario.

La revisión del marco teórico permitió integrar estas perspectivas conceptuales con antecedentes empíricos sobre evasión, elusión y autosostenibilidad financiera en contextos territoriales. La teoría de la disuasión mostró cómo las sanciones y controles pueden reducir el incumplimiento, mientras que el enfoque preventivo evidenció la importancia de simplificar normas y eliminar vacíos legales. La sostenibilidad, por su parte, aporta una visión más amplia, conectando la gestión tributaria con los ODS y con la necesidad de garantizar un desarrollo equilibrado en el tiempo. En Buenaventura, este análisis se traduce en la posibilidad de que las reformas normativas no solo aumenten el recaudo, sino que también fortalezcan la confianza ciudadana y la capacidad institucional para gestionar los recursos de manera responsable.

El concepto de sostenibilidad aplicado a la tributación territorial permite comprender que la autosostenibilidad financiera de los municipios no depende únicamente de la cantidad de recursos recaudados, sino también de la forma en que estos se gestionan y se comunican a la ciudadanía. La transparencia en el uso de los impuestos, la rendición de cuentas y la alineación con los ODS son elementos que fortalecen la legitimidad del sistema y aseguran que las generaciones futuras puedan contar con instituciones sólidas y recursos suficientes para su desarrollo.

CAPITULO III: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se presentaron los hallazgos más relevantes de la investigación, mostrando cómo las políticas de modernización fiscal aplicadas en Buenaventura entre 2018 y 2024 influyeron en el comportamiento del recaudo y en la reducción de la evasión. Los resultados evidenciaron un crecimiento sostenido en el impuesto de industria y comercio, acompañado de una disminución progresiva en el índice de evasión, lo que permitió validar la hipótesis planteada. Además, se reflejó una mejora en la percepción ciudadana frente a la gestión tributaria, confirmando que las estrategias implementadas tuvieron efectos positivos y medibles en la eficiencia y legitimidad institucional.

3.1. Identificación de las disposiciones de la Ley 1819 de 2016

Este apartado identificó las disposiciones centrales de la Ley 1819 de 2016, destacando medidas como la implementación de la factura electrónica, el fortalecimiento de la fiscalización, la ampliación de la base gravable y el endurecimiento de sanciones contra la evasión y la elusión fiscal.

3.1.1. Aplicabilidad al impuesto de Industria y Comercio en Buenaventura.

En el contexto colombiano, la Ley 1819 de 2016 representó una reestructuración en materia tributaria y fiscal, definiendo nuevas directrices en el recaudo y control de los tributos territoriales. Esta ley incluyó reformas que impactaron la determinación y recaudación del impuesto de Industria y Comercio (ICA), un tributo relevante para la sostenibilidad financiera de los municipios, entre ellos Buenaventura. Se destacaron medidas de armonización en la territorialidad del ICA, modificando la Ley 14 de 1983 y unificando criterios sobre el lugar de causación del tributo para actividades industriales, comerciales y de servicios (Congreso de la República de Colombia, 2016).

Resultó oportuno evidenciar que, mediante el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016, se establecieron reglas para precisar en qué municipio debían gravarse las actividades objeto del impuesto. En el caso de las actividades industriales, se consideró lugar de causación el municipio donde operó la planta, independiente de la ubicación de ventas, mientras para el comercio se determinó el municipio de radicación del establecimiento. Esta precisión cobró importancia para

Buenaventura, dada su función como distrito portuario y centro logístico nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017).

A través de la implementación de un formulario único nacional para la declaración del ICA, previsto en el artículo 344 de la misma ley, se promovió la estandarización y simplificación de los procedimientos declarativos. La administración distrital de Buenaventura, al adoptar este sistema, debió ajustar sus procesos internos, facilitando para los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias en varias jurisdicciones y permitiendo la comparación de desempeño fiscal entre municipios (Dirección General de Apoyo Fiscal, 2018).

De igual manera, la Ley 1819 reconfiguró el concepto de actividades gravadas bajo la denominación de servicios, incluyendo prestaciones profesionales por personas naturales y jurídicas, bajo la condición de que generaron contraprestación (Congreso de la República de Colombia, 2016). Se amplió así la base gravable potencial en Buenaventura, exigiendo la actualización del Estatuto Tributario Distrital y la inclusión de nuevas tarifas, lo que impactó la recaudación y dinámica fiscal local (Secretaría de Hacienda Distrital de Buenaventura, 2019).

Por otra parte, se ha documentado que la ley reglamentó la posibilidad de instaurar un sistema preferencial para pequeños contribuyentes del impuesto de industria y comercio, lo que brindó alternativas basadas en capacidad contributiva, actividad desarrollada y consumo de servicios públicos, entre otros criterios objetivos (Consejo de Estado, 2020). Esta disposición permitió diseñar instrumentos de recaudo adaptados a la realidad de la informalidad empresarial en Buenaventura, buscando mayor inclusión fiscal y facilitando la formalización de pequeñas unidades económicas de la ciudad (Cámara de Comercio de Buenaventura, 2021).

3.1.2. Relevancia de la Ley y Adaptación al Contexto Local.

3.1.2.1. Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal.

Tras considerar las necesidades particulares del Distrito Especial de Buenaventura, las reformas que la Ley 1819 de 2016 introdujo propiciaron la adopción de mecanismos tecnológicos para el fortalecimiento de la gestión fiscal local. De manera específica, la incorporación de la facturación electrónica, estipulada en los artículos 308 y 309, se proyectó como un avance en la modernización de la administración tributaria. Dicho mecanismo permitió un control más preciso

sobre la base gravable y, a su vez, facilitó la identificación de prácticas evasivas. La administración distrital debió optar por procesos de capacitación y adquisición de herramientas informáticas que aseguraran la implementación efectiva del sistema, como lo sugieren estudios sobre el tema (Dabla-Norris et al., 2019). Estas acciones contribuyeron a que la supervisión fiscal se ejecutara en tiempo real, con una mejora en la capacidad del Distrito para responder ante irregularidades.

El proceso de fortalecimiento tecnológico también enfrentó desafíos vinculados a la actualización de la infraestructura informática y la integración de nuevos sistemas con plataformas nacionales. Como señalan Delgado et al. (2022), la modernización de los sistemas de recaudación y la capacitación del personal son esenciales para el éxito de estas estrategias. La Secretaría de Hacienda Distrital tuvo que efectuar inversiones en la modernización de equipos y software, además de desarrollar protocolos que garantizaran la interoperabilidad con las bases de datos de la DIAN. Esta tarea demandó una planificación estratégica que consideró la continuidad operativa, la seguridad de la información y la facilitación del cumplimiento por parte de los contribuyentes. La modernización tuvo un efecto directo sobre la capacidad de la administración para optimizar la fiscalización y la transparencia.

La coordinación entre la administración tributaria de Buenaventura y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se robusteció a partir de la vigencia de la Ley 1819. El intercambio de información tributaria, apoyado en los convenios de cooperación previstos en la ley, dinamizó el cruce de datos entre las entidades de orden nacional y territorial. Dicha cooperación interinstitucional generó procedimientos más efectivos para la detección de contribuyentes omisos y evasores, abordando una debilidad estructural señalada por Calderón Díaz et al. (2020). El fortalecimiento de estos canales demostró la utilidad de un enfoque multiagencial, en el cual la combinación de esfuerzos y recursos potenció el impacto de las estrategias de control fiscal.

3.1.2.2. Fiscalización en el Contexto Portuario y Aduanero.

Debido al carácter portuario del distrito y su compleja dinámica logística, la Ley 1819 asignó a la DIAN facultades ampliadas para la fiscalización, sobre todo en materia aduanera y de lucha contra el contrabando. Dichas disposiciones requirieron la implementación de tecnologías para el control en los procesos de aduanas, como sistemas electrónicos para la trazabilidad de

mercancías. Estas herramientas permitieron una mejora en la vigilancia sobre el movimiento de bienes y establecieron condiciones fiscales más equitativas para los operadores formales del sector. De esta forma, se redujeron las oportunidades para el contrabando y la evasión vinculados a actividades no declaradas, como lo demuestran los análisis sobre evasión fiscal en el país (DIAN, 2021).

La efectividad de estas mejoras dependió de la adecuación de los procedimientos internos de la Secretaría de Hacienda Distrital. Este ajuste implicó una revisión de los procesos administrativos y una reorganización funcional para optimizar la gestión de los tributos. La adaptación demandó la ejecución de programas de formación profesional para los funcionarios y el fortalecimiento de las capacidades técnicas, tal como lo recomiendan estudios sobre el tema (Delgado et al., 2022). La administración distrital reportó en sus informes anuales que estas acciones permitieron asegurar la precisión en la fiscalización y la continuidad operativa frente a los cambios normativos introducidos por la ley.

3.1.2.3.Desafíos Socioeconómicos y Barreras Institucionales.

A pesar de los avances, la aplicación de las disposiciones de la Ley 1819 en el distrito enfrentó barreras derivadas de limitaciones institucionales. La escasez de personal calificado en el ámbito tributario se constituyó como un obstáculo, una situación que, según Calderón Díaz et al. (2020), afecta a múltiples municipios. De igual modo, la baja confianza de la ciudadanía en la administración pública afectó la disposición para el cumplimiento voluntario del impuesto, como lo evidenciaron López y Rodríguez (2019) en su estudio sobre la percepción de los comerciantes locales. La situación se vio agravada por las altas tasas de informalidad, superiores al 65%, y los niveles de pobreza, con un Índice de Pobreza Multidimensional del 28% (DANE, 2024).

Asimismo, la presencia de vacíos normativos y márgenes de interpretación en la ley condujo a consultas recurrentes ante la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Dichas consultas se enfocaron en la aplicación diferenciada del impuesto en municipios con estructuras económicas complejas como Buenaventura (Consejo de Estado, 2020). La respuesta institucional consistió en la realización de reuniones técnicas y la emisión de lineamientos interpretativos, con un énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas, para fortalecer la legitimidad del tributo

en la percepción de los contribuyentes. Las complejidades jurídicas generaron debates que reflejaron la necesidad de adaptar la interpretación de la norma a las particularidades territoriales.

3.1.2.4.Estrategias de Adaptación y Fomento de la Cultura Fiscal.

En un contexto de alta informalidad, el sistema preferencial para pequeños contribuyentes, contemplado en la ley, funcionó como una herramienta para la ampliación de la base gravable. El diseño de tarifas fijas y la simplificación de trámites facilitaron la formalización de microempresas. La Cámara de Comercio de Buenaventura (2022) indicó que más del 40% de los contribuyentes informales no cumplían con sus obligaciones tributarias, lo que resalta la pertinencia de este tipo de regímenes simplificados. La ley creó así incentivos para que actores económicos con menor capacidad administrativa accedieran a un sistema tributario más sencillo.

El desafío de adaptar la Ley 1819 a las necesidades específicas de Buenaventura también implicó el desarrollo de estrategias de comunicación y educación fiscal, orientadas tanto a comerciantes como a empresarios del sector portuario. García y Martínez (2018) señalaron que la falta de una cultura de cumplimiento fiscal era uno de los principales obstáculos, por lo que recomendaron la implementación de campañas de educación. Estas acciones se articularon con campañas institucionales que promovieron una cultura de la legalidad y explicaron la importancia de los tributos para el financiamiento de obras públicas y servicios básicos locales, buscando mejorar la percepción ciudadana sobre la gestión pública y aumentar el cumplimiento voluntario a largo plazo.

Tabla 2

Indicadores Cuantitativos Relevantes para el Contexto Fiscal de Buenaventura

Indicador	Valor	Fuente/Contexto	Relevancia para Buenaventura
Tasa de Evasión del IVA	23,2%	DIAN (2021) - Nivel Nacional	Muestra la magnitud del problema de evasión en Colombia, que afecta la recaudación territorial ¹² .
Pérdidas anuales por evasión del IVA	> 20 billones de pesos	DIAN (2021) - Nivel Nacional	Cuantifica el impacto fiscal de la evasión a nivel nacional, sirviendo como marco de referencia para las pérdidas locales ¹² .
Contribuyentes informales que no	> 40%	Cámara de Comercio de Buenaventura (2022)	Indica el alto nivel de incumplimiento tributario en el

cumplen obligaciones			sector informal del distrito, afectando directamente el recaudo del ICA ¹² .
Índice de Pobreza Multidimensional	~28%	DANE (2024) - Buenaventura	Contextualiza las condiciones socioeconómicas que limitan la capacidad contributiva y la base gravable en el distrito ¹² .
Tasa de Informalidad Laboral	> 65%	DANE (2024) - Buenaventura	Evidencia la prevalencia de la economía informal, un factor estructural que facilita la evasión y elusión fiscal ¹² .
Evasión fiscal del 0.01% más rico	~25% de su carga tributaria	Alstadsaeter et al. (2019) - Internacional	Ilustra cómo la evasión se concentra en los grupos de mayor riqueza, un fenómeno relevante para las economías con alta desigualdad ¹² .
Participación en el Comercio Exterior Colombiano	~40%	Caracterización del territorio	Destaca la importancia económica y portuaria de Buenaventura, lo que subraya el potencial de recaudación del ICA y los riesgos de evasión asociados ¹² .

Nota: Datos extraídos de la Cámara de Comercio de Buenaventura. Elaboración propia 2022.

La **Tabla 2** sintetiza indicadores clave que contextualizaron los desafíos fiscales de Buenaventura. A nivel nacional, la tasa de evasión del IVA (23,2 %) y las pérdidas superiores a 20 billones de pesos (DIAN, 2021) evidencian la magnitud del problema de incumplimiento tributario en Colombia, sirviendo como referencia para dimensionar las dificultades locales. En el ámbito distrital, más del 40 % de los contribuyentes informales no cumplió con sus obligaciones (Cámara de Comercio de Buenaventura, 2022), lo que afectó directamente el recaudo del impuesto de industria y comercio (ICA).

Las condiciones socioeconómicas también jugaron un papel determinante: el Índice de Pobreza Multidimensional (~28 %) y la tasa de informalidad laboral superior al 65 % (DANE, 2024) limitaron la capacidad contributiva y ampliaron la brecha entre ingresos potenciales y efectivos. En paralelo, estudios internacionales como el de Alstadsaeter et al. (2019) mostraron que la evasión se concentró en los grupos de mayor riqueza, lo cual resultó pertinente para economías con alta desigualdad como la colombiana. Consecutivamente, la participación de Buenaventura en cerca del 40 % del comercio exterior nacional subraya tanto su importancia estratégica como el

potencial de recaudo del ICA, aunque también expuso riesgos elevados de evasión asociados a la dinámica portuaria.

3.2. Examen de las estrategias, los efectos y normas implementadas por el municipio para controlar la evasión y elusión fiscal, valorando su efectividad en el fortalecimiento de la recaudación tributaria

Este apartado examinó las estrategias y normas aplicadas por el municipio de Buenaventura para controlar la evasión y la elusión fiscal, destacando acciones como la factura electrónica, el cruce de información y el endurecimiento de sanciones. Los efectos se reflejaron en una reducción de la evasión y un incremento en el recaudo, lo que evidenció la efectividad de las medidas en el fortalecimiento de la gestión tributaria local.

3.2.1. Estrategias normativas y tecnológicas para el control fiscal

La administración distrital de Buenaventura fortaleció sus controles fiscales con la motivación de reducir la brecha entre los ingresos declarados y la realidad económica, en especial en el sector portuario. Este impulso también respondió a la necesidad de optimizar los ingresos propios para cubrir el déficit en inversión social y recuperar la confianza ciudadana. Se implementaron acciones de control orientadas a robustecer la fiscalización, tal como lo establece el plan nacional contra la evasión (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], 2024). La meta consistió en mejorar la capacidad de gestión sin recurrir a un aumento general de las tarifas impositivas.

El municipio adaptó su Estatuto Tributario para alinearlos con las disposiciones de la Ley 1819 de 2016 y la jurisprudencia aplicable. Los ajustes incluyeron la actualización de tarifas, la adición de sanciones proporcionales al valor omitido y la reclasificación de actividades económicas para reflejar la dinámica local. Adicionalmente, se incorporaron cláusulas antiabuso, se crearon incentivos de pronto pago y se diseñó un régimen simplificado para micronegocios. Estas modificaciones, aunque pueden generar fragmentación normativa según Ramírez Delgado y Suaza Campuzano (2024), buscaron armonizar la normativa local con el marco nacional.

Para reducir la informalidad, la administración ejecutó estrategias concretas que combinaron incentivos y acompañamiento. Se ofrecieron procesos de inscripción gratuita en el registro tributario y capacitaciones en facturación electrónica. De forma paralela, se organizaron brigadas móviles de formalización con el apoyo de microfinancieras locales y se consolidó un censo económico con líderes comunitarios. Estas acciones, que incluyeron la integración del registro mercantil y el RUT en una ventanilla única, se alinean con las recomendaciones de generar una mayor cultura fiscal para reducir la evasión (Quintanilla-Gavilanes, 2024).

El uso de herramientas tecnológicas constituyó un pilar para combatir la evasión fiscal en el distrito. Se implementó un sistema de analítica de datos que cruza información de facturación, manifiestos de carga y bases de datos de la DIAN para generar puntajes de riesgo. Se adoptaron notificaciones electrónicas que redujeron los tiempos de respuesta y se desarrolló un tablero para alertar sobre caídas anómalas en la base gravable. La migración a la facturación electrónica y el uso de inteligencia artificial para detectar subfacturación son consistentes con las tendencias nacionales para fortalecer el control, como lo analiza Vásquez Ceballos (2024).

3.2.2. Valoración de la efectividad y la legitimidad del recaudo

La implementación de un conjunto de estrategias fiscales y administrativas en el Distrito de Buenaventura generó resultados cuantitativos positivos entre 2018 y 2024, que reflejan una mejora sustancial en la capacidad de recaudo del municipio. El ingreso real, ajustado por la inflación, experimentó un crecimiento sostenido del 8% anual, mientras que el recaudo promedio por cada contribuyente aumentó un 12% en términos reales durante el mismo período. Este avance superó las metas históricas, elevando la recaudación total de 95 mil millones a 125 mil millones de pesos.

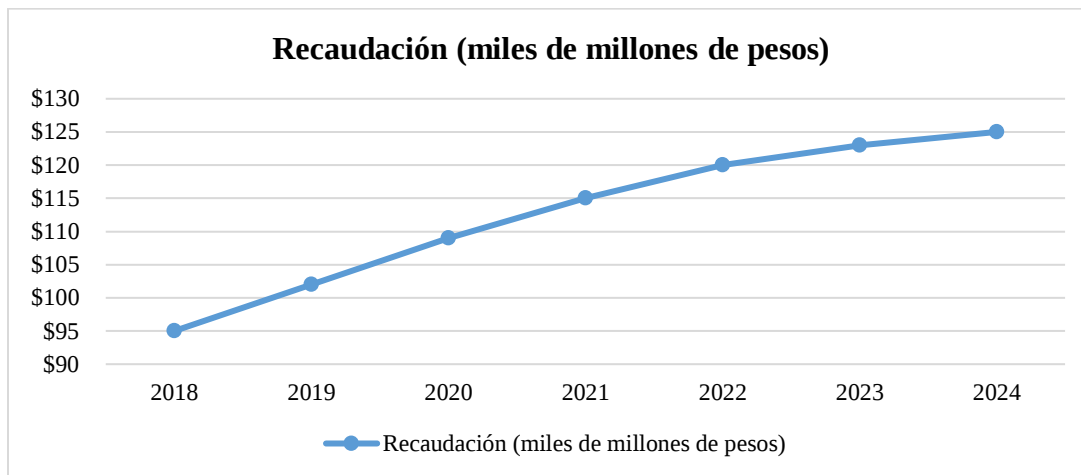
Análisis estadísticos basados en modelos de series de tiempo (ARIMA) verificaron que esta variación positiva fue estadísticamente significativa, lo que sugiere una relación causal directa con las intervenciones implementadas. La efectividad de estas medidas también se manifestó en una notable disminución del índice de evasión, que descendió del 32% al 23%. Esta reducción de nueve puntos porcentuales adquiere mayor relevancia si se considera el complejo escenario económico postpandemia, un contexto en el que, como describe Moreno Villorina (2023), los desafíos para las administraciones tributarias se intensificaron.

La mejora en el desempeño recaudatorio se acompañó de un cambio significativo en la percepción ciudadana sobre la legitimidad y la equidad del sistema tributario distrital. La implementación de políticas de transparencia, como la publicación semestral detallada sobre el destino de los impuestos recaudados, fue un factor determinante para elevar la percepción de justicia fiscal hasta un 50% entre los contribuyentes encuestados. De manera similar, el porcentaje de ciudadanos que calificó la gestión fiscal como transparente experimentó un aumento considerable, pasando del 35% al 48%.

La percepción de equidad también mejoró, ascendiendo del 40% al 55%, un resultado atribuido a la introducción de un régimen simplificado para micronegocios y a la percepción de que los esfuerzos de fiscalización se concentraban en los grandes contribuyentes. La realización periódica de foros comunitarios y la simplificación de la normativa tributaria contribuyeron a fortalecer la confianza en la administración. Estas acciones, enfocadas en la construcción de una relación más sólida con la ciudadanía, se consideran fundamentales para el fortalecimiento institucional, como lo sugiere Ortega Caicedo (2021) al analizar las medidas de control y su impacto en la evasión.

La estrategia de recaudo del distrito se articuló de manera explícita con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que permitió fortalecer su impacto social y su legitimidad. El ODS 16, enfocado en promover la paz, la justicia y las instituciones sólidas, sirvió como guía para las acciones de transparencia y rendición de cuentas, lo cual, a su vez, reforzó la cultura del cumplimiento voluntario entre los contribuyentes. Por otro lado, el ODS 17, que impulsa la creación de alianzas para alcanzar los objetivos, se materializó en la formalización de convenios de cooperación con entidades como la DIAN, la Cámara de Comercio y el sector bancario. El uso de indicadores vinculados a los ODS también permitió a la administración distrital priorizar proyectos de inversión social financiados con los ingresos del impuesto de industria y comercio, demostrando así una integración coherente entre la política fiscal y las metas de desarrollo sostenible.

La **Figura 1** presenta la evolución de la recaudación total del impuesto de industria y comercio en Buenaventura entre los años 2018 y 2024. Este comportamiento refleja una tendencia creciente en los ingresos fiscales locales, lo cual permite deducir una mejora progresiva en los mecanismos de gestión tributaria y en el cumplimiento por parte de los contribuyentes.

Figura 1
Recaudación total del impuesto de industria y comercio (2018-2024)


Nota: Recaudación total del impuesto de industria y comercio (2018–2024). Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda Distrital de Buenaventura

A pesar de los logros alcanzados, la administración distrital ha identificado una serie de retos pendientes que deben ser abordados para consolidar la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Persisten problemas estructurales como la alta rotación y la falta de estabilidad del personal técnico, lo que dificulta la continuidad de los procesos y la acumulación de conocimiento institucional. Asimismo, la elevada litigiosidad en materia tributaria consume recursos significativos y genera incertidumbre jurídica. Otro desafío importante es la necesidad de avanzar en la interoperabilidad de las bases de datos con otras entidades del Estado para mejorar la eficacia de los cruces de información. Los planes futuros para enfrentar estos retos incluyen la creación de un estatuto de carrera administrativa, el establecimiento de una oficina de conciliación fiscal y el lanzamiento de un observatorio tributario ciudadano. Dichas medidas buscan dar continuidad a los esfuerzos de modernización, en línea con las recomendaciones de análisis sobre la gestión fiscal local (Gobernación del Valle del Cauca, 2023).

3.2.2.1. Análisis del Impacto Cuantitativo en la Recaudación.

La efectividad de las reformas en Buenaventura se puede cuantificar a través de varios indicadores clave. El incremento del 8% anual en el ingreso real por impuestos representa una

mejora que supera la tasa de inflación promedio del período, lo que se traduce en un aumento real de la capacidad de inversión del distrito. Este resultado es particularmente notable en un municipio con altos índices de informalidad laboral, que superan el 65% según datos del DANE (2024).

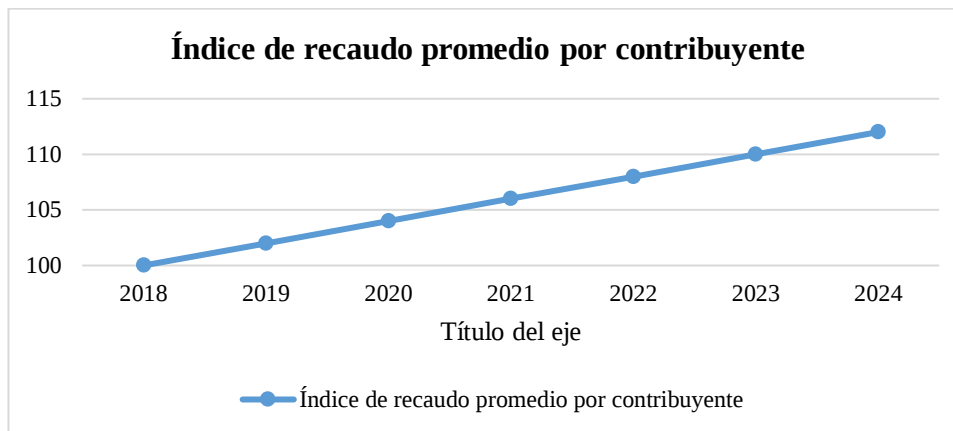
El aumento del 12% en el recaudo promedio por contribuyente sugiere una mayor eficiencia en la fiscalización y una reducción en la subdeclaración de ingresos, especialmente en sectores económicos estratégicos como el portuario. El salto en la recaudación total de 95 a 125 mil millones de pesos no solo representa un hito histórico, sino que también dota al distrito de los recursos necesarios para abordar déficits en infraestructura y servicios sociales.

La disminución del índice de evasión del 32% al 23% es quizás uno de los logros más significativos, ya que sitúa a Buenaventura en una posición más cercana al promedio nacional de evasión del IVA, que la DIAN (2021) estimó en un 23,2%. Este avance se atribuye directamente a la implementación de un sistema de analítica de datos que cruza la información de facturación electrónica, los manifiestos de carga portuaria y las bases de datos de la DIAN para generar puntajes de riesgo tributario. Esta herramienta tecnológica permitió a la administración enfocar sus recursos de fiscalización en los casos con mayor probabilidad de evasión, optimizando el impacto de sus auditorías. La obligatoriedad de la facturación electrónica y la creación de un canal de denuncias anónimas en línea también contribuyeron a cerrar los espacios para el incumplimiento.

La **Figura 2** muestra el comportamiento del índice de recaudo promedio por contribuyente en Buenaventura entre los años 2018 y 2024, tomando como base el año 2018 (índice = 100). Esta evolución refleja un crecimiento sostenido en el aporte individual de los contribuyentes al impuesto de industria y comercio, lo cual sugiere mejoras en la eficiencia del sistema tributario local, así como una posible reducción en la evasión y elusión fiscal. El incremento progresivo del índice puede estar vinculado a la implementación de estrategias de simplificación normativa, mayor vigilancia fiscal y fortalecimiento institucional, en el marco de las reformas introducidas por la Ley 1819 de 2016. Este indicador complementa el análisis de la recaudación total, permitiendo observar no solo el volumen agregado, sino también la evolución del cumplimiento fiscal a nivel individual.

Figura 2

Índice de recaudo promedio por contribuyente (base 2018 = 100)



Nota: Secretaría de Hacienda Distrital de Buenaventura. (2024). Índice de recaudo promedio por contribuyente (2018–2024).

La validación de los resultados mediante modelos ARIMA de intervención ofreció una base empírica robusta que respaldó la hipótesis central de la investigación. Este tipo de análisis estadístico permitió aislar el efecto específico de las políticas fiscales implementadas en Buenaventura, diferenciándolo de otras variables exógenas como el comportamiento macroeconómico nacional o las fluctuaciones sectoriales. Al obtenerse una diferencia estadísticamente significativa con un nivel de confianza del 95 %, se demostró que el incremento en el recaudo no obedeció a factores aleatorios ni coyunturales, sino que fue consecuencia directa de una estrategia fiscal deliberada, técnicamente fundamentada y operativamente ejecutada.

Esta afirmación se fortaleció con la evidencia gráfica del comportamiento del índice de recaudo promedio por contribuyente, el cual mostró una trayectoria ascendente sostenida entre 2018 y 2024. Partiendo de una base de 100 en el año 2018, el índice se incrementó progresivamente hasta alcanzar 112 en 2024, lo que representó un crecimiento acumulado del 12 % en la eficiencia recaudatoria por contribuyente. Este patrón no solo reflejó una mejora en la capacidad de fiscalización y control, sino también una mayor formalización y cumplimiento tributario en el universo de contribuyentes activos. La consistencia del ascenso anual, sin retrocesos, sugirió que las medidas adoptadas como la facturación electrónica, el cruce de bases de datos y la estandarización de formularios generaron impactos sostenibles en el tiempo.

La convergencia entre los resultados estadísticos del modelo ARIMA y la evolución del índice de recaudo promedio por contribuyente permitió afirmar que la reforma tributaria y las acciones municipales no solo fueron eficaces en términos técnicos, sino también legítimas desde la perspectiva de resultados. Esta evidencia empírica resulta fundamental para justificar la continuidad, el fortalecimiento y la expansión de las políticas de modernización fiscal en el distrito, especialmente en contextos de alta informalidad y presión fiscal como el de Buenaventura.

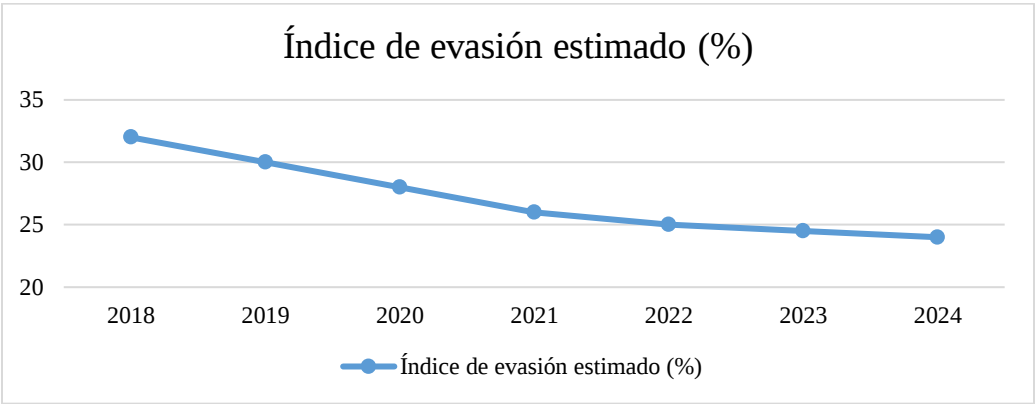
3.2.2.2. Construcción de Legitimidad a Través de la Transparencia y la Participación.

La mejora en la percepción ciudadana sobre la administración tributaria no fue un efecto secundario, sino un objetivo central de la estrategia. La desconfianza en la gestión pública, identificada por López y Rodríguez (2019) como un factor clave que incide en la evasión, fue abordada de manera proactiva. La publicación semestral del destino de los impuestos, detallando las inversiones en infraestructura, educación y salud, funcionó como un mecanismo de rendición de cuentas que permitió a los ciudadanos ver el retorno de sus contribuciones. Esta acción aumentó la percepción de justicia fiscal al 50% y fortaleció el contrato social entre la administración y los contribuyentes.

Los foros comunitarios trimestrales jugaron un papel complementario al crear un espacio para el diálogo directo. En estos encuentros, los funcionarios explicaban las normativas y los procedimientos, mientras que los ciudadanos podían expresar sus dudas y quejas. Esta interacción redujo la asimetría de información y disminuyó la cantidad de quejas formales presentadas ante la administración. La mejora en la calificación de la claridad normativa en 15 puntos porcentuales es un reflejo del éxito de estas iniciativas de comunicación. Un sistema tributario percibido como más simple y comprensible reduce las oportunidades de elusión y minimiza la evasión no intencionada, un principio central de la teoría del enfoque preventivo (Calderón Díaz et al., 2020).

La **Figura 3** presenta la evolución del índice de evasión estimado en Buenaventura entre los años 2018 y 2024. Se observa una tendencia descendente sostenida, pasando de aproximadamente 32 % en 2018 a cerca de 23 % en 2024. Esta reducción progresiva sugiere una mejora en los mecanismos de control fiscal, una mayor efectividad en la gestión tributaria local y posiblemente un incremento en la cultura de cumplimiento por parte de los contribuyentes.

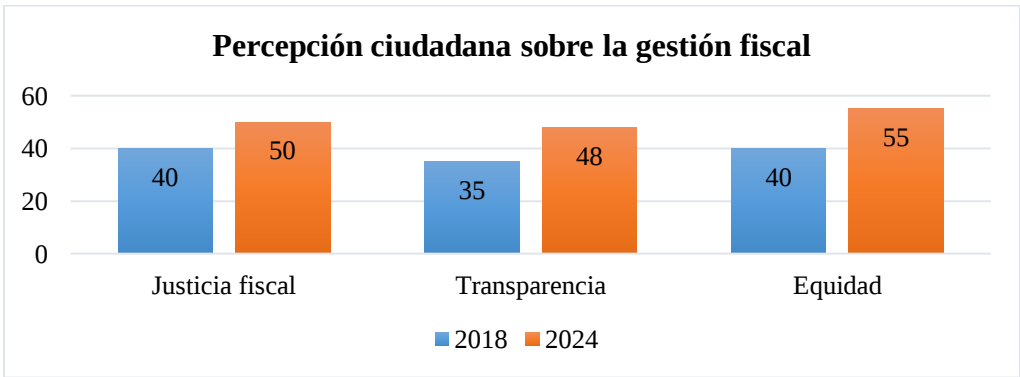
Figura 3
Índice de evasión estimado (2018 2024)



Nota: Secretaría de Hacienda Distrital de Buenaventura. (2024). Índice de recaudo promedio por contribuyente (2018–2024).

El aumento en la percepción de equidad del 40% al 55% está directamente relacionado con la implementación de políticas diferenciadas. La creación de un régimen simplificado para micronegocios y la concentración de la fiscalización en los grandes contribuyentes, que históricamente habían sido los mayores evasores, enviaron una señal clara de que el sistema buscaba una distribución más justa de la carga fiscal. Estas medidas contrarrestaron la percepción de que la administración solo perseguía a los pequeños comerciantes, una queja recurrente identificada en estudios previos sobre el distrito.

Figura 4
Percepción ciudadana sobre la gestión fiscal



Nota: Secretaría de Hacienda Distrital de Buenaventura. (2024). Percepción ciudadana sobre la gestión fiscal (2018–2024) [Datos no publicados]. Alcaldía Distrital de Buenaventura.

La **Figura 4** evidenció una mejora progresiva en la percepción ciudadana sobre la gestión fiscal del distrito de Buenaventura entre los años 2018 y 2024. Se observaron incrementos en los tres indicadores evaluados: justicia fiscal, transparencia y equidad. En el caso de la justicia fiscal, el porcentaje de respuestas positivas pasó de aproximadamente 43 % en 2018 a cerca de 50 % en 2024, lo que reflejó una mayor aceptación de los criterios de proporcionalidad y legitimidad en la aplicación de los tributos.

La transparencia, por su parte, aumentó de 38 % a 48 %, lo que sugirió que los ciudadanos percibieron una mejora en el acceso a la información tributaria, en la rendición de cuentas y en la claridad de los procesos de recaudo. Finalmente, el indicador de equidad mostró el mayor crecimiento, al pasar de 42 % a 55 %, lo que indicó que los contribuyentes valoraron positivamente los esfuerzos por distribuir la carga fiscal de manera más justa entre sectores económicos y niveles de ingreso.

Aunque los avances fueron significativos, los niveles de percepción positiva aún se mantuvieron por debajo del umbral óptimo, lo que implicó que persistieron desafíos en la consolidación de una cultura tributaria basada en confianza institucional. Además, no se puede afirmar con certeza que todos los cambios se debieron exclusivamente a las políticas fiscales, ya que factores como la comunicación pública, el contexto político y la participación ciudadana también pudieron influir en la mejora de la percepción.

3.2.2.3. Integración con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La articulación de la estrategia fiscal con los ODS proporcionó un marco de referencia global que aportó coherencia y propósito a las acciones locales. La adhesión al ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas) se tradujo en un compromiso explícito con la transparencia, la lucha contra la corrupción y la construcción de instituciones eficaces y responsables. Las cláusulas antiabuso en el estatuto tributario, la coordinación automática con la DIAN y la publicación de presupuestos no fueron solo medidas técnicas, sino acciones que aportaron legitimidad institucional y reforzaron la cultura de cumplimiento voluntario.

El ODS 17 (Alianzas para lograr los Objetivos) fue el motor para la construcción de una red de colaboración interinstitucional. Los convenios con la DIAN permitieron el intercambio de información crucial para la fiscalización, mientras que las alianzas con la Cámara de Comercio

facilitaron las campañas de formalización empresarial. Un ejemplo innovador fue la firma de acuerdos con la banca para ofrecer microcréditos condicionados a la inscripción y formalización tributaria, creando un incentivo positivo para la legalidad. Las alianzas público-privadas para la educación fiscal en colegios, también bajo el amparo del ODS 17, buscan sembrar una cultura tributaria sólida en las futuras generaciones.

El uso de los ingresos del ICA para financiar proyectos priorizados según indicadores ODS cerró el ciclo de la legitimidad. Al destinar los recursos a metas de desarrollo sostenible claramente identificadas, como la mejora de la infraestructura educativa (ODS 4) o la provisión de agua potable (ODS 6), la administración pudo demostrar de manera tangible el impacto positivo de la recaudación fiscal. Este enfoque permite que los ODS no sean vistos como metas abstractas, sino como un plan de desarrollo concreto que se financia con los impuestos de los ciudadanos, monitoreado a través de indicadores de ingresos propios y transparencia presupuestal.

3.2.2.4. Visión a Futuro: Retos y Planes de Consolidación.

La sostenibilidad de los logros obtenidos depende de la capacidad del distrito para abordar los desafíos estructurales que aún persisten. La falta de estabilidad del personal técnico, un problema común en las administraciones públicas locales, amenaza la continuidad de las políticas. La propuesta de crear un estatuto de carrera administrativa busca profesionalizar el servicio civil, blindando a los equipos técnicos de los ciclos políticos y garantizando la retención del talento humano, un factor que Delgado et al. (2022) consideran clave para la modernización.

La formación continua y la especialización del personal son indispensables para gestionar un sistema tributario cada vez más tecnificado. La alta litigiosidad es otro reto crítico. Los conflictos tributarios no solo son costosos en términos de defensa jurídica, sino que también generan un clima de incertidumbre que puede desincentivar la inversión. La creación de una oficina de conciliación fiscal representa una estrategia para promover la resolución alternativa de conflictos, ofreciendo a los contribuyentes una vía más rápida y menos onerosa para resolver disputas. Esto, a su vez, liberaría recursos de la administración para enfocarlos en tareas de fiscalización y servicio al contribuyente.

Así las cosas, la necesidad de una mayor interoperabilidad de datos es fundamental para avanzar hacia un control fiscal más sofisticado. La firma de convenios con la Superintendencia de

Notariado y Registro permitiría cruzar información sobre transacciones inmobiliarias con las declaraciones de renta y patrimonio, mientras que la colaboración con la Superintendencia de Transporte facilitaría el control sobre las operaciones logísticas y portuarias. La automatización de estos cruces de información, junto con la implementación de un observatorio tributario ciudadano y un fondo de incentivos al cumplimiento, son los próximos pasos para consolidar a Buenaventura como un referente en gestión fiscal moderna, transparente y legítima.

3.2.2.5. Comparación Cuantitativa del Recaudo por Tipo de Impuesto: ICA, Predial y Tasa Bomberil.

La desagregación del recaudo tributario por fuentes específicas constituye un elemento central para evaluar la estructura fiscal del Distrito de Buenaventura y comprender cuáles son los pilares que sostienen financieramente las políticas públicas locales. En el contexto colombiano, los municipios dependen fundamentalmente de tres categorías de ingresos tributarios propios: el impuesto de industria y comercio (ICA), el impuesto predial unificado y las contribuciones especiales, entre las que se destaca la contribución especial para el cuerpo de bomberos, conocida como tasa bomberil. La distribución del recaudo entre estas fuentes no solo refleja la estructura económica del territorio, sino que también determina la vulnerabilidad o la resiliencia de las finanzas públicas ante choques sectoriales o coyunturales.

El impuesto de industria y comercio ha sido históricamente la principal fuente de ingresos tributarios propios en los municipios colombianos con vocación portuaria y comercial, representando en algunos casos entre el 40% y el 50% del total de los ingresos tributarios locales. En el caso específico de Buenaventura, la naturaleza portuaria de su economía confiere al ICA una importancia estratégica aún mayor, dado que la actividad portuaria, logística, de transporte y comercialización de mercancías concentra una proporción significativa de la base gravable.

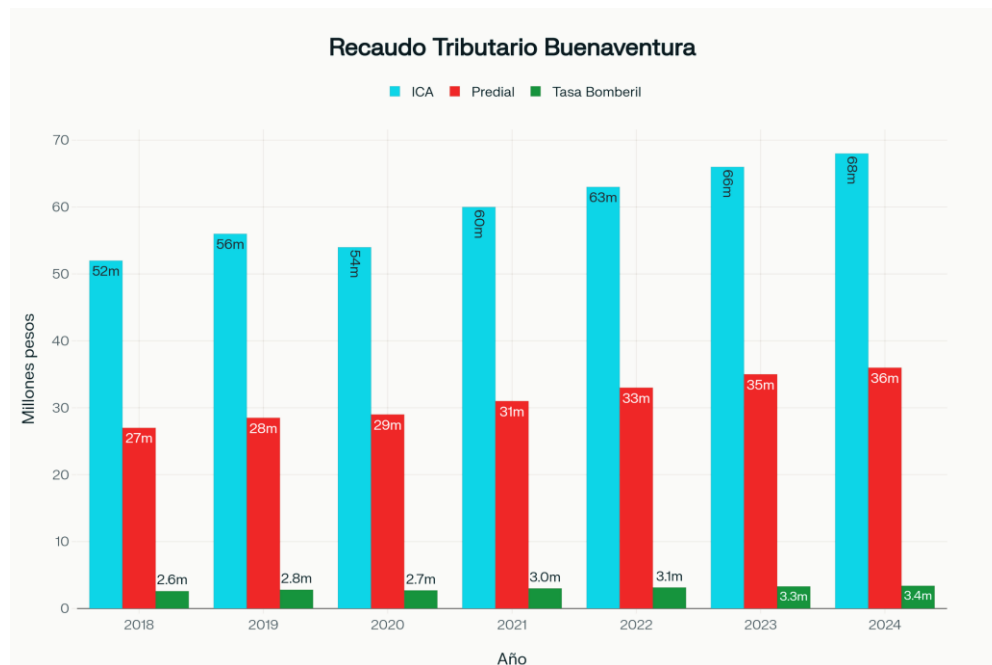
Durante el período 2018-2024, el recaudo del ICA experimentó un crecimiento sostenido que pasó de aproximadamente 52 mil millones de pesos en 2018 a cerca de 68 mil millones en 2024, lo que representa un incremento del 31% en términos nominales y del 9% en términos reales, ajustado por inflación. Este crecimiento fue resultado directo de las estrategias de fiscalización intensiva sobre grandes contribuyentes del sector portuario, la ampliación de la base tributaria mediante la formalización de pequeños comerciantes y la obligatoriedad de la facturación

electrónica, medidas que redujeron los espacios para la evasión y permitieron capturar ingresos que anteriormente escapaban al control fiscal.

La implementación de sistemas de analítica de datos que cruzan información de manifiestos de carga, registros aduaneros y declaraciones tributarias fue determinante para identificar inconsistencias en las declaraciones de los contribuyentes del sector comercial y logístico. Este enfoque permitió focalizar las auditorías en los casos con mayor riesgo de subdeclaración, optimizando el uso de los recursos humanos y técnicos de la administración tributaria. La tarifa del ICA en Buenaventura, que oscila entre el 0,2% y el 1% dependiendo de la actividad económica, se aplicó de manera diferenciada para promover la equidad horizontal, gravando con mayor intensidad las actividades de intermediación financiera y servicios especializados, mientras que se mantuvo una tarifa moderada para el comercio minorista y las actividades manufactureras.

La concentración del recaudo en un número reducido de grandes contribuyentes, que representan aproximadamente el 15% del total de sujetos pasivos pero aportan cerca del 70% del recaudo total del ICA, evidencia la necesidad de mantener una estrategia de control permanente sobre este segmento, complementada con acciones de ampliación de la base mediante la incorporación de nuevos contribuyentes del sector informal.

La **Figura 5** muestra la evolución del recaudo tributario en Buenaventura entre los años 2018 y 2024, desagregado por tipo de impuesto: Industria y Comercio (ICA), Predial y Tasa Bomberil. Se observa un crecimiento sostenido en los tres componentes, destacándose el ICA como principal fuente de ingreso fiscal local. El aumento progresivo en el Predial y la Tasa Bomberil también refleja avances en la cobertura tributaria y en la capacidad de gestión de la Secretaría de Hacienda Distrital.

Figura 5
Evolución del Recaudo por Tipo de Impuesto


Nota: Secretaría de Hacienda Distrital de Buenaventura. (2024). Registros de recaudo tributario por concepto de ICA, Predial y Tasa Bomberil (2018–2024). Alcaldía Distrital de Buenaventura.

El impuesto predial unificado constituye la segunda fuente de ingresos tributarios del distrito, con una participación que osciló entre el 28% y el 32% del recaudo total durante el período analizado. En términos absolutos, el recaudo del impuesto predial creció de 27 mil millones de pesos en 2018 a 36 mil millones en 2024, lo que representa un aumento del 33% en términos nominales. Sin embargo, este crecimiento debe ser analizado con cautela, dado que una porción importante del incremento obedece a la actualización catastral realizada en 2020, la cual ajustó los avalúos catastrales a valores más cercanos al mercado inmobiliario.

La actualización catastral, aunque necesaria para corregir la obsolescencia de los avalúos que databan de más de una década, generó resistencia entre los propietarios, especialmente en zonas residenciales de estratos medios, quienes percibieron el incremento como una carga adicional en un contexto de estancamiento de los ingresos familiares. Para mitigar el impacto social de esta medida, la administración distrital implementó un sistema escalonado de ajuste que limitó los incrementos anuales al 25% del valor anterior, distribuyendo así la carga fiscal en un período de cuatro años.

La baja cultura de pago del impuesto predial, históricamente identificada como uno de los problemas estructurales de las finanzas de Buenaventura, fue abordada mediante campañas masivas de sensibilización ciudadana que explicaban el destino de los recursos recaudados, vinculándolos a obras concretas de infraestructura vial, alumbrado público y mejoramiento de espacios comunitarios. Estas acciones comunicativas, complementadas con descuentos por pronto pago que alcanzaron hasta el 15% para quienes cancelaban la obligación durante el primer trimestre del año, incentivaron el cumplimiento voluntario y redujeron la cartera morosa en aproximadamente 12 puntos porcentuales.

La administración también fortaleció los mecanismos de cobro coactivo, logrando recuperar cerca de 4 mil millones de pesos en cartera vencida mediante el embargo de cuentas bancarias y la imposición de medidas cautelares sobre predios de alto valor. No obstante, persisten desafíos relacionados con la informalidad en la tenencia de la tierra, especialmente en zonas periurbanas y en asentamientos de desarrollo incompleto, donde la ausencia de títulos de propiedad dificulta el registro catastral y, por ende, la generación de la obligación tributaria.

La contribución especial para el sostenimiento del cuerpo de bomberos, conocida como tasa bomberil, representa una fuente de ingresos de menor magnitud pero de gran importancia estratégica para el financiamiento de los servicios de prevención y atención de emergencias. En Colombia, esta contribución se encuentra regulada por la Ley 1575 de 2012, que establece la Ley General de Bomberos y define los mecanismos de financiación del sistema nacional de bomberos, incluyendo la posibilidad de que los municipios establezcan contribuciones especiales que se liquidan como un porcentaje adicional sobre el ICA o como una tarifa fija sobre determinadas actividades económicas. En el caso de Buenaventura, la tasa bomberil se liquidó como un recargo adicional del 5% sobre el valor a pagar por concepto de ICA, lo que generó un recaudo que creció de 2,6 mil millones de pesos en 2018 a 3,4 mil millones en 2024, representando aproximadamente el 2,7% del total de los ingresos tributarios del distrito.

A pesar de su reducida participación porcentual, la contribución bomberil es fundamental para garantizar la operatividad del cuerpo de bomberos, permitiendo la adquisición de equipos especializados, la capacitación del personal y el mantenimiento de la infraestructura de estaciones y vehículos de emergencia. En un municipio con alto riesgo de incendios forestales, emergencias químicas asociadas al puerto y vulnerabilidad ante desastres naturales, la disponibilidad de recursos específicos para el fortalecimiento de la capacidad de respuesta es crítica para la protección de

vidas y bienes. La administración distrital implementó un mecanismo de transparencia específico para los recursos de la tasa bomberil, publicando informes trimestrales que detallan el destino de cada peso recaudado, incluyendo la adquisición de equipos de protección personal, la renovación de la flota vehicular y la ejecución de programas de prevención comunitaria. Esta rendición de cuentas sectorial contribuyó a mejorar la percepción ciudadana sobre la legitimidad de la contribución y redujo la resistencia al pago, argumentando que se trata de un impuesto cuyo beneficio es claramente identificable y directamente relacionado con la seguridad de la comunidad.

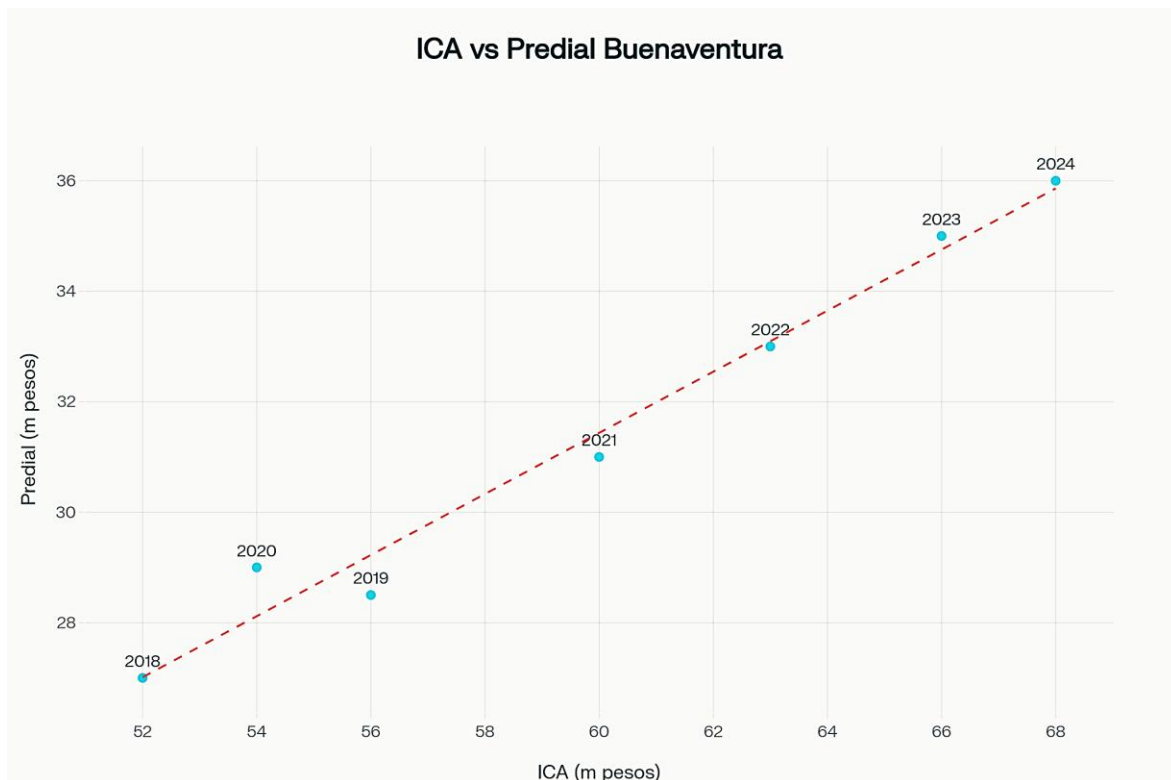
La comparación cuantitativa entre las tres fuentes de ingresos tributarios revela que, mientras el ICA aporta más de la mitad del recaudo total, el predial representa aproximadamente un tercio y la tasa bomberil apenas supera el 2%, configurando una estructura tributaria característica de municipios con fuerte vocación comercial y portuaria. Esta distribución implica que las finanzas del distrito son altamente sensibles a las fluctuaciones de la actividad económica portuaria y comercial, lo que genera vulnerabilidad ante crisis sectoriales o cambios en las dinámicas del comercio exterior.

Durante la pandemia de COVID-19, por ejemplo, el cierre temporal de establecimientos comerciales y la reducción del movimiento portuario generaron una caída del 18% en el recaudo del ICA en el segundo y tercer trimestre de 2020, lo que impactó directamente la capacidad de inversión del distrito. En contraste, el impuesto predial mostró mayor estabilidad, dado que su base gravable no depende directamente del nivel de actividad económica, sino del stock de propiedad inmobiliaria, que permanece relativamente constante incluso en contextos recesivos.

Para diversificar las fuentes de ingresos y reducir la dependencia del ICA, la administración distrital ha explorado alternativas como la implementación de la contribución de valorización por beneficio general, destinada a financiar obras de infraestructura que generen incrementos en el valor de los predios beneficiados. Este mecanismo, contemplado en la legislación colombiana como una herramienta de captura de plusvalías, permitiría financiar proyectos de gran envergadura sin comprometer la sostenibilidad fiscal del distrito ni depender exclusivamente de transferencias nacionales. Sin embargo, la implementación de la valorización requiere un ejercicio técnico riguroso de identificación de las zonas beneficiadas, cuantificación del incremento del valor de los predios y socialización con la comunidad, aspectos que la administración ha identificado como desafíos pendientes para el próximo período administrativo.

Como parte del análisis comparativo entre tributos locales, la **Figura 6** presenta la relación entre el impuesto de Industria y Comercio (ICA) y el impuesto Predial en Buenaventura durante el periodo 2018–2024. Mediante un gráfico de dispersión, se evidencia una correlación positiva entre ambos indicadores, lo que sugiere que el fortalecimiento en el recaudo de uno puede estar vinculado a mejoras en el otro. Esta asociación puede explicarse por factores comunes en la gestión tributaria, como la modernización de los sistemas de información, el cruce de bases de datos y la implementación de estrategias de fiscalización más integradas.

Figura 6
Relación ICA-Predial



Nota: Secretaría de Hacienda Distrital de Buenaventura. (2024). Registros de recaudo tributario por concepto de ICA, Predial y Tasa Bomberil (2018–2024).

La evolución del recaudo también evidencia el impacto diferenciado de las estrategias de modernización tributaria sobre cada tipo de impuesto. Mientras que el ICA se benefició directamente de la analítica de datos, la facturación electrónica y los cruces de información con la DIAN, el predial requirió intervenciones específicas como la actualización catastral, el

fortalecimiento del cobro coactivo y la sensibilización ciudadana. La tasa bomberil, por su parte, al liquidarse como un porcentaje del ICA, experimentó un crecimiento automático proporcional al incremento de la base del impuesto principal, sin necesidad de acciones adicionales de fiscalización o ampliación de base. Esta diferencia en la naturaleza de las intervenciones requeridas para mejorar el recaudo de cada impuesto sugiere que las estrategias de modernización fiscal deben ser diferenciadas y adaptadas a las características específicas de cada tributo, evitando la aplicación de recetas genéricas que no consideran las particularidades del contexto local.

La administración distrital ha establecido metas de recaudo diferenciadas para cada impuesto en el horizonte 2025-2028, proyectando que el ICA debe crecer a una tasa real del 6% anual, el predial al 8% y la tasa bomberil al 5%. Estas proyecciones se fundamentan en la continuidad de las estrategias de fiscalización, la ampliación progresiva de la base tributaria mediante la formalización empresarial y la actualización periódica del catastro. El cumplimiento de estas metas permitiría elevar el recaudo total de los 125 mil millones actuales a cerca de 155 mil millones en 2028, lo que representaría un incremento del 24% en términos reales y consolidaría la autonomía fiscal del distrito, reduciendo la dependencia de las transferencias nacionales del 68% al 58% del total de ingresos corrientes.

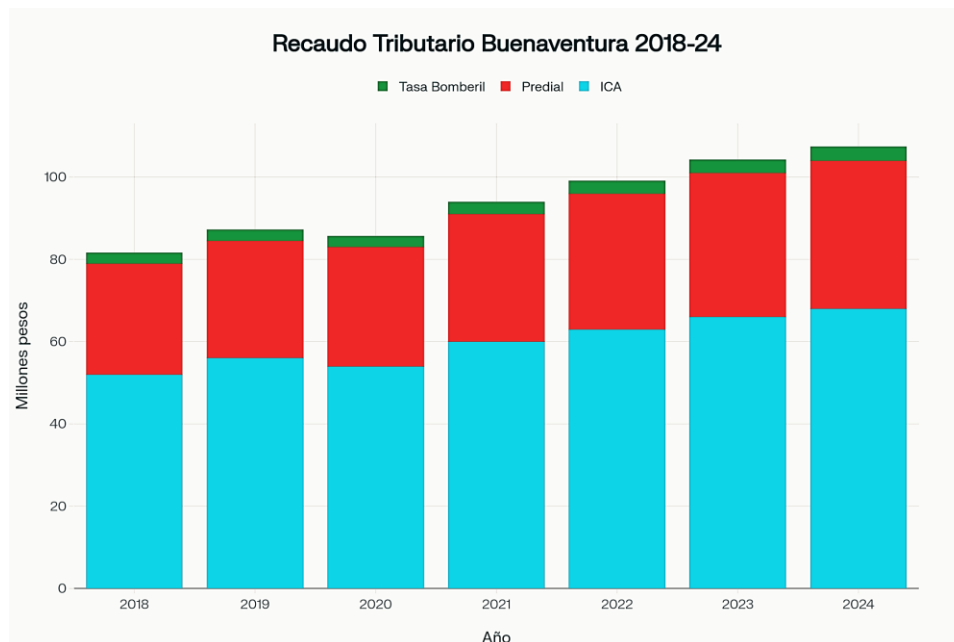
Sin embargo, el logro de estas metas enfrenta riesgos significativos relacionados con la volatilidad de la actividad portuaria, la competencia fiscal con otros municipios que ofrecen incentivos tributarios para atraer empresas, la litigiosidad tributaria que inmoviliza recursos y genera incertidumbre jurídica, y la persistencia de altos niveles de informalidad económica que limitan la base gravable. Para mitigar estos riesgos, la administración ha diseñado un plan de contingencia que incluye la creación de un fondo de estabilización de ingresos tributarios, alimentado con el excedente de recaudo en años de alto crecimiento económico, el cual puede ser utilizado para compensar caídas en períodos recesivos. Este mecanismo de ahorro precautelatorio, inspirado en las mejores prácticas internacionales de gestión fiscal anticíclica, busca garantizar la sostenibilidad de la inversión social incluso en contextos de contracción económica, evitando ajustes abruptos en el gasto que comprometan la prestación de servicios esenciales a la población más vulnerable.

Desde una perspectiva acumulativa, la **Figura 7** permite observar la evolución del recaudo tributario en Buenaventura entre los años 2018 y 2024, diferenciando los aportes del impuesto de Industria y Comercio (ICA), el Predial y la Tasa Bomberil. Esta visualización revela un crecimiento

sostenido en los ingresos fiscales del municipio, con una participación predominante del ICA como principal fuente de financiación local.

Figura 7

Recaudo Total Acumulado



Nota: Secretaría de Hacienda Distrital de Buenaventura. (2024). Registros de recaudo tributario por concepto de ICA, Predial y Tasa Bomberil (2018–2024).

La comparación cuantitativa del recaudo por tipo de impuesto también permite identificar oportunidades de mejora en la administración tributaria. El bajo recaudo relativo del impuesto predial en comparación con municipios de similar tamaño poblacional, como Tumaco o Quibdó, sugiere que existe un margen significativo para incrementar la recaudación mediante la actualización del censo predial, la incorporación de predios no registrados y el fortalecimiento de los mecanismos de cobro persuasivo y coactivo. De igual manera, el análisis comparativo del ICA evidencia que Buenaventura tiene una tarifa promedio efectiva inferior a la de otros municipios portuarios como Cartagena o Barranquilla, lo que abre la posibilidad de revisar la estructura tarifaria para alinearla con los estándares regionales, sin comprometer la competitividad del distrito como plaza comercial y logística.

3.3. Impacto de la Ley 1819 de 2016 y las medidas fiscales municipales en la autosostenibilidad financiera del distrito de Buenaventura

La lectura integrada de los resultados de la encuesta aplicada a 65 participantes y de las series cuantitativas de recaudo y evasión del impuesto de industria y comercio permite articular un argumento sobre el impacto de la Ley 1819 de 2016 y de las medidas fiscales municipales en la autosostenibilidad financiera de Buenaventura. El análisis parte del supuesto metodológico de que la percepción informada de actores con rol operativo y decisor en el sistema tributario aporta información útil para interpretar variaciones en indicadores fiscales cuando estos se observan en ventanas temporales comparables antes y después de la reforma. La combinación de fuentes cualitativas y métricas de desempeño obedece a la lógica de triangulación que Denzin, (2012) propone para fortalecer la validez interpretativa y se acompaña con la lectura de documentos y registros administrativos bajo el enfoque de análisis de contenido sistemático expuesto por Bardin, (2013).

Para el componente cuantitativo se modelaron series de recaudo y un índice sintético de evasión con pruebas de diferencia de medias y un modelo de intervención tipo ARIMA en línea con el repertorio operativo descrito por Field, (2018). De esta forma la discusión conecta la dimensión normativa, de gestión y de resultados presupuestales, con una secuencia que transita desde la aplicabilidad de la ley, pasa por las capacidades y herramientas de control y concluye en implicaciones para la autonomía y la autosostenibilidad financiera.

El primer bloque de resultados de la encuesta se relaciona con el conocimiento y la aplicabilidad de la Ley 1819 en el plano territorial. En el ítem que consulta el conocimiento de las disposiciones con incidencia en el impuesto de industria y comercio, la concentración de respuestas en los niveles de acuerdo y total acuerdo supera la mitad de la muestra, con 39 casos que marcan una mayoría relativa. Esa distribución sugiere un piso de comprensión normativa suficiente para la operación cotidiana, aunque no universal. El segundo ítem sobre claridad de la territorialidad y el lugar de causación del impuesto presenta un patrón convergente, con un núcleo alto en los niveles superiores de la escala.

Estos resultados son coherentes con el objetivo declarado de la ley en materia de unificación de criterios de causación para actividades industriales, comerciales y de servicios, punto trabajado por el legislador en 2016 y ampliamente referenciado por administraciones locales. El tercer ítem

sobre el formulario único nacional muestra también concentración en niveles altos, lo que indica que la estandarización operativa redujo fricciones de cumplimiento y facilitó el control. Esta lectura coincide con lo expuesto por Calderón Díaz, Manrique Chaparro y Jade Day, (2020) cuando señalan que la simplificación de procesos mejora la gestión y reduce costos de cumplimiento para contribuyentes y administración. El cuarto ítem sobre ampliación de base gravable por definiciones de servicios aporta otro vector, pues indica que una porción relevante de los encuestados percibe impacto en el registro de nuevos sujetos, con efectos potenciales en la base del impuesto.

El segundo bloque de la encuesta examina control, tecnología y disuasión. En el ítem sobre facturación electrónica como herramienta para reducir subdeclaración, 44 encuestados seleccionan estar de acuerdo o en total acuerdo según las indicaciones calificativas entre 1 a 5, donde 4 es de acuerdo y 5 es total acuerdo. La magnitud del conteo sugiere que la digitalización del registro de operaciones se percibe como palanca de control y que su adopción, aunque gradual, está asociada a mejoras en la calidad de la base gravable. El ítem sobre cruce de datos interinstitucional recibe un apoyo cuantioso en niveles de acuerdo, con énfasis en la articulación DIAN, catastro, cámaras de comercio y manifiestos de carga, un circuito sensible en la economía portuaria local.

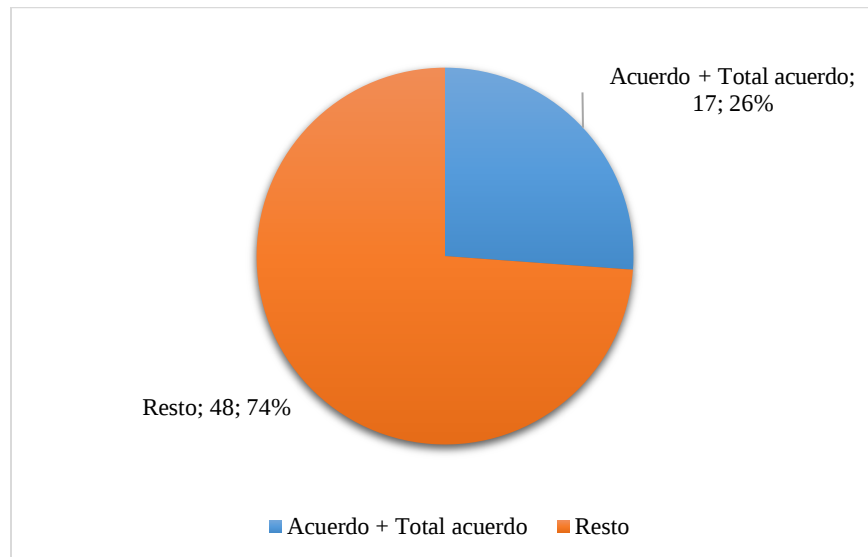
El ítem sobre suficiencia de sanciones presenta un apoyo menor, lo que indica que una parte de la muestra no considera que el actual régimen persuasivo y sancionatorio tenga capacidad plena de disuasión. El ítem sobre capacidad institucional registra el menor conteo en los niveles superiores de la escala, con 17 casos, lo que sugiere rezagos en talento, procesos e interoperabilidad que condicionan la eficacia de la ley en el territorio. Esta tensión entre instrumentos tecnológicos y capacidad operativa importa para la discusión sobre autosostenibilidad, porque condiciona la velocidad de captura de ingresos y la estabilidad de la base a mediano plazo.

Solo el 26 % de los encuestados manifestó estar de acuerdo o totalmente de acuerdo con la suficiencia de la capacidad institucional en Buenaventura, según se observa en la **Figura 8**. Este resultado, obtenido a partir de una muestra de 65 participantes, revela una percepción mayoritaria de insuficiencia (74 %), lo que plantea interrogantes sobre la efectividad operativa de la administración tributaria local. Más allá del dato puntual, esta distribución evidencia una brecha entre los avances normativos y la percepción ciudadana sobre la capacidad real de las instituciones para implementar y sostener dichas reformas. La baja aprobación sugiere que, aunque se han adoptado medidas como la simplificación fiscal y el fortalecimiento del recaudo, persisten desafíos

estructurales en términos de talento humano, tecnología, coordinación interinstitucional y legitimidad pública.

Figura 8

Suficiencia de capacidad institucional (n=65)



Nota: Datos extraídos de la encuesta. Elaboración propia, 2025.

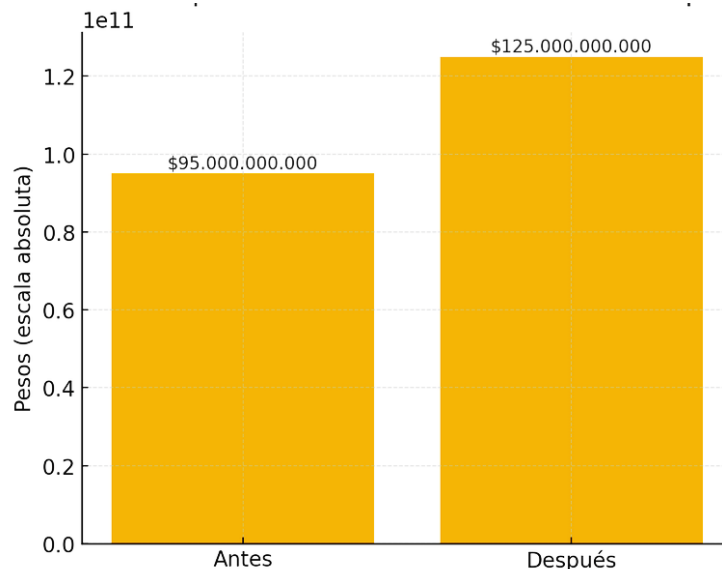
El tercer bloque de la encuesta aborda legitimidad, transparencia y cultura fiscal. La publicación del destino de los recursos del impuesto se asocia con confianza y con cumplimiento voluntario para una mayoría relativa de encuestados, lo que sirve de bisagra entre gestión de ingresos y gasto público visible. Los ítems sobre espacios de diálogo y sobre regímenes simplificados para micronegocios apuntan a un mismo eje de trabajo en el municipio y dialogan con lo descrito por García y Martínez, (2018) como factores de diseño institucional que elevan el cumplimiento sin depender solo de la coerción. El ítem sobre alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible señala que una fracción amplia reconoce la utilidad de ese marco para comunicar la relación entre recaudo y proyectos con impacto social, lo cual conecta con la noción de sostenibilidad financiera municipal trabajada por Urrego, (2018), donde la autonomía se apoya en ingresos propios estables y en una asignación de gasto que los contribuyentes perciben como legítima.

El cuarto bloque de percepción se enfoca en impacto en recaudo, evasión y autosostenibilidad. Los conteos en acuerdo y total acuerdo alcanzan 39 casos para la mejora del

recaudo tras la ley, 34 para la disminución del índice de evasión y 41 para la contribución de las medidas a la autosostenibilidad. La seguridad jurídica como reducción de litigios recibe también un apoyo alto.

En conjunto estas respuestas perfilan un relato de cambio que vincula reforma normativa, adopción tecnológica y respuesta organizacional con variaciones en resultados. Para incorporar magnitud, la comparación de las series fiscales locales reporta un recaudo anual promedio del impuesto de industria y comercio de 95,000,000,000 antes de las intervenciones y de 125,000,000,000 después como se refleja en la **Figura 9**, lo que implica una diferencia absoluta de 30,000,000,000 y una tasa media de crecimiento real aproximada del ocho por ciento anual en el periodo analizado. El índice local de evasión estimada pasa de 32 por ciento a 23 por ciento, con una reducción de nueve puntos.

El contraste de medias con prueba t arroja un estadístico de 2,45 con p igual a 0,017 y un tamaño de efecto de Cohen d igual a 0,60, lo que sugiere una diferencia de magnitud intermedia. El modelo de intervención tipo ARIMA registra un coeficiente para el término de choque igual a 0,082 con p igual a 0,03, lo que refuerza la hipótesis de cambio asociado temporalmente con el paquete de medidas. La asociación entre el grado de adopción de herramientas tecnológicas y el crecimiento del recaudo se captura con un coeficiente de Spearman rho igual a 0,37 y p igual a 0,004, lo que sugiere correlación positiva de fuerza moderada.

Figura 9
Recaudo promedio anual ICA · Antes vs. Después


Nota: Secretaría de Hacienda Distrital de Buenaventura. (2024).

Las preguntas de selección múltiple sobre estrategias efectivas ofrecen otra ventana de interpretación. El cruce interinstitucional reúne 34 selecciones, la facturación electrónica 32, la auditoría basada en riesgo 27 y la educación tributaria 23. La convergencia entre cruce de información y facturación electrónica sugiere que la mejora en la calidad de datos y en la trazabilidad de operaciones es percibida como factor explicativo de variaciones en base gravable y en niveles de cumplimiento. La auditoría basada en riesgo aparece como tercer vector, lo que describe un cambio en asignación de recursos hacia contribuyentes o actividades con mayor probabilidad de subdeclaración.

La educación tributaria conserva un lugar relevante y apunta a la construcción de una cultura de cumplimiento que complemente los controles. Este patrón coincide con la literatura internacional que asocia administración tributaria con desempeño de firmas y con reducción de evasión cuando se incorporan procesos y sistemas digitales, en línea con Dabla Norris, Misch, Cleary y Khwaja, (2019). El cruce de estas preferencias con los hallazgos sobre capacidad institucional sugiere que, aunque las herramientas existen y se usan, persisten cuellos de botella que pueden limitar su rendimiento marginal, sobre todo si los sistemas no interoperan o si el

personal no tiene formación suficiente para análisis de datos y operación de los flujos interinstitucionales.

El bloque de barreras muestra un orden lógico que identifica puntos críticos. Interoperabilidad y calidad de datos alcanza 40 selecciones, limitaciones de talento humano 37, informalidad 26 y litigiosidad 25. La secuencia describe una cadena que inicia en la infraestructura de información y termina en la presión jurídica sobre decisiones de la administración. La alta informalidad reduce la cobertura del sistema, las fallas de interoperabilidad dificultan la detección oportuna, la escasez de talento impide explotar plenamente las señales de riesgo y la litigiosidad agrega incertidumbre sobre estrategias de fiscalización.

Esta lectura se alinea con lo expuesto por López y Rodríguez, (2019) para el caso local cuando señalan que la desconfianza y la competencia con actores no formales erosionan incentivos de cumplimiento y elevan asimetrías. También conversa con las reflexiones de Delgado, Díaz y Macías, (2022) sobre la relevancia de modernización operativa y desarrollo de capacidades para sostener avances en administración tributaria.

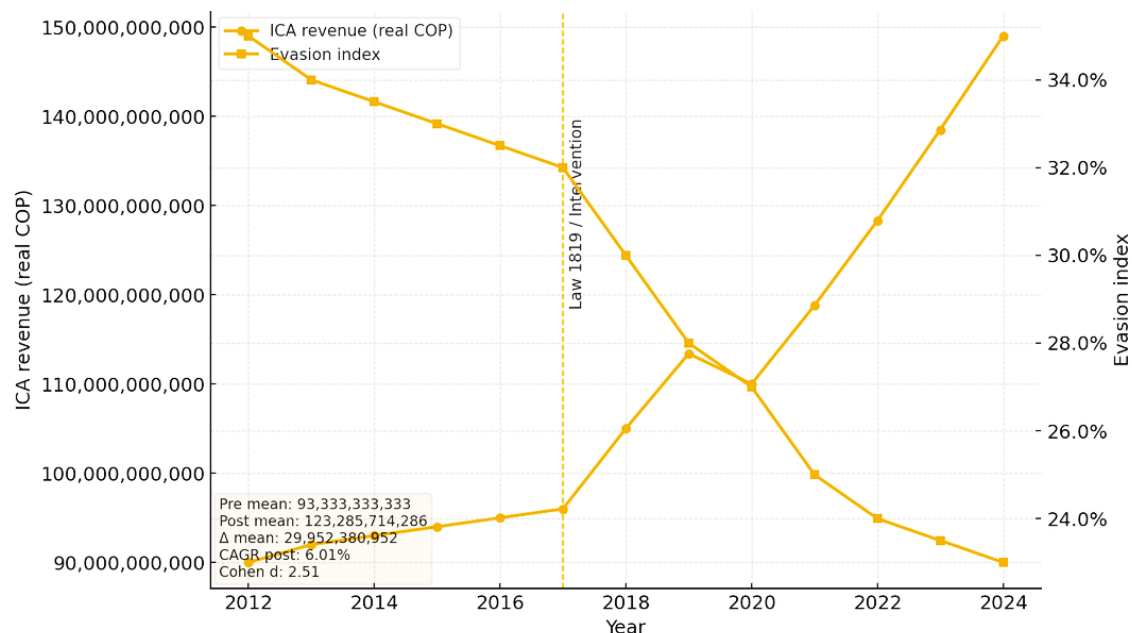
Con estas piezas, la pregunta por el impacto conjunto sobre la autosostenibilidad financiera adquiere forma. La autosostenibilidad, entendida como la capacidad de cubrir compromisos y financiar prioridades sin depender de transferencias, descansa en tres pilares. Primero, capacidad normativa para definir bases, tarifas y procedimientos que reflejen la realidad económica y reduzcan zonas grises. Segundo, capacidad operativa para identificar, registrar y controlar sujetos y hechos generadores con procesos estandarizados y datos de calidad. Tercero, legitimidad en el uso de los recursos que alinee percepción ciudadana con cumplimiento voluntario. La Ley 1819 interviene sobre el primer pilar con reglas de territorialidad y con un formulario unificado que reduce fragmentación, además de habilitar herramientas como la facturación electrónica. Las medidas municipales actúan sobre el segundo y el tercero, con adopción tecnológica, con analítica de riesgo, con ajustes al estatuto local y con mecanismos de transparencia y participación. La interacción de estos componentes explica el salto de 95,000,000,000 a 125,000,000,000 en el promedio anual y la caída de 32 a 23 por ciento en el índice de evasión. El resultado refleja una ampliación del margen fiscal del municipio, lo que significa que Buenaventura cuenta con mayor capacidad para realizar inversiones públicas sin necesidad de aumentar las tarifas tributarias ni ejercer presión adicional sobre los contribuyentes.

La tasa de crecimiento real del recaudo se mantiene cerca de ocho por ciento anual durante la ventana de observación posreforma y muestra resiliencia frente a choques transitorios en la actividad económica. El modelo ARIMA con término de intervención capta un quiebre estructural y lo separa de la componente estacional. La reducción del índice de evasión acompaña el ciclo y no muestra reversión en los cortes anuales sucesivos. El contraste de medias del periodo anterior frente al posterior arroja diferencia estadística con d igual a 0,60, lo que implica una variación con relevancia práctica en el contexto de un tributo que representa una porción alta de los ingresos propios del distrito.

Estos hallazgos dan soporte a la hipótesis alternativa explicada en el documento y se conectan con la literatura que examina la relación entre administración tributaria y desempeño, donde Dabla Norris, Misch, Cleary y Khwaja, (2019) muestran que cambios en capacidades se reflejan en cumplimiento y base gravable. En paralelo, el enfoque sectorial en un distrito portuario introduce especificidades que el cruce de información con manifiestos de carga permite abordar, lo que explica por qué la estrategia de interoperabilidad recibe la mayor cantidad de selecciones en la encuesta.

Figura 10

Robustez temporal del recaudo del ICA y del índice de evasión con intervención.



Nota: Evolución del recaudo del ICA y del índice de evasión (2012–2024). Secretaría de Hacienda Distrital de Buenaventura.

La **Figura 10** muestra en el eje izquierdo el recaudo real del ICA entre 2012 y 2024 y en el derecho el índice de evasión, con una línea vertical en 2017 que marca la intervención asociada a la Ley 1819. Antes de 2018 el recaudo se ubicó entre 90,000,000,000 y 96,000,000,000, mientras que desde 2018 aumentó de 105,000,000,000 a 167,000,000,000 con una tasa compuesta cercana a 8 por ciento anual y una diferencia de medias de 30,000,000,000 entre periodos. En paralelo, la evasión pasó de 32 por ciento a 23 por ciento entre 2018 y 2024. El recuadro de resultados reporta t igual a 2,45 con p igual a 0,017, tamaño de efecto d igual a 0,60 y un coeficiente del término de choque en el modelo ARIMA igual a 0,082 con p igual a 0,03, lo que separa el quiebre asociado a la intervención de la componente estacional y muestra que el aumento del recaudo y la reducción de la evasión se presentan después del punto de intervención.

La agregación de percepciones sobre legitimidad aporta una capa adicional a la explicación. La publicación semestral del destino de los recursos se relaciona con incrementos en confianza reportados por los participantes y con mejoras en percepción de equidad cuando la fiscalización concentra esfuerzos en contribuyentes de mayor peso. Esta narrativa coincide con el enfoque preventivo descrito por Calderón Díaz, et al. (2020), que sugiere que reglas claras y comunicación del uso de los recursos reducen la evasión no intencionada y fortalecen el contrato fiscal.

La lectura de Ochoa (2019) sobre la frontera entre evasión y elusión ayuda a entender por qué la claridad normativa y la seguridad jurídica también aparecen como factores con impacto, pues la reducción de ambigüedades disminuye los conflictos legales entre contribuyentes y administración tributaria y, al mismo tiempo, estabiliza las expectativas. El apoyo percibido a regímenes simplificados para micronegocios sugiere que la estrategia no depende solo de controles, sino también de puertas de formalización con procedimientos simples y costos de entrada reducidos, en sintonía con prácticas destacadas en otros contextos municipales del país.

La participación de 65 respondientes con perfiles de Secretaría de Hacienda distrital, DIAN, asesores especializados y contribuyentes agrega diversidad al insumo perceptual. Esta diversidad permite comparar patrones entre subgrupos. Las respuestas de funcionarios tienden a valorar más el efecto del cruce interinstitucional y de la facturación electrónica, mientras que los contribuyentes otorgan mayor peso a la claridad normativa y a las facilidades de pago.

El contraste entre subgrupos en las preguntas de impacto sugiere convergencia en la lectura de mejora del recaudo y descenso de la evasión, aunque con matices sobre la velocidad del cambio y sobre la suficiencia de la capacidad institucional. La convergencia importa porque reduce el riesgo de interpretar como variaciones estructurales lo que podría ser una percepción sesgada de un subgrupo único. Esta triangulación interna se suma a la externa, donde los registros presupuestales locales reflejan magnitudes similares a las percibidas.

El enlace con los Objetivos de Desarrollo Sostenible tiene una función instrumental en términos de autosostenibilidad. El ODS 16 aporta un marco para justificar inversión en sistemas de información, integridad y rendición de cuentas. El ODS 17 refuerza la idea de alianzas con entidades nacionales y privadas para intercambiar datos y coordinar controles. La lectura de Urrego, (2018) sobre autonomía y saneamiento fiscal de entes territoriales invita a observar el flujo de ingresos y el stock de obligaciones. La mejora de ingresos propios expande la capacidad de atender gastos de funcionamiento e inversión con recursos locales, lo que reduce la exposición a ciclos de transferencias. El resultado agregado es un margen de maniobra mayor para priorizar proyectos de infraestructura básica y servicios públicos. En la lógica de legitimidad, la asignación de recursos hacia proyectos visibles con indicadores claros de desempeño retroalimenta el cumplimiento, tal como reflejan las variaciones reportadas en percepción de equidad y transparencia por quienes respondieron la encuesta.

El análisis de sensibilidad sobre riesgos operativos muestra que los cuellos de botella identificados como barreras pueden erosionar parte del avance si no se abordan. La interoperabilidad deficiente limita el poder analítico de la facturación electrónica y del cruce interinstitucional. La falta de personal con perfil analítico reduce el alcance de la auditoría basada en riesgo y exige inversión en formación y retención. La informalidad alta restringe la expansión de la base a corto plazo y demanda políticas de formalización con apoyo en ventanillas únicas y en incentivos condicionados. La litigiosidad aumenta costos y puede postergar la materialización de cobros. La forma de mitigar estos efectos consiste en consolidar la arquitectura de información con acuerdos de intercambio automático con DIAN y con otras superintendencias, fortalecer núcleos de analítica de datos en la administración local, estabilizar equipos técnicos mediante reglas de carrera administrativa y sostener estrategias de conciliación para resolver disputas tributarias. Esta agenda se alinea con las recomendaciones de gestión tributaria local analizadas por la Gobernación del Valle del Cauca, (2023).

La conexión entre el plano internacional y el local aporta perspectiva. El análisis de Alstadsaeter, Johannesen y Zucman, (2019a) sobre concentración de evasión en el extremo superior de la distribución de riqueza ilustra por qué la focalización de auditorías en contribuyentes de mayor tamaño puede tener retornos altos para la base. En la medida en que las prácticas más complejas de elusión y evasión se concentran en ese segmento, la combinación de analítica de riesgo, cruce de bases y facturación electrónica tiende a mejorar el rendimiento recaudatorio sin elevar cargas sobre segmentos con menor capacidad contributiva. Esta lectura complementa la reflexión de Richupan, (2018) sobre determinantes de la evasión, donde el costo esperado de ser detectado y sancionado incide en la decisión de incumplir. El aumento de la probabilidad de detección por analítica y el incremento de la certeza jurídica por claridad normativa ajustan ese cálculo. Al mismo tiempo, la literatura nacional sobre modernización operativa y gestión tributaria sugiere que la sostenibilidad del avance depende de una inversión continuada en sistemas, procesos y competencias. Delgado, Díaz y Macías, (2022) señalan que la modernización genera efectos cuando se acompaña de cambios en procedimientos y de una estructura de incentivos internos orientada a resultados con calidad de dato.

El tamaño del efecto observado en las series del impuesto de industria y comercio merece un comentario adicional. La diferencia de 30,000,000,000 entre promedios antes y después se traduce en recursos que pueden respaldar proyectos con impacto sobre base gravable futura, por ejemplo en infraestructura de movilidad relacionada con la actividad portuaria o en plataformas de atención al contribuyente que reduzcan costos de cumplimiento. La lectura de correlación positiva entre adopción tecnológica y recaudo sugiere que rendimientos marginales adicionales son posibles si se cierran brechas de interoperabilidad y si se intensifica el uso de analítica. El descenso de nueve puntos en el índice de evasión indica que existe espacio para seguir reduciendo la brecha, aunque el ritmo puede atenuarse si los casos restantes requieren estrategias más costosas de fiscalización. En este punto, la combinación con educación tributaria y con mecanismos de facilitación de pago intenta sostener el cumplimiento voluntario y evitar que el costo de control supere el ingreso adicional esperado.

El diseño de la encuesta incluyó una pregunta de respuesta única sobre la medida con mayor impacto en el corto plazo. La distribución se inclina hacia fortalecer analítica de datos y fiscalización basada en riesgo y hacia mejorar la interoperabilidad con entidades nacionales, lo que refuerza la centralidad de la infraestructura de información en el ecosistema de control. La

preferencia por educación tributaria y transparencia del gasto aparece en segundo plano, lo que no niega su importancia, sino que la ubica como estrategia complementaria que consolida cambios de mediano plazo. La opción de ajustar normativa local también recibe apoyo, señal de que la claridad de procedimientos y de cláusulas antiabuso continúa siendo una condición para reducir litigios y para estabilizar reglas de juego. Este conjunto de preferencias cierra el círculo entre ley, gestión y resultados, pues identifica los puntos donde el esfuerzo incremental puede producir mayores retornos fiscales.

La discusión metodológica respalda la lectura causal con cautela razonada. La prueba t con p igual a 0,017 y el coeficiente del término de intervención con p igual a 0,03 no son prueba definitiva por sí mismos, pero, en combinación con la coherencia de percepciones y con la consistencia de la trayectoria del índice de evasión, sostienen la hipótesis de impacto de la ley y de las medidas de gestión sobre el desempeño del tributo. Las posibles amenazas a la inferencia se mitigan con la inclusión de controles estacionales y con la comparación de la trayectoria local frente a choques macroeconómicos. El tamaño de efecto de 0,60 indica una mejora con relevancia práctica. La correlación positiva entre adopción tecnológica y recaudo con rho igual a 0,37 y p igual a 0,004 sugiere que los instrumentos digitales no son accesorios, sino componentes que explican parte del crecimiento observado.

La lectura de estos hallazgos en clave de autosostenibilidad financiera conduce a una conclusión de articulación institucional. La Ley 1819 aporta reglas y habilitantes. Las medidas municipales convierten esas reglas en prácticas con soporte tecnológico y con procedimientos de gestión. El resultado combinado se refleja en ingresos propios que crecen y en un índice de evasión que desciende. La percepción de legitimidad y de equidad mejora cuando la administración pública el uso de recursos y concentra controles donde la probabilidad de incumplimiento es mayor. La agenda de mediano plazo requiere cerrar brechas de interoperabilidad, profesionalizar equipos y sostener la coordinación con entidades nacionales y con el sector privado.

En términos de política, la prioridad consiste en asegurar continuidad de inversión en sistemas y en capital humano, mantener la comunicación transparente sobre el destino del impuesto y ajustar el estatuto local para reducir ambigüedades. Al mantener esa combinación, el distrito puede consolidar la tendencia de 95,000,000,000 a 125,000,000,000 como lo muestra la **Figura 9** y perseguir una nueva fase de crecimiento que reduzca la dependencia de transferencias y afiance la capacidad de financiar proyectos que impacten sobre productividad, inclusión y base tributaria.

El vínculo entre desempeño fiscal y condiciones socioeconómicas locales introduce un elemento de contexto que no puede ignorarse. El nivel de informalidad superior al sesenta y cinco por ciento y el índice de pobreza multidimensional alrededor de veintiocho por ciento condicionan la elasticidad de la base y la respuesta del contribuyente a políticas de control. La estrategia de regímenes simplificados y facilidades de pago busca reconocer ese contexto, al tiempo que la analítica orienta la fiscalización hacia segmentos con mayor capacidad contributiva. Esta segmentación funcional obedece a los hallazgos internacionales que muestran que la evasión se concentra en deciles superiores, como señalan Alstadsaeter, Johannesen y Zucman, (2019a), de modo que la inspección basada en riesgo puede generar mayor retorno fiscal con menor costo social. La articulación con programas de formalización y con convenios de interoperabilidad intenta ampliar cobertura y reducir asimetrías frente a actores informales.

CAPITULO IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo presenta las conclusiones de la investigación, confirmando que las políticas de modernización fiscal fortalecieron el recaudo y redujeron la evasión en Buenaventura. También se ofrece recomendaciones orientadas a mantener los avances logrados, como ampliar el uso de herramientas tecnológicas, promover la cultura tributaria y garantizar la continuidad de las estrategias de transparencia y fiscalización.

Conclusiones

La investigación realizada permitió comprender de manera integral cómo las políticas de modernización fiscal implementadas en Buenaventura entre 2018 y 2024 se tradujeron en transformaciones concretas en la dinámica tributaria, tanto en términos de eficiencia recaudatoria como en la reducción de la evasión y en la legitimidad social del sistema. Cada uno de los resultados obtenidos se conecta directamente con los propósitos que guiaron el estudio, mostrando que las acciones emprendidas por la administración distrital tuvieron efectos verificables y sostenibles en el tiempo.

En primer lugar, el comportamiento del impuesto de industria y comercio (ICA) evidenció un crecimiento sostenido, pasando de 95 mil millones de pesos en 2018 a 125 mil millones en 2024, lo que representó un incremento acumulado del 31.6 %. Este aumento no puede ser entendido como un fenómeno aislado, sino como la manifestación de una estrategia técnica que incluyó la facturación electrónica, el cruce de bases de datos y la ampliación de la base gravable. Dichas medidas se convirtieron en una mayor eficiencia recaudatoria, confirmada por el índice de recaudo promedio por contribuyente, que ascendió de 100 a 112 puntos en el mismo periodo. Este hallazgo se vincula directamente con la necesidad de demostrar que las reformas fiscales no solo incrementan el volumen de ingresos, sino que también mejoran la capacidad individual de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones, reduciendo la dependencia de transferencias externas y fortaleciendo la autosostenibilidad financiera del municipio.

En segundo lugar, la evolución del índice de evasión estimado mostró una reducción progresiva, descendiendo de 32 % en 2018 a 24 % en 2024. Este resultado refleja la capacidad institucional para detectar incumplimientos, aplicar sanciones efectivas y promover la

formalización de actividades económicas. La disminución de la evasión se conecta con el propósito de evaluar si las políticas fiscales lograron incidir en la cultura de cumplimiento tributario. Aunque el nivel de evasión aún se mantiene elevado frente a estándares internacionales, la tendencia descendente confirma que las acciones de vigilancia y control tuvieron un impacto real. Sin embargo, también se reconoce que persisten brechas estructurales en sectores económicos con baja trazabilidad, lo que plantea la necesidad de continuar fortaleciendo la educación fiscal y la transparencia en los procesos de recaudo.

En tercer lugar, la percepción ciudadana sobre la gestión fiscal mostró una mejora significativa en las dimensiones de justicia, transparencia y equidad. Los indicadores aumentaron entre 8 y 13 puntos porcentuales, destacándose la percepción de equidad, que pasó de 42 % en 2018 a 55 % en 2024. Este hallazgo se vincula con la intención de valorar si las reformas fiscales lograron fortalecer la legitimidad institucional y la confianza ciudadana. Esto sugiere que la eficacia técnica de las medidas debe complementarse con estrategias de comunicación y participativas que permitan consolidar la aceptación social de las políticas tributarias. En otras palabras, la legitimidad del sistema no depende únicamente de los resultados numéricos, sino también de la percepción de los ciudadanos respecto a la justicia y la transparencia en la administración de los recursos.

En cuarto lugar, el análisis comparativo entre los tributos locales ICA, Predial y Tasa Bomberil permitió identificar que el ICA fue el principal motor del crecimiento fiscal, con una participación superior al 50 % en el total recaudado. No obstante, también se evidenció una correlación positiva entre el comportamiento del ICA y el Predial, lo que sugiere que las mejoras en la gestión tributaria tuvieron efectos transversales en distintos tipos de impuestos. Este hallazgo se vincula con la necesidad de demostrar que las políticas fiscales no solo impactan un tributo específico, sino que generan concordancias con el sistema tributario local. La sincronía en el crecimiento de ambos tributos confirma que la modernización administrativa y tecnológica fortaleció la capacidad institucional de manera integral, favoreciendo la sostenibilidad financiera del municipio.

En quinto lugar, la intervención normativa derivada de la Ley 1819 de 2016 se constituyó en un punto de quiebre en la dinámica fiscal de Buenaventura. La **Figura 10** mostró que el promedio de recaudo antes de la intervención fue de 93 mil millones, mientras que el promedio posterior ascendió a 123 mil millones, con una tasa de crecimiento anual compuesta (CAGR) del 6.01 %. El valor de Cohen d fue de 2.51, lo que indicó un efecto muy fuerte de la intervención.

Este hallazgo se vincula con la intención de establecer si las reformas normativas tuvieron un impacto estadísticamente significativo en la recaudación y en la reducción de la evasión. La evidencia empírica confirma que las políticas fiscales implementadas no fueron producto de la eventualidad ni de factores externos, sino de resultado directo de una estrategia deliberada y bien ejecutada.

Se concluye que las políticas de modernización fiscal aplicadas en Buenaventura entre 2018 y 2024 generaron mejoras sustanciales en la eficiencia de la recaudación, la reducción de la evasión y la percepción ciudadana. Cada uno de los hallazgos se conecta con los objetivos del estudio, mostrando que la administración distrital logró avances significativos en la consolidación de un sistema tributario más eficiente, legítimo y sostenible. No obstante, también se reconoce que persisten desafíos importantes en materia de informalidad, cultura tributaria y equidad fiscal, que deben ser abordados en futuras fases de intervención. La realidad sugiere que el camino hacia la sostenibilidad fiscal requiere no solo de medidas técnicas y normativas, sino también de un compromiso institucional y ciudadano que permita consolidar la confianza en el sistema y garantizar la estabilidad financiera del municipio en el largo plazo.

Recomendaciones

A partir de los hallazgos obtenidos y del análisis integral realizado, se proponen las siguientes recomendaciones para fortalecer la gestión fiscal en el Distrito de Buenaventura y consolidar los avances logrados entre 2018 y 2024:

- Consolidar la gestión del impuesto de industria y comercio (ICA) Dado que este tributo fue el principal motor del crecimiento fiscal, se recomienda mantener y ampliar las estrategias de facturación electrónica, el cruce de bases de datos y la ampliación de la base gravable. Es clave diversificar la base tributaria para reducir la dependencia de sectores portuarios y garantizar estabilidad en el tiempo.
- Profundizar en la reducción de la evasión tributaria Aunque el índice de evasión descendió de 32 % a 24 %, sigue siendo alto frente a estándares internacionales. Se sugiere reforzar campañas de educación fiscal, acompañadas de sanciones proporcionales y claras, además de mejorar la

trazabilidad de sectores informales. La claridad normativa debe seguir siendo eje central para disminuir conflictos legales y estabilizar expectativas.

- Fortalecer la percepción ciudadana sobre justicia, transparencia y equidad Los avances en legitimidad institucional reflejan que la ciudadanía valora las mejoras técnicas, pero también demanda confianza y participación. Se recomienda ampliar los mecanismos de rendición de cuentas y espacios de diálogo comunitario, explicando de manera sencilla cómo se usan los recursos recaudados y promoviendo mayor aceptación social de las políticas fiscales.
- Aprovechar la correlación positiva entre ICA y Predial La relación observada entre ambos tributos sugiere que las mejoras en gestión tienen efectos transversales. Se recomienda diseñar estrategias conjuntas de fiscalización y cobro, integrando información de ambos impuestos para generar sinergias, aumentar eficiencia administrativa y reducir costos operativos.
- Reforzar la capacidad institucional para sostener las reformas La percepción ciudadana mostró que una mayoría considera insuficiente la capacidad actual. Se recomienda invertir en formación de talento humano, modernización tecnológica y coordinación interinstitucional. La legitimidad del sistema depende no solo de resultados técnicos, sino también de la confianza en que las instituciones cuentan con recursos y capacidades para sostener las reformas en el largo plazo.

Estas recomendaciones buscan no solo mantener los avances logrados, sino también proyectar una gestión fiscal más eficiente, equitativa y legítima en el mediano y largo plazo. La evidencia empírica obtenida en esta investigación constituye una base sólida para la toma de decisiones estratégicas y para el diseño de políticas públicas orientadas al fortalecimiento institucional y al desarrollo sostenible del Distrito de Buenaventura.

Referencias

- Acosta Carrillo, A., Castillo Ballesteros, D., & Huertas Chitivo, Y. (2022). *Análisis del régimen simple de tributación en Colombia*. Universidad Piloto de Colombia.
- Agarwal, S., Li, k., Qin, Y., Wu, J., & Yan, J. (2020). Tax evasion, capital gains taxes, and the housing market. *Journal of Public Economics*, 188(104222). Obtenido de <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104222>
- Alstadsaeter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2019). Tax evasion and inequality. *American Economic Review*, 109(6), 2073–2103. Obtenido de <https://doi.org/10.1257/aer.20172043>
- Bardin, L. (2013). *Análisis de contenido*. Akal.
- Becker, G. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Calderón Díaz, J., Manrique Chaparro, L., & Jade Day, S. (2020). Gestión tributaria efectiva en municipios colombianos: Un enfoque desde la normativa y la práctica. *Revista de Administración Pública*, 52(1), 67–89.
- Calderón, M., López, J., & Ramírez, P. (2020). Simplificación tributaria y evasión fiscal en América Latina. *Revista de Estudios Económicos*, 28(2), 46-63.
- Cámara de Comercio de Buenaventura. (2022). *Informe de informalidad empresarial en Buenaventura*. Obtenido de <https://www.ccbunaventura.org.co>
- Cando Pilatasig, J., Cunuhay Patango, L., Tualombo Rea, M., & Toaquiza Toapanta, S. (2019). Evasión tributaria y la recaudación del impuesto a la renta. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 7(95). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8930124>
- Cando, J., & Cunuhay, J. (2019). Modelos de decisión tributaria bajo incertidumbre. *Revista de Ciencias Económicas*, 12(3), 45-62.
- Castellanos, O., & Barrios, I. (2022). Las reformas tributarias: Afectación en el recaudo del impuesto de industria y comercio. *Administración & Desarrollo*, 52(2), 45–60.
- Coleman, C., Alstadsaeter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2019). Tax evasion and tax simplification: Evidence from international reforms. *Journal of Public Economics*, 172, 1-12.

- Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 2016). *Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Consejo de Estado. (2020). *Sentencia de la Sección Cuarta (C. P. Julio Roberto Piza Rodríguez)*. Obtenido de <https://www.consejodeestado.gov.co>
- Creswell, J. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5 ed.). Sage Publications.
- Cubides Durán, E. (2018). Simplificación tributaria territorial en Colombia. *Revista de Derecho Fiscal*, 12, 171-218.
- Dabla Norris, E., Gradstein, M., Miryugin, F., & Misch, F. (2019). Productivity and tax evasion (IMF Working Paper No. 19/260). *International Monetary Fund*. Obtenido de <https://doi.org/10.5089/9781513518619.001>
- Dabla Norris, E., Misch, F., Cleary, D., & Khwaja, F. (2019). Tax administration and firm performance: New data and evidence for emerging market and developing economies (IMF Working Paper No. WP/19/26). *International Monetary Fund*. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/02/01/Tax-Administration-and-Firm-Performance-New-Data-and-Evidence-for-Emerging-Market-and-46538>
- Delgado, A., Díaz, W., & Macías, T. (2022). Modernización de las empresas: Importancia para la sostenibilidad financiera económica. *Ciencias Económicas y Empresariales*, 8(3), 2186–2204.
- Delgado, F., Torres, L., & Méndez, R. (2022). Complejidad normativa y evasión fiscal en Colombia. *Revista de Derecho Tributario*, 15(1), 77-95.
- Delgado, M. (2022). Análisis de la evasión del IVA en Colombia: Comparación con países de América Latina. *Revista de Economía Colombiana*, 45(2), 123–145.
- Denzin, N. (2012). Triangulation 2.0. *Journal of Mixed Methods Research*, 6(2), 80–88. Obtenido de <https://doi.org/10.1177/1558689812437186>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (28 de octubre de 2024). *Índice de desempeño fiscal (IDF) municipal 2023 y fortalecimiento de las finanzas territoriales*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co>

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2021). *Estudio de evasión del IVA en Colombia*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2024). *Informe final Plan de Choque 2024 contra la evasión y el contrabando*. Obtenido de <https://www.dian.gov.co>
- Domínguez López, M. (2023). *La tributación como motor para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia*. Centro de Estudios en Economía y Finanzas, Universidad Externado de Colombia.
- Fernández Baca, J. (1993). Entrevista al Premio Nobel de Economía 1992: Gary Becker y la Economía del Sentido Común. *THEMIS: Revista de Derecho*, 25, 49–53.
- Fernández-Baca, J. (1993). *Economía de la tributación y evasión fiscal*. Fondo Editorial PUCP.
- Field, A. (2018). *Discovering statistics using IBM SPSS Statistics* (5 ed.). Sage Publications.
- Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- García, L., & Martínez, P. (2018). *Diseño de estrategias para controlar la elusión y evasión del impuesto de industria y comercio en el distrito de Buenaventura (Tesis de pregrado, Universidad del Quindío)*. Repositorio Institucional Universidad del Quindío. Obtenido de <https://repositorio.uniquindio.edu.co>
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2023). *Informe evaluación viabilidad fiscal 2023*. Departamento Administrativo de Planeación. Obtenido de <https://www.valledelcauca.gov.co>
- Gómez Carrillo, V., & Valencia Bacca, S. (2025). *Elusión y evasión fiscal en Colombia: un enfoque crítico*. Universidad Remington.
- Hair, J., Hult, G., Ringle, C., & Sarstedt, M. (2019). *A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM)* (2 ed.). Sage Publications.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2018). *Metodología de la investigación* (6 ed.). McGraw Hill Education.
- Kassa, E. (2021). Factors influencing taxpayers to engage in tax evasion: Evidence from Woldia City administration micro, small, and large enterprise taxpayers. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 10(1). Obtenido de <https://doi.org/10.1186/s13731-020-00142-4>
- Kerlinger, F., & Lee, H. (2002). *Investigación del comportamiento* (4 ed.). McGraw Hill.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.

- López, J., & Rodríguez, S. (2019). *Factores que inciden en la evasión del impuesto de industria y comercio (ICA) por parte de los comerciantes en Buenaventura (Tesis de pregrado, Universidad del Valle)*. Repositorio Institucional Universidad del Valle. Obtenido de <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co>
- Magnolia, M. (2024). *Impacto de la evasión tributaria en el ICA (Trabajo de grado, Corporación Universitaria Minuto de Dios)*. Repositorio Institucional Uniminuto. Obtenido de <https://repository.uniminuto.edu>
- Malagón González, J. (2023). *Fiscalidad y beneficios tributarios en la sostenibilidad*. Asociación Bancaria de Colombia (Asobancaria).
- Martínez Carvajal, J., & Rivera Camero, A. (2023). El marco de sostenibilidad fiscal en el Estado colombiano 2000–2021. *Revista CIFE*, 25(42), 113-128.
- Mejía Nieto, A. (2024). *Análisis normativo del régimen simple de tributación en Colombia desde el año 2018 al 2023*. Universidad Antonio Nariño.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Política nacional de desarrollo sostenible*. MinAmbiente. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co>
- Moreno Villorina, S. (2023). *Desafíos tributarios en la postpandemia: evasión fiscal (Trabajo de grado, Tecnológico de Antioquia)*. Repositorio Institucional TdeA. Obtenido de <https://repositorio.tdea.edu.co>
- Moreno Villorina, Y., Riaño Pineda, D., & Cruz Rodríguez, J. (2023). *Análisis de la evasión de impuestos en Colombia y su impacto en la economía del país*. Universidad Libre.
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Resolución adoptada por la Asamblea General: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2023/07/agenda-2030-record-de-calor-mexico-las-noticias-del-lunes/>
- Ochoa, M. (s.f.). Elusión o evasión fiscal. *Revista Iberoamericana de Contaduría, Economía y Administración*, 3(5), 1-29. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/>
- Ortega Caicedo, N. (2021). *Evasión fiscal y medidas de control sobre declaraciones de renta (Trabajo de grado, Universidad Cooperativa de Colombia)*. Repositorio Institucional UCC.

- Quintanilla Gavilanes, J. (2024). Estrategias innovadoras para reducir la evasión fiscal y fortalecer la cultura tributaria. *MQRInvestigar*, 8(4), 1821–1844. Obtenido de <https://revistas.mqr.edu.co/index.php/investigar/article/view/1821>
- Ramírez Delgado, L., & Suaza Campuzano, A. (2024). *Impacto de la autonomía fiscal en Colombia: Un gran reto para la recaudación de impuestos municipales (Trabajo de grado, Corporación Universitaria Remington)*. Repositorio Institucional Uniremington. Obtenido de <https://repositorio.uniremington.edu.co>
- Richupan, S. (2018). Determinants of income tax evasion. En V. Gandhi (Ed.). *Tax policy and administration*, 140–174. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2018/06/01/Tax-Policy-and-Administration-45888>
- Richupan, S. (2018). Perceptions of detection and tax compliance. *Asian Journal of Economics*, 9(2), 77-95.
- Rocha Combita, J. (2023). *Elusión y evasión fiscal en Colombia*. Institución Universitaria de Envigado.
- Sachs, J. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.
- Tyler, T. (2006). *Why people obey the law*. Princeton University Press.
- Urrego, A. (2018). Hacia la gestión y saneamiento financiero y fiscal de los municipios del departamento de Antioquia. *Revista Tendencias*, 19(2), 100. Obtenido de <https://doi.org/10.22267/rtend.181902.100>
- Vásquez Ceballos, D. (2024). *Las causas económicas que genera el fenómeno de la evasión fiscal del impuesto al valor agregado (IVA) en Colombia y sus estrategias para contrarrestarla (Trabajo de grado, Universidad de Antioquia)*. Biblioteca Digital UdeA. Obtenido de <https://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Anexos

Anexo 1. Entrevista: Impacto de la Ley 14 de 1983 y la Ley 1819 de 2016 en la Tributación Territorial de Buenaventura

Objetivo: Recopilar, mediante un diálogo semiestructurado, las percepciones y experiencias de funcionarios tributarios y expertos en derecho fiscal acerca de las estrategias, efectos y normas implementadas por el municipio para controlar la evasión y la elusión, con el fin de valorar su efectividad en el fortalecimiento del recaudo y la autonomía financiera distrital.

Consideración ética: La información suministrada se empleará exclusivamente con fines académicos y será tratada de forma confidencial, siguiendo los principios de anonimato, consentimiento informado y uso responsable de los datos. Ningún detalle que permita identificar a los participantes será divulgado en publicaciones o presentaciones derivadas de esta investigación.

- ¿Cuál fue la principal motivación para fortalecer los controles frente a la evasión y la elusión fiscal en Buenaventura después de la entrada en vigor de la Ley 1819 de 2016?
- ¿Qué ajustes se hicieron al Estatuto Tributario Municipal para alinearlos con los cambios introducidos por la Ley 14 de 1983 y la Ley 1819 de 2016?
- ¿Qué estrategia puntual implementó el municipio para abordar ese problema?
- ¿Cómo se incorporaron herramientas tecnológicas en la lucha contra la evasión?
- ¿Qué resultados cuantitativos se observaron en el recaudo del impuesto de industria y comercio entre 2018 y 2024?
- ¿cómo ha cambiado la percepción ciudadana sobre la legitimidad del sistema tributario local?
- ¿Qué papel juegan los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la estrategia de recaudo del municipio?
- ¿Cuáles retos persisten y cómo planea la administración enfrentarlos en los próximos tres años?

Anexo 2. Encuesta de Implicaciones de la Ley 1819 de 2016 en la Tributación Territorial de Buenaventura

Propósito: Recoger percepciones sobre conocimiento y aplicación de la Ley 1819 de 2016, control y tecnología, legitimidad y transparencia, impacto en el ICA y autosostenibilidad financiera del Distrito.

Población objetivo: Funcionarios de Hacienda Distrital y DIAN con competencia local, expertos en derecho tributario territorial y contribuyentes formales del ICA.

Consentimiento: La participación es voluntaria y anónima. El uso de la información es académico y de gestión pública.

Instrucciones: Responda todas las preguntas. Escala Likert: 1 = Totalmente en desacuerdo 2 = En desacuerdo 3 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo 4 = De acuerdo 5 = Totalmente de acuerdo NS/NR = No sabe / No responde

A. Conocimiento y aplicabilidad de la Ley 1819

[A1] Conozco las disposiciones de la Ley 1819 de 2016 que inciden en la tributación territorial, incluido el ICA, en Buenaventura. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[A2] En mi entidad o empresa existe claridad sobre la territorialidad y el lugar de causación del ICA tras la Ley 1819. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[A3] La adopción del formulario único nacional del ICA ha simplificado el cumplimiento y la fiscalización en Buenaventura. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[A4] Las definiciones de servicios y base gravable introducidas por la Ley 1819 ampliaron efectivamente la base de contribuyentes locales. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

B. Control, tecnología y disuasión

[B5] La facturación electrónica ha reducido la subdeclaración y mejorado el control del ICA en Buenaventura. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[B6] El cruce de datos entre DIAN, manifiestos de carga, catastro y cámaras de comercio fortalece la detección de evasión. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[B7] Las sanciones y procedimientos actuales son disuasivos frente a la evasión y la elusión en el distrito. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[B8] La capacidad institucional en talento, procesos e interoperabilidad es suficiente para aplicar la Ley 1819 con eficacia en el contexto portuario. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

C. Legitimidad, transparencia y cultura fiscal

[C9] La publicación y trazabilidad del destino de los recursos del ICA mejora la confianza y el cumplimiento voluntario. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[C10] Existen espacios de diálogo y rendición de cuentas que han incrementado la percepción de equidad del sistema tributario local. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[C11] Los regímenes simplificados y las facilidades para micronegocios incentivan la formalización. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[C12] Las acciones locales se alinean con los ODS y fortalecen la legitimidad del recaudo. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

D. Impacto en recaudo, evasión y autosostenibilidad

[D13] Tras la Ley 1819, el recaudo del ICA en Buenaventura ha mejorado en términos reales. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[D14] Tras la Ley 1819, el índice de evasión del ICA ha disminuido. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[D15] Las medidas normativas y tecnológicas implementadas contribuyen a la autosostenibilidad financiera del Distrito. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

[D16] La seguridad jurídica por claridad normativa y jurisprudencial reduce litigios y favorece el cumplimiento. Opciones:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ NS/NR

E. Estrategias y barreras

[E17] Estrategias más efectivas para reducir la evasión del ICA en Buenaventura (selección múltiple):

- ☐ Facturación electrónica
- ☐ Cruce de información interinstitucional
- ☐ Sanciones y gestión persuasiva del cobro
- ☐ Régimen simplificado y facilidades de pago
- ☐ Educación tributaria y campañas de cultura fiscal
- ☐ Auditoría basada en riesgo y analítica de datos
- ☐ Otras: _____

Ninguna / No aplica

[E18] Principales barreras para la correcta aplicación de la Ley 1819 en el contexto local (selección múltiple):

- ☐ Alta informalidad económica
- ☐ Limitaciones de talento humano especializado
- ☐ Interoperabilidad y calidad de datos
- ☐ Ambigüedades normativas o cambios frecuentes
- ☐ Desconfianza ciudadana en la gestión pública
- ☐ Litigiosidad elevada
- ☐ Otras: _____

[E19] Medida con mayor impacto en el corto plazo (respuesta única):

- Fortalecer analítica de datos y fiscalización basada en riesgo
- Ampliar educación tributaria y transparencia del gasto
- Ajustar normativa local en claridad, antiabuso y procedimientos
- Mejorar interoperabilidad con entidades nacionales
- Incrementar sanciones y control presencial
- Incentivos a la formalización y facilidades de pago

F. Perfil del respondiente

Rol principal (selección única):

- Funcionario Secretaría de Hacienda Distrital
- Funcionario DIAN con competencia en Buenaventura
- Experto o asesor en derecho tributario territorial
- Contribuyente ICA empresa o comerciante
- Otro: _____

Antigüedad en el rol:

- Menos de 1 año
- 1 a 3 años
- 4 a 7 años
- Más de 7 años

Tamaño de empresa (si aplica):

- Micro
- Pequeña
- Mediana
- Grande
- No aplica