



Tributación Local y Transporte de Carga Marítimo Internacional en Colombia: Caso del ICA en Buenaventura



Darlin Alfonso Torres García



Editorial
Libros
PARA PENSAR

**Título: Tributación Local y Transporte de Carga Marítimo
Internacional en Colombia: Caso del ICA en Buenaventura**

Autor: Darlin Alfonso Torres García

Edición: Académica: Leonardo Valencia Echeverry

Diagramación: Leonardo Valencia Echeverry

© Darlin Alfonso Torres García

© EDITORIAL: LIBROS PARA PENSAR

Primera Edición 2025

ISBN: 978-628-01-9296-3

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia u otro método, sin el permiso previo y por escrito del autor.

Hecho en Colombia

Printed in Colombia

Queda hecho el Depósito Legal



ÍNDICE

PRÓLOGO	10
INTRODUCCIÓN	14
JUSTIFICACIÓN	22
METODOLOGÍA.....	26
CAPÍTULO 1. BUENAVENTURA, ENCLAVE PORTUARIO Y FISCAL EN EL PACÍFICO	30
DINÁMICA DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO	31
EL PAPEL DE BUENAVENTURA EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO INTERNACIONAL	33
IMPORTANCIA DEL PUERTO EN LA ECONOMÍA Y LA TRIBUTACIÓN LOCAL	35
CAPÍTULO 2. EL TRANSPORTE MARÍTIMO INTERNACIONAL DE CARGA	40
CONCEPTUALIZACIÓN LEGAL DEL TRANSPORTE MARÍTIMO	41
CONTRATO DE FLETAMENTO Y ACTORES INVOLUCRADOS	43
CLASIFICACIÓN COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA GRAVADA	46
CAPÍTULO 3. EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COLOMBIA.	50
NATURALEZA, ELEMENTOS Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	51
AUTONOMÍA TERRITORIAL Y POTESTAD TRIBUTARIA	54
ACTIVIDADES GRAVADAS, SUJETOS PASIVOS Y RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE	56
CAPÍTULO 4. EL HECHO GENERADOR EN EL CONTEXTO DEL TRANSPORTE MARÍTIMO	60
EL ASPECTO MATERIAL: UNA ACTIVIDAD DE SERVICIO GRAVADA POR LA LEY.....	61

EL ASPECTO ESPACIAL: TERRITORIALIDAD DEL SERVICIO Y SOBERANÍA FISCAL.....	63
EL ASPECTO TEMPORAL: MOMENTO DE LA CAUSACIÓN Y EFECTOS JURÍDICOS.....	66
ASPECTOS CUANTITATIVOS: BASE GRAVABLE, TARIFAS Y MECANISMOS DE CONTROL.....	68
APLICACIÓN AL CASO DE LAS NAVIERAS Y ARMADORES	70
DELIMITACIÓN JURÍDICA Y CONTROVERSIAS DOCTRINALES	73
CAPÍTULO 5. SUJETO PASIVO Y MECANISMOS DE RECAUDO	76
LAS NAVIERAS Y ARMADORES COMO CONTRIBUYENTES	78
EL AGENTE MARÍTIMO: ¿INTERMEDIARIO O RESPONSABLE SUSTITUTO?	80
PROPUESTA NORMATIVA Y FIGURAS DE RETENCIÓN	84
CAPÍTULO 6. CONVENIOS INTERNACIONALES Y LÍMITES DE LA EXENCIÓN	88
CONVENIOS DE DOBLE IMPOSICIÓN (CDI)	90
TRATADOS COMERCIALES Y RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES	92
EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TRIBUTARIA EN ENTREDICHO.....	94
CAPÍTULO 7. JURISPRUDENCIA, FALLOS Y VACÍOS NORMATIVOS.....	98
EL CASO DE TURBO: ENTRE LA AUTONOMÍA LOCAL Y LOS LÍMITES DE LA LEGALIDAD	99
JURISPRUDENCIA SOBRE TERRITORIALIDAD DEL ICA: AVANCES Y OMISIONES.....	102
ESTATUTOS TRIBUTARIOS LOCALES Y VACÍOS NORMATIVOS PERSISTENTES.....	104
VACÍOS DOCTRINALES Y AUSENCIA DE UNIFICACIÓN INTERPRETATIVA	106
CAPÍTULO 8. PROPUESTAS LEGISLATIVAS Y REFORMAS NECESARIAS.....	110

RESTITUIR LA AUTONOMÍA FISCAL DESDE EL TERRITORIO.....	111
REFORMA AL CÓDIGO DE COMERCIO: LA RESPONSABILIDAD	
TRIBUTARIA DEL AGENTE MARÍTIMO	113
REFORMA DEL ESTATUTO TRIBUTARIO DE BUENAVENTURA:	
CONTROL DESDE LO LOCAL.....	115
DOCTRINA UNIFICADA Y MARCO INTERPRETATIVO NACIONAL.....	117
IMPACTO ESPERADO Y HORIZONTE ESTRATÉGICO	118
CAPÍTULO 9. IMPLICACIONES FISCALES, SOCIALES Y	
ECONÓMICAS	120
IMPACTO DEL NO RECAUDO EN LA AUTONOMÍA TERRITORIAL.....	121
POTENCIAL RECAUDATORIO PARA BUENAVENTURA Y PUERTOS	
SIMILARES.....	124
JUSTICIA FISCAL Y EQUIDAD TRIBUTARIA EN EL COMERCIO GLOBAL	
.....	126
CAPÍTULO 10. CONCLUSIONES.....	130
SÍNTESIS DE HALLAZGOS	130
RESPUESTAS A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	132
LÍNEAS DE ACCIÓN Y ESCENARIOS FUTUROS	134
EPÍLOGO: DESDE EL PUERTO, HACIA EL PAÍS	138
BIBLIOGRAFÍA:	142
SOBRE EL AUTOR	150

**TRIBUTACIÓN LOCAL Y
TRANSPORTE DE CARGA
MARÍTIMO INTERNACIONAL EN
COLOMBIA:**

**CASO DEL ICA EN
BUENAVENTURA**

Prólogo

En las orillas del Pacífico colombiano, donde el agua se confunde con la historia y el comercio internacional fluye a ritmo de contenedor, hay un territorio que sostiene el peso de una economía nacional que rara vez le devuelve en proporción lo que le exige.

Buenaventura, principal puerto del país en el pacífico, y enclave geoestratégico de primer orden, ha sido durante décadas testigo de un fenómeno profundamente contradictorio: mientras miles de millones de dólares en mercancías cruzan sus terminales cada año, las arcas fiscales del distrito siguen padeciendo la fragilidad estructural de un modelo tributario que lo ignora, lo limita o lo excluye.

Este libro, que nace del cruce entre el análisis jurídico tributario, la investigación aplicada y el compromiso con la equidad territorial, pone en el centro del debate una pregunta impostergable: ¿cómo es posible que actividades económicas reales, de alta intensidad logística y de enorme rentabilidad global, escapen en gran medida a la tributación local en el mismo suelo donde se generan?

¿Qué dice de nuestro sistema fiscal —y de nuestra promesa constitucional de descentralización— que

los municipios portuarios como Buenaventura no tengan mecanismos efectivos para gravar el transporte marítimo internacional y otros servicios logísticos estratégicos?

La respuesta no es simple, pero tampoco inabordable. A través de un enfoque integral, este texto que tiene el lector en sus manos desmenuza las piezas del régimen del impuesto de industria y comercio (ICA) aplicable a las actividades portuarias y logísticas, analizando con lucidez sus contradicciones, vacíos normativos, desarticulaciones institucionales y omisiones estructurales.

Pero no se queda en la denuncia: este libro propone alternativas, reformas, caminos jurídicos y fiscales que, de implementarse, permitirían cerrar la brecha entre lo que se produce en el territorio y lo que el territorio recibe como retribución fiscal.

Con una mirada que combina el rigor técnico con la sensibilidad territorial, el autor logra situar a Buenaventura como un caso paradigmático que interpela al Estado colombiano, al legislador, a los tribunales y a las propias administraciones locales.

El texto no solo da cuenta del problema, sino que se atreve a imaginar soluciones, a proyectar horizontes, a nombrar lo que suele permanecer en la

penumbra del lenguaje técnico: la injusticia fiscal como forma de exclusión.

Lo que se plantea aquí no es simplemente una reforma tributaria en clave portuaria. Es una reivindicación del derecho de los territorios a gravar, con legitimidad y legalidad, la riqueza que transita por sus costas.

Es una propuesta de justicia fiscal desde abajo, desde la orilla, desde el margen. Es, en últimas, una forma de soberanía. Y como toda soberanía, no se reclama solo con leyes, sino también con palabra, con análisis y con libros como este.

Por eso este texto es urgente. Porque nos recuerda que la tributación no es solo una herramienta recaudatoria, sino también una expresión de la dignidad territorial. Porque nos muestra que Buenaventura no es solo puerto, sino sujeto. Y porque exige que la justicia tributaria deje de ser un enunciado abstracto para convertirse en una política concreta que redistribuya poder, ingresos y futuro.

Este libro, entonces, no solo debe ser leído: debe ser escuchado, debatido y llevado a las instancias donde la ley se escribe y se transforma. Es un llamado desde el Pacífico colombiano para que el Estado cumpla con lo que prometió, y para que el

país se mire desde sus bordes. Que llegue donde debe llegar.

Introducción

Figura 1. Foto del Puerto de Buenaventura de Noche



Fuente. Foto tomada por Diana Patricia García Martínez

En los márgenes del sistema tributario colombiano persisten silencios que perpetúan

desigualdades. Entre ellos, destaca uno particularmente crítico: la incapacidad de los entes territoriales para ejercer plenamente su autonomía fiscal frente a las actividades económicas de alto impacto que se desarrollan en su jurisdicción, especialmente cuando estas están vinculadas al comercio internacional y operan mediante estructuras empresariales globalizadas.

El caso de Buenaventura —puerto estratégico, históricamente marginado y fiscalmente debilitado— sintetiza con claridad esta tensión: mientras por sus terminales fluye gran parte de la riqueza que alimenta el aparato productivo nacional, sus arcas fiscales permanecen limitadas, fragmentadas y muchas veces dependientes del centro.

Este libro parte de una convicción profunda: la justicia fiscal no puede seguir siendo postergada en los territorios que sostienen, con su infraestructura y su gente, los flujos de capital global.

A través de un análisis riguroso del impuesto de industria y comercio (ICA) en el contexto del transporte marítimo internacional en Buenaventura, se propone identificar los vacíos normativos, doctrinales e institucionales que impiden un recaudo justo y eficiente, así como construir un marco de reformas que recupere la

soberanía fiscal en los puertos y reivindique la autonomía de sus gobiernos locales.

El presente libro surge de una preocupación estructural y persistente: la disociación entre la riqueza económica que se genera en los puertos colombianos, especialmente en Buenaventura, y la capacidad efectiva de los gobiernos locales para capturar fiscalmente parte de ese valor a través del impuesto de industria y comercio.

A pesar de contar con una arquitectura constitucional que promueve la descentralización fiscal y reconoce la autonomía tributaria de los entes territoriales, los municipios portuarios se ven sistemáticamente privados de los ingresos que legítimamente les corresponden, debido a vacíos normativos, ambigüedades doctrinales, restricciones institucionales y prácticas empresariales elusivas.

En este contexto, la actividad del transporte marítimo internacional representa un caso paradigmático. Grandes empresas navieras y operadores logísticos movilizan mercancías por los territorios portuarios sin establecer domicilio fiscal local, sin asumir obligaciones tributarias directas y sin ser objeto de mecanismos efectivos de retención o fiscalización.

La legislación vigente, en lugar de facilitar el ejercicio de la potestad tributaria local, suele entorpecerlo mediante criterios de sujeción anacrónicos, interpretaciones restrictivas de los convenios internacionales o ausencia de normas complementarias que regulen la responsabilidad de agentes e intermediarios.

Esta situación no es neutra: tiene consecuencias fiscales, sociales y políticas graves. La falta de recaudo debilita la capacidad de los distritos portuarios para invertir en infraestructura, servicios públicos y bienestar ciudadano.

Al mismo tiempo, profundiza su dependencia del nivel central, reduce su margen de autonomía y consolida un modelo de desarrollo extractivo donde el territorio funciona como plataforma de tránsito para la acumulación de capital, sin recibir una retribución fiscal proporcional.

En el caso de Buenaventura, este fenómeno se agrava por su condición histórica de marginación, por sus altos índices de pobreza y por su papel estratégico en el comercio exterior colombiano.

En ese sentido, este estudio busca aportar a un debate impostergable: cómo construir un régimen tributario territorial que sea capaz de gravar efectivamente las actividades económicas reales que

se desarrollan en los puertos, qué reformas legales, administrativas y doctrinales son necesarias para garantizar el cumplimiento del principio de equidad fiscal y la realización efectiva de la autonomía territorial, y cuál es el rol de Buenaventura en esta discusión, así como qué puede aprender el país de su experiencia.

Más que una denuncia, este libro es una propuesta. Aspira a sentar las bases para un nuevo pacto fiscal desde el territorio, donde la soberanía tributaria deje de ser una aspiración simbólica y se convierta en una herramienta concreta de desarrollo local, justicia social y transformación estructural.

La pregunta que guía esta investigación es clara: ¿por qué, a pesar de contar con un marco constitucional que habilita la potestad tributaria de los entes territoriales, el Distrito de Buenaventura no logra recaudar de forma efectiva el impuesto de industria y comercio en el sector del transporte marítimo internacional, ¿y qué reformas serían necesarias para revertir esta situación?

Con el fin de abordar esta pregunta, el objetivo general de la obra es analizar el régimen actual del impuesto de industria y comercio en el contexto del transporte marítimo internacional en Buenaventura, identificando los vacíos normativos,

institucionales y doctrinales que impiden su recaudo efectivo, y proponer alternativas de reforma que fortalezcan la autonomía fiscal territorial.

Para cumplir este propósito, se plantean cinco objetivos específicos.

El primero, examinar la normativa nacional, constitucional y municipal aplicable al ICA en contextos portuarios, con énfasis en las disposiciones sobre sujeto pasivo, hecho generador y territorialidad.

El segundo, identificar los mecanismos actuales de recaudo y fiscalización utilizados por el Distrito de Buenaventura, así como sus principales limitaciones operativas.

El tercero, analizar la jurisprudencia relevante del Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre el impuesto de industria y comercio en actividades sin establecimiento permanente.

El cuarto, estimar el potencial recaudatorio del ICA en el sector del transporte marítimo internacional en Buenaventura.

Y el quinto, formular propuestas legislativas, doctrinales y administrativas para optimizar el recaudo del ICA y garantizar una tributación equitativa en los puertos colombianos.

Desde una perspectiva metodológica, el enfoque adoptado en este estudio es cualitativo, jurídico y propositivo. Se articula una revisión crítica del marco normativo y jurisprudencial vigente con el análisis de casos relevantes, incluyendo la experiencia particular de Buenaventura como principal puerto del Pacífico colombiano.

A esto se suma un diagnóstico fiscal territorial, la sistematización documental y la incorporación de referentes de derecho comparado.

Las fuentes utilizadas incluyen normativa nacional —como la Constitución Política de Colombia, la Ley 14 de 1983, la Ley 1819 de 2016, el Código de Comercio y los estatutos tributarios—; jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia.

También toma como fuentes, la doctrina administrativa de la DIAN, la Dirección de Apoyo Fiscal y otros entes de control; estudios académicos y técnicos provenientes del DNP, la OCDE, la UNCTAD, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Federación Colombiana de Municipios, así como universidades como el Externado y el Rosario.

Finalmente, se integran fuentes territoriales del propio Distrito de Buenaventura: acuerdos del

Concejo Distrital, planes de desarrollo y ordenamiento, e informes presupuestales y de gestión fiscal.

El libro se plantea como una contribución a la agenda legislativa, fiscal y territorial del país, con la esperanza de que Buenaventura deje de ser vista como una zona de sacrificio y se convierta en un laboratorio de justicia fiscal en clave de soberanía portuaria.

Justificación

Figura 2. *Barco llegando al Puerto de Buenaventura*



Fuente. Foto tomada por Diana Patricia García Martínez

El presente libro surge de una preocupación estructural y persistente: la disociación entre la riqueza económica que se genera en los puertos colombianos, especialmente en Buenaventura, y la capacidad efectiva de los gobiernos locales para capturar fiscalmente parte de ese valor a través del impuesto de industria y comercio (ICA).

A pesar de contar con una arquitectura constitucional que promueve la descentralización fiscal y reconoce la autonomía tributaria de los entes

territoriales, los municipios portuarios se ven sistemáticamente privados de los ingresos que legítimamente les corresponden, debido a vacíos normativos, ambigüedades doctrinales, restricciones institucionales y prácticas empresariales elusivas.

En este contexto, la actividad del transporte marítimo internacional representa un caso paradigmático. Grandes empresas navieras y operadores logísticos movilizan mercancías por los territorios portuarios sin establecer domicilio fiscal local, sin asumir obligaciones tributarias directas y sin ser objeto de mecanismos efectivos de retención o fiscalización.

La legislación vigente, en lugar de facilitar el ejercicio de la potestad tributaria local, suele entorpecerlo mediante criterios de sujeción anacrónicos, interpretaciones restrictivas de los convenios internacionales o ausencia de normas complementarias que regulen la responsabilidad de agentes e intermediarios.

Esta situación no es neutra: tiene consecuencias fiscales, sociales y políticas graves. La falta de recaudo debilita la capacidad de los distritos portuarios para invertir en infraestructura, servicios públicos y bienestar ciudadano.

Al mismo tiempo, profundiza su dependencia del nivel central, reduce su margen de autonomía y consolida un modelo de desarrollo extractivo donde el territorio funciona como plataforma de tránsito para la acumulación de capital, sin recibir una retribución fiscal proporcional.

En el caso de Buenaventura, este fenómeno se agrava por su condición histórica de marginación, por sus altos índices de pobreza y por su papel estratégico en el comercio exterior colombiano.

En ese sentido, este estudio busca aportar a un debate impostergable: ¿cómo construir un régimen tributario territorial que sea capaz de gravar efectivamente las actividades económicas reales que se desarrollan en los puertos?

¿Qué reformas legales, administrativas y doctrinales son necesarias para garantizar el cumplimiento del principio de equidad fiscal y la realización efectiva de la autonomía territorial? ¿Cuál es el rol de Buenaventura en esta discusión, y qué puede aprender el país de su experiencia?

Más que una denuncia, este libro es una propuesta que aspira a sentar las bases para un nuevo pacto fiscal desde el territorio, donde la soberanía tributaria deje de ser una aspiración simbólica y se convierta en una herramienta

concreta de desarrollo local, justicia social y transformación estructural.

Así mismo, los objetivos de esta obra se estructuran a partir de un propósito central: analizar el régimen actual del impuesto de industria y comercio en el contexto del transporte marítimo internacional en Buenaventura.

Se busca identificar con esto, los vacíos normativos, institucionales y doctrinales que han impedido su recaudo efectivo, así como proponer alternativas de reforma que contribuyan al fortalecimiento de la autonomía fiscal territorial.

Metodología

Figura 3. Foto de un barco dentro del Puerto de Buenaventura



Fuente. Foto tomada por Diana Patricia García Martínez

La metodología utilizada en esta investigación es de carácter cualitativo, con enfoque jurídico, documental y propositivo.

Se articula a partir de una revisión crítica y sistemática del marco normativo vigente, tanto a nivel constitucional como legal y reglamentario, complementada con el análisis de casos específicos y pronunciamientos jurisprudenciales.

La experiencia concreta de Buenaventura se constituye en eje territorial de análisis, permitiendo identificar tensiones entre lo normado y lo practicado, así como entre el potencial económico de la actividad portuaria y su actual incidencia fiscal.

El estudio también incorpora elementos de diagnóstico fiscal territorial y de derecho comparado, recurriendo a experiencias internacionales relevantes, como las de Chile, México y países miembros de la OCDE, que han enfrentado desafíos similares en la regulación tributaria de actividades logísticas y portuarias transnacionales.

En términos de fuentes, la investigación se nutre de cinco grandes bloques. En primer lugar, de la normativa nacional, incluyendo la Constitución Política, la Ley 14 de 1983, la Ley 1819 de 2016, el Código de Comercio y los estatutos tributarios tanto nacional como distrital.

En segundo lugar, de jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, en especial sobre criterios de territorialidad, hecho generador y sujetos obligados.

En tercer lugar, de doctrina administrativa, conformada por conceptos, resoluciones y cartillas explicativas emitidas por la DIAN, la Dirección de

Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y otros entes competentes.

En cuarto lugar, de estudios académicos, artículos especializados y documentos técnicos producidos por el DNP, la OCDE, la UNCTAD, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Federación Colombiana de Municipios y universidades como el Externado de Colombia.

En quinto lugar, de fuentes territoriales propias del Distrito de Buenaventura, como acuerdos del Concejo Distrital, planes de desarrollo, instrumentos de ordenamiento territorial, informes de gestión fiscal y estados financieros municipales.

Todo este conjunto de fuentes es abordado desde una perspectiva analítica y propositiva, con el fin de incidir en la política pública, contribuir a la reforma del sistema tributario local y fortalecer la capacidad de los territorios portuarios para ejercer, de manera efectiva, su autonomía fiscal en un entorno logístico globalizado y normativamente desafiante.

Capítulo 1. Buenaventura, enclave portuario y fiscal en el Pacífico

Figura 4. Foto de barco rosa en el Puerto de Buenaventura



Fuente. Foto tomada por Diana Patricia García Martínez

Hablar de Buenaventura es hablar de un lugar donde el mar, la historia y la desigualdad se entrelazan con la economía global.

En esta ciudad portuaria del Pacífico colombiano convergen realidades contrastantes: por un lado, es el epicentro del comercio marítimo internacional en Colombia; por otro, refleja profundas brechas

sociales y desafíos institucionales que persisten a pesar de su importancia estratégica.

Esta dualidad convierte a Buenaventura en un caso emblemático para estudiar las tensiones entre desarrollo económico, autonomía territorial y justicia fiscal.

Este capítulo se propone comprender el rol económico y geopolítico de Buenaventura como principal puerto del país, así como su posición dentro del sistema tributario colombiano, con especial énfasis en el impuesto de industria y comercio (ICA).

Comprender la centralidad de esta ciudad en el comercio exterior colombiano es condición esencial para sustentar la necesidad de fortalecer sus capacidades fiscales y avanzar hacia una verdadera soberanía tributaria desde lo local.

Dinámica del comercio exterior colombiano

Colombia, aunque históricamente ha mirado hacia el interior de su territorio para diseñar sus políticas económicas, depende cada vez más del comercio exterior como motor de crecimiento.

El transporte marítimo es, sin duda, el principal canal de entrada y salida de bienes, concentrando más del 95% del volumen de carga internacional.

Esta preeminencia logística hace de los puertos no solo infraestructuras técnicas, sino territorios fiscales, donde la circulación de mercancías debería generar también obligaciones económicas para quienes se benefician de ese movimiento.

Las estadísticas oficiales reflejan esta realidad con claridad. En 2015, según cifras consolidadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el 97,7% de la carga ingresada al país y el 99% de la carga exportada se movilizaron por vía marítima (DIAN, 2015).

Estas cifras no solo evidencian la magnitud de esta actividad, sino que plantean preguntas sobre su contribución fiscal efectiva, en especial en contextos locales donde se realizan operaciones sustanciales sin un correlato claro en el recaudo.

Desde una perspectiva tributaria, estas operaciones involucran actividades de transporte, carga y descarga, logística y servicios conexos, que tienen un valor económico indiscutible.

Sin embargo, persisten vacíos normativos, disputas sobre la territorialidad del impuesto y falta de voluntad política que permiten que muchas de

estas actividades queden fuera del radar tributario local.

Esta situación pone en entredicho la capacidad del Estado, y particularmente de los entes territoriales, para ejercer su potestad tributaria de manera eficaz, especialmente en sectores tan rentables como el transporte marítimo internacional.

El papel de Buenaventura en el transporte marítimo internacional

Buenaventura no es simplemente un puerto más: es el nodo más relevante de la infraestructura marítima colombiana; moviliza cerca del 60% del comercio exterior del país (Diario El País, s.f.), conectando a Colombia con los mercados del Pacífico y del mundo.

Esta condición estratégica no solo le otorga un peso logístico indiscutible, sino que también lo convierte en un actor clave en las disputas por el control fiscal sobre las actividades económicas que allí se desarrollan.

A pesar de esta centralidad, Buenaventura sigue siendo un distrito que lucha por una mayor autonomía tributaria. Las grandes empresas navieras y operadoras de carga realizan operaciones

de alto valor en su territorio, pero no siempre tributan proporcionalmente a lo que generan.

La razón principal se encuentra en la ambigüedad legal respecto al lugar de realización de la actividad económica y a quién corresponde el derecho al recaudo, situación que ha sido objeto de múltiples interpretaciones por parte de la DIAN, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

El caso de Buenaventura revela una paradoja dolorosa: mientras es el principal receptor de mercancías que dinamizan la economía nacional, sus ingresos fiscales son limitados y dependen, en gran parte, de transferencias del nivel central.

Esta dependencia económica choca con el principio constitucional de autonomía territorial consagrado en los artículos 287 y 294 de la Constitución Política de Colombia, donde se garantiza a los municipios la posibilidad de administrar sus propios recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir con sus funciones.

Más allá de su dimensión jurídica, el caso de Buenaventura interpela a la justicia fiscal. ¿Cómo es posible que una ciudad que canaliza la mayoría de las exportaciones e importaciones del país no reciba una compensación adecuada por el uso de su infraestructura, su territorio y su mano de obra?

¿Qué sentido tiene hablar de autonomía fiscal cuando las principales fuentes de ingreso permanecen capturadas por actores extraterritoriales o simplemente no son reconocidas por el marco normativo vigente?

Esta situación no es accidental ni reciente. Forma parte de un diseño institucional que históricamente ha marginado a las regiones portuarias del Pacífico, despojándolas de la capacidad de incidir en las reglas de juego fiscales. Por ello, avanzar en el reconocimiento del transporte marítimo internacional de carga como actividad gravada por el ICA en Buenaventura no es solo un ajuste técnico, sino un acto de reparación histórica y un paso hacia la equidad territorial.

Importancia del puerto en la economía y la tributación local

El puerto de Buenaventura no solo es un espacio físico de tránsito de mercancías: es un nodo estratégico en la cadena de valor del comercio exterior colombiano.

Allí confluyen actores globales, intereses empresariales, acuerdos internacionales y necesidades locales que, aunque entrelazados, no siempre se equilibran. Si bien la actividad portuaria genera riqueza, conexiones logísticas y dinamismo

económico a escala nacional, sus beneficios fiscales para el territorio donde se asienta han sido limitados y desiguales.

En términos económicos, el puerto moviliza más de la mitad del comercio exterior colombiano. A través de sus terminales marítimos se canalizan miles de millones de dólares en mercancías cada año, según datos del Ministerio de Comercio y de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Sin embargo, este flujo de bienes y capital no se traduce de forma proporcional en ingresos tributarios locales. El contraste entre la riqueza que pasa por Buenaventura y los indicadores de pobreza del distrito es tan dramático como persistente.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Buenaventura es una de las ciudades con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas en Colombia.

A pesar de su relevancia portuaria, sus ingresos corrientes de libre destinación son insuficientes para cubrir de manera adecuada demandas básicas en salud, educación, infraestructura o seguridad ciudadana.

Esta paradoja fiscal —generar riqueza sin captar una parte justa de ella— refleja un problema

estructural en el diseño de la tributación territorial en Colombia.

El impuesto de industria y comercio (ICA) representa, en teoría, una herramienta clave para que los municipios y distritos participen de los beneficios económicos que se generan en su territorio.

No obstante, en el caso de Buenaventura, gran parte de las actividades realizadas por empresas de transporte marítimo internacional —como cargue y descargue de mercancías, despacho, arribo, coordinación logística— no han sido consideradas como generadoras del ICA, debido a interpretaciones restrictivas sobre la territorialidad del impuesto y la residencia fiscal de los contribuyentes.

La consecuencia es que mientras multinacionales y navieras obtienen beneficios económicos por operar en el puerto, el Distrito no tiene capacidad legal ni operativa suficiente para gravar estas actividades.

Aun cuando el principio constitucional de autonomía fiscal permitiría diseñar mecanismos de recaudo más eficaces, existen vacíos normativos, resistencia empresarial y restricciones impuestas

desde el nivel central que debilitan la capacidad de actuación de la administración local.

Este escenario plantea desafíos urgentes. Si Buenaventura no logra ejercer soberanía fiscal sobre el conjunto de actividades que se desarrollan en su puerto, continuará siendo una ciudad funcional al comercio global, pero excluida de sus beneficios; una economía de enclave, pero sin redistribución. Por eso, el debate sobre la tributación del transporte marítimo internacional no es un asunto técnico menor, sino una cuestión de justicia territorial y dignidad institucional.

Replantear este modelo implica dotar a Buenaventura de herramientas fiscales efectivas para gravar las actividades económicas que realmente ocurren en su jurisdicción. También requiere voluntad política para modificar los marcos normativos nacionales que impiden el ejercicio pleno de la autonomía local.

Solo así será posible cerrar la brecha entre el peso económico del puerto y su impacto real en el bienestar de la población que lo rodea.

Capítulo 2. El transporte marítimo internacional de carga

Desde los albores de la civilización, el mar ha sido más que una frontera: ha sido un camino. A través de sus rutas se han desplazado mercancías, imperios, culturas y conflictos. Hoy, en la era del comercio global, el transporte marítimo sigue siendo el pilar de las cadenas logísticas internacionales.

A pesar de los avances en tecnologías aéreas o digitales, más del 80% del comercio mundial, en términos de volumen, se realiza por vía marítima, según datos de la UNCTAD (2023). En este entramado logístico, Colombia ocupa una posición privilegiada por su acceso a los océanos Atlántico y Pacífico.

El puerto de Buenaventura, en particular, se ha convertido en la principal puerta de entrada y salida de mercancías por el Pacífico, desempeñando un rol fundamental en la dinámica económica nacional. Sin embargo, a pesar de su centralidad operativa, la actividad de transporte marítimo internacional de carga no ha sido plenamente reconocida ni

aprovechada en términos tributarios por las autoridades locales.

Este capítulo se sumerge en el universo legal, técnico y económico del transporte marítimo internacional. Se analizarán su definición jurídica, las características del contrato que lo regula, los actores involucrados, y su clasificación como actividad económica gravada, especialmente en el contexto del impuesto de industria y comercio (ICA).

Más allá de la teoría, lo que está en juego es la posibilidad de que los entes territoriales como Buenaventura puedan ejercer soberanía fiscal sobre una actividad que se realiza en su suelo y afecta directamente a su economía local.

Conceptualización legal del transporte marítimo

El transporte marítimo ha sido objeto de regulación desde épocas remotas. Las antiguas civilizaciones del Mediterráneo establecieron normas rudimentarias sobre el comercio por mar. En la era moderna, el transporte marítimo internacional ha evolucionado hacia un régimen jurídico complejo, donde confluyen normas internas, tratados internacionales y prácticas comerciales globales.

En el caso colombiano, la regulación interna se encuentra principalmente en el Código de Comercio (Decreto 410 de 1971) y en normativas expedidas por el Ministerio de Transporte.

El Decreto 804 de 2001, por ejemplo, establece en su artículo 2, literal 14, que el transporte marítimo es el "traslado de un lugar a otro, por vía marítima, de personas o carga, separada o conjuntamente, utilizando una nave o artefacto naval". Este marco normativo se complementa con disposiciones del Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873), particularmente en lo relacionado con contratos de transporte.

A nivel internacional, existen tratados como las Reglas de La Haya (1924), las Reglas de Hamburgo (1978) y las Reglas de Róterdam (2008) que han buscado armonizar las obligaciones entre cargadores y transportadores.

No obstante, Colombia no ha ratificado estos tratados, lo cual implica que el país sigue rigiéndose por sus propias disposiciones internas, con cierto rezago normativo respecto al derecho marítimo comparado (Valencia & Suárez, 2020).

Un aspecto central es la diferenciación entre transporte nacional e internacional. El Código de Comercio Colombiano, en su artículo 981, establece

que el transporte es internacional cuando se realiza entre puertos de diferentes países.

Esta distinción es clave para definir la territorialidad tributaria de la actividad, ya que implica actores extranjeros operando en territorio nacional y generando ingresos que, jurídicamente, podrían ser objeto de gravamen local si existen los fundamentos legales adecuados.

Finalmente, es importante subrayar que el transporte marítimo internacional en Colombia no está aislado del contexto económico global. La presión por reducir costos logísticos, los cambios en los términos de negociación internacional (INCOTERMS), y la digitalización de los procesos portuarios, han transformado la manera en que se prestan estos servicios, haciendo más urgente una actualización de su tratamiento fiscal desde lo territorial.

Contrato de fletamento y actores involucrados

En el corazón del transporte marítimo está el contrato de fletamento, una figura jurídica mediante la cual el armador de una nave se obliga, a cambio de un precio —el flete—, a transportar mercancías desde un puerto de origen hasta un puerto de destino.

Este contrato, en su versión moderna, ha evolucionado hacia una prestación de servicios especializada, sujeta a regulaciones técnicas, normas comerciales internacionales y mecanismos contractuales como los conocimientos de embarque (bills of lading).

En Colombia, el contrato de transporte está definido por el artículo 2070 del Código Civil como un acuerdo mediante el cual una parte se obliga a transportar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio de una remuneración, y a entregarlas en el destino pactado.

En el transporte marítimo, este contrato tiene características adicionales, como la obligación de custodia de la carga; el respeto a los términos de entrega y condiciones del flete; la previsión de cláusulas compromisorias y de jurisdicción aplicable.

Así mismo, los actores clave en esta operación incluyen:

El armador o naviero: responsable operativo del buque, percibe el ingreso por concepto de flete y asume los riesgos del transporte.

El cargador o fletador: propietario de la mercancía, contrata el servicio y suele ser quien paga el flete.

El agente marítimo: representa legalmente al armador en el puerto, tramita permisos, realiza declaraciones aduaneras y coordina el arribo y descarga de la carga. Aunque no siempre es parte directa del contrato de transporte, desempeña un papel indispensable en la ejecución operativa.

Otros intermediarios: como el agente aduanero, el operador logístico, el consolidador de carga y el consignatario, quienes intervienen en etapas específicas de la cadena logística.

Un elemento clave es que muchos de estos contratos se celebran fuera del país, pero se ejecutan dentro del territorio colombiano, lo cual activa la aplicación del principio de territorialidad consagrado en el artículo 869 del Código de Comercio y los artículos 20 y 21 del Código Civil.

En consecuencia, aun cuando el contrato sea internacional, su ejecución local puede dar lugar a obligaciones tributarias dentro del país.

Esta estructura contractual compleja ha sido uno de los principales escudos utilizados por las empresas de transporte marítimo para eludir la tributación local, argumentando que los ingresos no se generan en el país.

Sin embargo, como se argumentará en los siguientes capítulos, existen bases legales y

doctrinales para considerar que dichas actividades sí están sujetas al impuesto de industria y comercio en el lugar donde se prestan efectivamente los servicios.

Clasificación como actividad económica gravada

Una de las claves para entender el potencial tributario del transporte marítimo en Colombia es su clasificación como actividad gravada. El impuesto de industria y comercio (ICA) grava las actividades industriales, comerciales y de servicios que se realicen dentro de la jurisdicción de un municipio o distrito, según lo establece la Ley 14 de 1983 y la Ley 1819 de 2016.

El artículo 345 de la Ley 1819 es particularmente relevante, ya que define como actividades de servicio todas aquellas tareas realizadas por personas naturales o jurídicas, sin vínculo laboral, a cambio de una contraprestación.

Esta definición abarca claramente al transporte marítimo internacional, que se presta bajo contrato, genera ingresos y no está sujeto a relación laboral entre el cargador y el transportador.

De igual manera, la DIAN, a través de la resolución 000139 de 2012, incluye el transporte marítimo

dentro de la sección H del CIU, correspondiente a actividades de servicios de transporte.

Esta clasificación no es solo un tecnicismo estadístico: es una herramienta legal que permite a los entes territoriales identificar qué actividades pueden ser gravadas y bajo qué códigos.

En el caso de Buenaventura, el Acuerdo 013 de 2020 del Concejo Distrital codifica el transporte marítimo, estableciendo explícitamente su sujeción al ICA.

A pesar de este marco normativo, en la práctica muchas empresas del sector no tributan por esta actividad en el territorio donde se ejecuta. Parte del problema radica en una interpretación restrictiva del lugar de prestación del servicio, y en la ambigüedad de los contratos celebrados en el extranjero.

No obstante, la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado ha venido aclarando que lo relevante para determinar la territorialidad del ICA es el lugar donde se ejecuta efectivamente la actividad, y no el domicilio fiscal de la empresa (Consejo de Estado, 2016).

En suma, el transporte marítimo internacional de carga cumple con todos los elementos para ser

considerado como una actividad gravada con el impuesto de industria y comercio.

El reto no está pues, en la norma, sino en su aplicación efectiva por parte de las autoridades territoriales. Reconocer esto es el primer paso para avanzar hacia un sistema tributario más justo, equitativo y funcional para las regiones portuarias de Colombia.

Capítulo 3. El impuesto de industria y comercio en Colombia.

El sistema tributario colombiano se erige sobre una arquitectura compleja que combina competencias del orden nacional, departamental y municipal. En este entramado, el impuesto de industria y comercio (ICA) ocupa un lugar fundamental como fuente principal de financiación para los municipios y distritos del país.

Su relevancia no es meramente recaudatoria: expresa la capacidad real que tienen los entes territoriales para ejercer su autonomía fiscal, traduciendo en recursos concretos las actividades económicas que se desarrollan en su jurisdicción.

No obstante, esta capacidad se encuentra limitada por tensiones históricas entre el poder legislativo central y los gobiernos locales, así como por ambigüedades normativas que afectan su implementación.

Particularmente en sectores complejos y transnacionales, como el transporte marítimo internacional de carga, estas tensiones adquieren una dimensión crítica. Actividades altamente

rentables y localmente ejecutadas terminan escapando al control tributario de los distritos portuarios, debido a criterios restrictivos de territorialidad y deficiencias institucionales para ejercer la fiscalización.

Este capítulo busca examinar en profundidad la estructura normativa y doctrinal del ICA en Colombia. A partir de su base constitucional, se analizan sus elementos jurídicos esenciales, la naturaleza de la potestad tributaria local, el alcance de la autonomía territorial y el encuadre legal de las actividades gravadas, prestando especial atención al transporte marítimo internacional.

Se trata de sentar las bases jurídicas sólidas para reclamar, desde lo local, un mayor control fiscal sobre actividades económicas que ocurren efectivamente en territorio propio.

Naturaleza, elementos y fundamento constitucional

El Impuesto de Industria y Comercio fue institucionalizado mediante la Ley 14 de 1983, aunque existen antecedentes de este gravamen desde comienzos del siglo XX.

Se trata de un tributo directo, lo que significa que grava de forma directa la manifestación de

capacidad económica de quien ejerce una actividad productiva o de servicios dentro del territorio de un municipio o distrito.

La materia imponible del ICA comprende la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios, ejecutadas de forma permanente u ocasional, y con o sin establecimiento de comercio.

Lo que importa, en términos jurídicos, no es tanto la forma en que se realiza la actividad, sino el hecho mismo de que esta genere ingresos dentro de la jurisdicción.

Desde el punto de vista constitucional, el tributo encuentra sustento en varios artículos de la Carta de 1991.

El artículo 287 establece que las entidades territoriales tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Esta disposición es complementada por el artículo 294, que prohíbe al Congreso conceder exenciones sobre los tributos de carácter territorial, lo cual reafirma el principio de protección de las finanzas locales.

Asimismo, el artículo 362 reconoce la titularidad de los ingresos propios como patrimonio de las entidades territoriales, lo cual consolida su carácter autónomo.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado en múltiples ocasiones que la autonomía tributaria no equivale a soberanía, pero sí implica una capacidad efectiva para decidir sobre sus ingresos y ejercer la gestión de sus tributos.

En este sentido, la Corte ha reconocido que la autonomía local debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley, pero también ha advertido que el poder central no puede limitarla de forma desproporcionada.

En la Sentencia C-517 de 1992, por ejemplo, se estableció que la autonomía tributaria de los municipios es un componente esencial del Estado descentralizado.

Desde la doctrina, autores como Piza Rodríguez (2008) han señalado que el ICA expresa no solo una herramienta de recaudo, sino una manifestación política del principio de descentralización fiscal.

Su configuración permite que las entidades territoriales participen directamente en la distribución de la renta nacional, mediante la

identificación y gravamen de actividades económicas desarrolladas en su suelo.

Este poder, sin embargo, debe ejercerse con responsabilidad técnica y conforme a los principios de legalidad, equidad y eficiencia.

Autonomía territorial y potestad tributaria

La autonomía territorial en Colombia ha sido concebida como un principio estructural del orden constitucional, orientado a garantizar la gestión autónoma de los asuntos públicos por parte de los entes locales.

En el campo tributario, esta autonomía se traduce en la potestad para establecer, modificar y derogar tributos propios, dentro del marco que fije el legislador nacional.

Esta posibilidad fue reforzada por la Ley 1819 de 2016, en cuyo artículo 343 se establece que el impuesto de industria y comercio se causa en favor del municipio o distrito donde efectivamente se realice la actividad gravada, independientemente de la ubicación del domicilio principal del contribuyente.

Este principio de territorialidad es esencial para defender el derecho de ciudades como

Buenaventura a gravar actividades que, aunque organizadas desde otros lugares, se ejecutan físicamente en su suelo y utilizan su infraestructura, su mano de obra y sus servicios públicos.

Desde una perspectiva de justicia fiscal, resulta contrario al espíritu de la Constitución que los beneficios económicos generados en una ciudad portuaria no se reflejen en su capacidad de inversión social.

En la práctica, sin embargo, la aplicación del principio de territorialidad ha sido objeto de disputas y resistencias.

Muchas empresas de transporte, por ejemplo, alegan que sus operaciones no tienen lugar en el puerto sino en sus oficinas principales o en los contratos suscritos en el exterior. Esta interpretación reduce la posibilidad de los entes territoriales para ejercer su potestad tributaria, trasladando la base gravable a otros lugares y debilitando la autonomía fiscal local.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha contribuido a clarificar esta situación. En la Sentencia 19256 de 2014, la Sección Cuarta sostuvo que, para efectos del ICA, el criterio relevante es el de ejecución material de la actividad, y no el lugar de firma del contrato o el domicilio fiscal.

Esta interpretación ha sido crucial para fortalecer los argumentos de los entes territoriales que buscan recuperar el control sobre su base tributaria, particularmente en actividades complejas como el transporte, la logística y el comercio digital.

Desde el punto de vista doctrinal, la potestad tributaria territorial puede considerarse como una facultad derivada, limitada por el principio de legalidad, pero activa en la configuración de la política fiscal local.

Los concejos municipales y distritales tienen la capacidad de definir tarifas, establecer exenciones razonables, reglamentar los procedimientos de liquidación y recaudo, y diseñar incentivos fiscales en función del desarrollo económico y la equidad.

Este poder, sin embargo, requiere voluntad política, capacidad técnica y respaldo normativo para ser ejercido eficazmente.

Actividades gravadas, sujetos pasivos y régimen jurídico aplicable

La estructura del ICA descansa sobre cuatro pilares esenciales: el hecho generador, el sujeto pasivo, la base gravable y la tarifa.

La Ley 14 de 1983 y la Ley 1819 de 2016 establecen que el hecho generador del impuesto es

la realización, dentro de una jurisdicción territorial, de actividades industriales, comerciales o de servicios. En este último grupo se incluyen todas aquellas labores ejecutadas sin vínculo laboral, que generen contraprestación económica y que puedan ser individualizadas como una manifestación de actividad económica.

El transporte marítimo internacional de carga cumple con todas estas condiciones. Se trata de una actividad prestada por empresas organizadas, generalmente extranjeras o con representación local, que ofrecen servicios de traslado de mercancías entre puertos.

Estos servicios son remunerados mediante un flete, pactado en contratos que, si bien pueden ser suscritos en el extranjero, se ejecutan en el territorio colombiano. En particular, el momento del cargue y descargue, la navegación costera y la logística portuaria constituyen actividades efectivas de prestación de servicios en el país.

Los sujetos pasivos del ICA son quienes realizan la actividad gravada. En el caso del transporte marítimo, las navieras y armadores son los contribuyentes principales, dado que ejecutan el hecho generador.

En algunos casos, podría considerarse la posibilidad de designar responsables sustitutos, como los agentes marítimos, siempre que exista una norma legal o acuerdo local que así lo determine. Esta figura es válida jurídicamente y ha sido reconocida por la DIAN y el Consejo de Estado, pero requiere una regulación expresa en los estatutos tributarios locales.

La base gravable del impuesto es el ingreso bruto percibido durante el año anterior por la actividad realizada en el territorio. En el caso del transporte, esto implica los ingresos por concepto de fletes y servicios logísticos prestados en puertos como Buenaventura.

La tarifa, definida por los concejos distritales, debe respetar los límites establecidos por la ley. En Buenaventura, el Acuerdo 013 de 2020 establece una tarifa del 10 x 1000 para la actividad de transporte marítimo de carga, identificada con el código 5012 del CIIU.

Pese a la claridad normativa, la aplicación del ICA en este sector enfrenta obstáculos operativos, como la falta de información sobre los ingresos de las empresas navieras, la ausencia de mecanismos efectivos de retención y la resistencia de los actores privados a tributar en el lugar donde operan.

Superar estas barreras requiere una estrategia integral de fortalecimiento institucional, articulación con la DIAN, cooperación intermunicipal y actualización del marco normativo local.

Desde la perspectiva del derecho tributario internacional, no existen normas que impidan la aplicación del ICA a empresas extranjeras que realizan actividades en Colombia.

Por el contrario, el principio de territorialidad fiscal es reconocido por la doctrina y por los convenios internacionales, siempre que se respete el debido proceso, la igualdad ante la ley y la no discriminación. En este sentido, gravar a las navieras por las actividades que realizan en puertos colombianos no solo es legal, sino legítimo.

Capítulo 4. El hecho generador en el contexto del transporte marítimo

En el universo del derecho tributario, el hecho generador es la clave de bóveda sobre la cual se edifica toda obligación fiscal. No es apenas un evento técnico, sino la concreción normativa de un criterio de justicia fiscal: la identificación del momento, lugar y sujeto que expresa una capacidad económica sujeta a imposición.

Si el tributo es la forma en que la sociedad materializa el deber ciudadano de contribuir al sostenimiento del Estado, el hecho generador es la respuesta institucional a la pregunta esencial: ¿cuándo y por qué se debe tributar?

En Colombia, el impuesto de industria y comercio (ICA) grava las actividades económicas ejercidas dentro de una jurisdicción territorial. Esto supone una construcción jurídica que parte de lo concreto: lo que ocurre en una ciudad, un puerto, una bodega, una terminal. Pero cuando la actividad gravada es el transporte marítimo internacional, este principio se enfrenta a un desafío estructural.

Las operaciones logísticas se fragmentan entre países, los contratos se celebran en el extranjero, los armadores no siempre tienen sede en territorio nacional, y los ingresos circulan por sistemas financieros globalizados. En este contexto, ¿cómo identificar el hecho generador del ICA en un puerto como Buenaventura?

Este capítulo busca desentrañar esa pregunta. Desarrolla en profundidad los cuatro aspectos que componen el hecho generador: material, espacial, temporal y cuantitativo, aplicados al transporte marítimo de carga.

Lo hace desde una perspectiva normativa, jurisprudencial y técnica, pero también política. Porque detrás de cada criterio de territorialidad, de cada definición de ingreso, subyace una disputa por la redistribución del poder fiscal en el país. Entender el hecho generador en el caso del puerto es, por tanto, un ejercicio de afirmación de la soberanía tributaria territorial.

El aspecto material: una actividad de servicio gravada por la ley

El punto de partida del hecho generador es el aspecto material: la actividad o situación que la ley considera susceptible de imposición. En el caso del impuesto de industria y comercio, esa actividad

debe ser industrial, comercial o de servicios, ejercida dentro de la jurisdicción del municipio o distrito.

El transporte marítimo internacional de carga encuadra de forma precisa en esta definición. Se trata de una actividad de servicios, prestada por empresas que se comprometen contractualmente a trasladar mercancías entre puertos, a cambio de una contraprestación económica denominada flete.

El artículo 345 de la Ley 1819 de 2016 define los servicios gravados como toda labor realizada por personas naturales o jurídicas, sin relación laboral, que genere contraprestación, y que se concrete en una obligación de hacer. El transporte, claramente, cumple con todos estos elementos.

Este encuadre ha sido reafirmado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que clasifica el transporte marítimo dentro de la sección H del CIIU, como actividad de servicio (Resolución 000139 de 2012).

El propio estatuto tributario del Distrito de Buenaventura “Acuerdo 017 de 2017” codifica esta actividad con el número 5012, estableciendo una tarifa del 10 x 1000 sobre los ingresos brutos.

Adicionalmente, la Corte Suprema de Justicia ha precisado, en la Sentencia 05001 de 2010, que el transporte marítimo es una “obligación de

resultado”, es decir, que el servicio se perfecciona cuando se entrega la carga.

Esta calificación tiene consecuencias relevantes: si el transporte se realiza entre puertos y la entrega se concreta en Buenaventura, la actividad se ha ejecutado allí, configurando el hecho imponible y, por ende, el hecho generador del impuesto.

El argumento de que esta actividad no debe ser gravada por tratarse de contratos celebrados fuera del país resulta insostenible desde la perspectiva del derecho tributario moderno.

La ley no grava el contrato, sino la ejecución del servicio. Así lo ha reconocido la doctrina colombiana (Piza Rodríguez, 2008) y también la doctrina comparada (Vásquez Duque, 2019), que señala que lo imponible no es el papel firmado, sino la acción desplegada que genera riqueza y demanda infraestructura pública.

El aspecto espacial: territorialidad del servicio y soberanía fiscal

Uno de los debates centrales en el análisis del ICA es la determinación del lugar donde se configura el hecho generador. Este aspecto espacial cobra particular relevancia en el transporte marítimo, una actividad transnacional que transcurre entre

diferentes jurisdicciones. La pregunta es simple pero decisiva: ¿en qué lugar se considera prestado el servicio?

El artículo 343 de la Ley 1819 de 2016 establece que el ICA se causa en el municipio o distrito donde se realice la actividad gravada. Esta norma consagra de manera explícita el principio de ejecución material como criterio de territorialidad. Es decir, el tributo se causa donde efectivamente se presta el servicio, no donde se encuentra la sede del contribuyente, ni donde se firmó el contrato, ni donde se realizó el pago.

La Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), en concepto 016754 de 2006, estableció que, en el caso del transporte, el lugar donde se despacha el bien determina la causación del impuesto, siempre que el contribuyente tenga establecimiento en esa jurisdicción.

Sin embargo, este criterio ha sido rebatido por la jurisprudencia, que reconoce que el establecimiento no es requisito para la configuración del hecho generador, sino apenas un criterio adicional de control.

En la Sentencia 19256 de 2014, el Consejo de Estado estableció un principio decisivo: lo que define la territorialidad del ICA es el lugar donde se

ejecuta el contrato, es decir, donde se desarrolla la actividad que produce el ingreso.

En el caso del transporte de carga que arriba a Buenaventura, esa actividad se concreta en el puerto: allí se descarga la mercancía, se recibe, se transfiere, se moviliza. Es en esa jurisdicción donde se cumple el resultado que la naviera ha prometido contractualmente.

Desde el derecho comparado, países como Chile, México y Perú también aplican criterios de ejecución efectiva para definir la sujeción tributaria territorial.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) respalda este enfoque en su modelo de convenio para evitar la doble imposición, al sostener que los ingresos deben gravarse preferentemente en la fuente donde se originan, especialmente si el servicio implica utilización de infraestructura pública.

Para Buenaventura, esta dimensión es vital. No se trata apenas de un debate técnico, sino de un ejercicio de defensa de su autonomía fiscal. Si la actividad se realiza en su suelo, si consume sus recursos, si genera impactos sociales y económicos locales, no hay razón jurídica ni ética para que los ingresos derivados de ella escapen a su sistema tributario.

El aspecto temporal: momento de la causación y efectos jurídicos

El tercer componente del hecho generador es el aspecto temporal: el momento exacto en que se entiende causada la obligación tributaria. En el caso del ICA, esto ocurre cuando se realiza materialmente la actividad económica gravada. La actividad de transporte, como servicio de ejecución sucesiva, presenta particularidades que exigen una lectura cuidadosa.

Como ya se mencionó, la Corte Suprema ha indicado que el transporte marítimo es una obligación de resultado.

Esto implica que el servicio no se considera prestado hasta tanto la mercancía no haya sido entregada. Esta precisión es esencial para determinar cuándo se genera el impuesto: no es en el embarque, ni en la suscripción del contrato, ni en el pago anticipado del flete, sino en la llegada efectiva al puerto de destino.

Desde el punto de vista tributario, esto significa que, en operaciones de importación, el ICA se causa cuando la nave arriba a Buenaventura y realiza la entrega de la mercancía.

En operaciones de exportación, el momento de causación puede ubicarse en el despacho de las

mercancías, siempre que este implique la utilización de servicios logísticos y operativos en el puerto.

Este criterio ha sido respaldado por la DIAN y se encuentra recogido en el glosario técnico de términos aduaneros (DIAN, 2017), donde se define el “despacho” como el conjunto de formalidades aduaneras necesarias para la salida o ingreso de mercancías. Si estas formalidades se ejecutan en Buenaventura, es allí donde se materializa el hecho gravado.

El reconocimiento claro del aspecto temporal permite evitar prácticas evasivas como el fraccionamiento de contratos, la manipulación de fechas de arribo o la omisión de ingresos en períodos fiscales determinados.

Para ello, el distrito debe avanzar en la implementación de sistemas de trazabilidad, interoperabilidad de bases de datos con la DIAN y mecanismos de auditoría portuaria, como los propuestos por la OCDE en sus guías de fortalecimiento institucional en entornos logísticos (OCDE, 2021).

Aspectos cuantitativos: base gravable, tarifas y mecanismos de control

El aspecto cuantitativo del hecho generador permite determinar la magnitud económica de la obligación tributaria.

En el ICA, la base gravable corresponde a los ingresos brutos obtenidos por el contribuyente en el año inmediatamente anterior, derivados de la actividad gravada. En el caso del transporte marítimo, esto implica contabilizar los fletes y demás ingresos percibidos por la prestación del servicio dentro del territorio del distrito.

Una dificultad frecuente es que muchas de estas empresas son extranjeras y no tienen establecimiento permanente en Colombia, lo que complica la fiscalización.

No obstante, el hecho de no tener domicilio en el país no las exime del deber de tributar cuando ejecutan actividades en territorio nacional. Así lo ha establecido el artículo 20 del Código Civil Colombiano, y lo ha reafirmado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Para superar las barreras de control, la figura del agente marítimo puede resultar clave. Aunque no es, por sí mismo, sujeto pasivo del tributo, puede ser

designado como sustituto mediante una reforma al estatuto tributario distrital.

En este modelo, el agente actuaría como retenedor del impuesto, declarando y transfiriendo los recursos en nombre de la empresa extranjera. Esta figura ya se aplica en el impuesto de registro y tiene respaldo en el artículo 437-1 del Estatuto Tributario Nacional.

Otra alternativa es establecer acuerdos administrativos con las sociedades portuarias para que reporten los ingresos facturados por los operadores logísticos, permitiendo cruzar esta información con los datos de la DIAN y la Superintendencia de Puertos y Transporte. Este modelo ha sido exitoso en ciudades como Cartagena y Barranquilla, y puede adaptarse al contexto de Buenaventura.

La tarifa del 10 x 1000 establecida en el Acuerdo 017 de 2017 es legal, proporcional y adecuada para el sector. Lo que falta es su aplicación efectiva.

La ausencia de mecanismos de retención y la falta de fiscalización generan una pérdida significativa de ingresos potenciales que podrían destinarse a infraestructura, salud, educación y seguridad en el territorio. En este sentido, el aspecto cuantitativo del hecho generador no es solo una fórmula: es un

punto de conexión entre la actividad económica y el desarrollo local.

Aplicación al caso de las navieras y armadores

Hasta este punto, hemos delineado el marco general del hecho generador en el impuesto de industria y comercio (ICA) aplicado al transporte marítimo.

Pero para que esta estructura jurídica se ancle en la realidad portuaria de Buenaventura, es indispensable concretar el análisis en los actores directamente involucrados: las empresas navieras, los armadores y, en algunos casos, sus agentes marítimos.

Las navieras son compañías dedicadas a la prestación del servicio de transporte marítimo de mercancías. Estas empresas, que operan a nivel internacional, son las que contratan el transporte, asignan los buques, gestionan los itinerarios y reciben los ingresos por concepto de flete.

El armador, en términos jurídicos, es la persona natural o jurídica que explota la nave, ya sea como propietario o por contrato de gestión. En muchos casos, la naviera y el armador coinciden, pero no siempre: existen navieras que operan con buques

alquilados (time charter) y armadores que delegan completamente la comercialización del servicio.

Ambos —naviera y armador— son sujetos que ejecutan una actividad económica en territorio colombiano cuando una nave llega al puerto, descarga mercancías, opera sobre infraestructura portuaria local y cumple con la obligación contractual frente al fletador o consignatario.

Esta operación implica una manifestación de capacidad contributiva local, pues genera ingresos y demanda servicios públicos como pilotaje, remolque, muellaje, vigilancia y dragado, entre otros.

La tesis central que aquí se defiende es que las navieras y los armadores son sujetos pasivos del ICA en Buenaventura siempre que la actividad se ejecute en su jurisdicción, aunque no tengan domicilio o establecimiento en el Distrito.

Así lo establece el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, que contempla como hecho gravado toda actividad ejercida en el territorio, sea de manera directa o indirecta, con o sin establecimiento de comercio.

Este criterio también ha sido avalado por la Corte Constitucional. En la Sentencia C-232 de 1998, el alto tribunal recordó que los municipios no requieren

que el sujeto pasivo esté domiciliado en su jurisdicción para que se configure el hecho generador del tributo, siempre que este realice efectivamente la actividad gravada en el territorio.

La dificultad práctica radica en que estas empresas, al no tener sede permanente en Buenaventura, escapan con frecuencia al radar fiscal local.

Es aquí donde entra la figura del agente marítimo. Este es el representante legal de la naviera o armador en tierra, encargado de tramitar permisos, coordinar el arribo de las naves y relacionarse con las autoridades portuarias y aduaneras.

Aunque la legislación actual (artículo 1492 del Código de Comercio) no lo reconoce como sujeto tributario sustituto, su rol operativo y su proximidad a la operación hacen viable que, mediante reforma normativa, pueda ser designado como responsable solidario o agente de retención del ICA, sin violentar el principio de legalidad tributaria.

La aplicación del impuesto a navieras y armadores no solo es jurídicamente viable: es fiscalmente necesaria. En el caso de Buenaventura, donde el 60% del comercio exterior colombiano ingresa por sus muelles, la falta de sujeción de estas empresas significa una fuga de ingresos locales

inmensa. Ingresos que podrían destinarse a infraestructura, salud, agua potable o seguridad.

En un contexto de rezago social crónico como el de este distrito, permitir que actores económicos de escala global operen sin tributar es, además de inequitativo, éticamente insostenible.

Delimitación jurídica y controversias doctrinales

El régimen del ICA sobre actividades de transporte, especialmente marítimo, ha sido objeto de múltiples controversias jurídicas y doctrinales. Parte de estas tensiones derivan del carácter híbrido de la actividad —local en su ejecución, pero global en su contratación—, y parte de la ambigüedad legislativa que persiste sobre la territorialidad del hecho generador, la exigibilidad del tributo sin establecimiento y la responsabilidad de los intermediarios.

Una primera controversia se relaciona con la interpretación del principio de territorialidad. Mientras la Ley 1819 de 2016 establece que el impuesto se causa en el lugar donde se realiza la actividad, algunos conceptos técnicos de la DIAN y la DAF han introducido requisitos adicionales, como la existencia de sucursal o establecimiento.

Esta condición no se deriva de la ley, sino de interpretaciones administrativas que han sido desvirtuadas por el Consejo de Estado, el cual ha sostenido que lo determinante es la ejecución del hecho gravado, no la presencia física del contribuyente.

Una segunda discusión gira en torno a la posibilidad de gravar a empresas extranjeras sin domicilio en Colombia.

Algunos sectores han alegado que imponer tributos locales a estas compañías violaría tratados de comercio o convenios de doble imposición. Sin embargo, la jurisprudencia ha sido clara: los tratados internacionales firmados por Colombia no afectan los impuestos territoriales, ya que el artículo 294 de la Constitución prohíbe que estos sean objeto de exención o modificación por normas nacionales o convenios.

Es decir, el ICA no está cubierto por los convenios internacionales de doble tributación suscritos por el país (DIAN, 2010).

Una tercera controversia se refiere a la responsabilidad del agente marítimo. Si bien el Código de Comercio no lo contempla como sujeto tributario, su designación como sustituto requiere una modificación legal específica.

La propuesta de este libro es que se adicione un literal 9 al artículo 1492 del Código de Comercio, estableciendo que el agente marítimo será responsable solidario del pago del ICA cuando represente a navieras o armadores que operen en territorio colombiano sin establecimiento permanente. Esta figura ya existe en otros impuestos como el de registro y cuenta con respaldo jurisprudencial.

Finalmente, la controversia más estructural es de orden político: ¿pueden los municipios y distritos ejercer soberanía fiscal real sobre actores económicos de escala global, o deben limitarse a esperar transferencias del gobierno central?

Este dilema recorre todo el diseño tributario colombiano y refleja una tensión entre centralismo fiscal y autonomía territorial. En este contexto, el caso de Buenaventura es emblemático. Es un puerto que produce valor para el país, pero que no recibe, por la vía tributaria, una retribución acorde.

Corregir esta injusticia requiere una acción normativa clara, una jurisprudencia coherente, y una voluntad política que entienda el tributo no solo como fuente de ingreso, sino como mecanismo de equidad territorial.

Capítulo 5. Sujeto pasivo y mecanismos de recaudo

La figura del sujeto pasivo en el impuesto de industria y comercio (ICA) no solo define al responsable jurídico del tributo, sino que determina, en la práctica, la capacidad real de los entes territoriales para hacer efectivo su derecho al recaudo.

En escenarios fiscales complejos como el del transporte marítimo internacional, donde confluyen actores multinacionales, contratos extraterritoriales y operaciones descentralizadas, la determinación de quién debe tributar, y cómo hacerlo exigible, se convierte en una cuestión estratégica para la sostenibilidad de las finanzas locales.

En el contexto de Buenaventura —puerto vital para el comercio exterior colombiano, pero territorialmente debilitado en su autonomía fiscal— el debate sobre el sujeto pasivo y los mecanismos de recaudo del ICA se vuelve urgente.

Las empresas navieras y los armadores realizan allí operaciones de alto valor económico, pero su presencia administrativa es difusa, y muchas veces mediada por agentes marítimos que asumen tareas operativas sin responsabilidad fiscal directa.

Este vacío normativo ha permitido que parte del valor generado en el territorio escape a la tributación, perpetuando una desigualdad estructural entre quienes operan desde el puerto y quienes sostienen sus servicios públicos.

Este capítulo aborda con profundidad este problema. En primer lugar, se presenta un análisis jurídico que demuestra por qué las navieras y armadores deben ser considerados sujetos pasivos del ICA cuando ejecutan actividades en el Distrito de Buenaventura.

En segundo lugar, se examina el papel del agente marítimo, no solo como intermediario operativo, sino como posible figura de sustitución tributaria. Finalmente, se plantea una propuesta normativa concreta para hacer efectivo el recaudo: desde la modificación del Código de Comercio hasta la implementación de esquemas de retención en la fuente.

El propósito es dotar a los entes territoriales de herramientas legales, claras y viables para garantizar una tributación justa, efectiva y alineada con los principios de equidad y autonomía fiscal consagrados en la Constitución.

Las navieras y armadores como contribuyentes

El reconocimiento jurídico de quién es sujeto pasivo de un impuesto no es una cuestión formal, sino una afirmación sustantiva de responsabilidad fiscal.

En el caso del impuesto de industria y comercio (ICA), el sujeto pasivo es la persona natural o jurídica que, directamente o por intermedio de terceros, realiza en una jurisdicción determinada una actividad gravada, sea industrial, comercial o de servicios. Así lo establecen los artículos 32 y 33 de la Ley 14 de 1983, norma fundacional de la tributación territorial en Colombia.

En el contexto del transporte marítimo internacional, las navieras y los armadores cumplen todas las condiciones sustanciales para ser considerados contribuyentes del ICA.

Son estas entidades las que prestan directamente el servicio de transporte de mercancías entre puertos, las que celebran contratos de fletamento, asumen las obligaciones logísticas y comerciales del traslado, emiten los conocimientos de embarque y perciben el ingreso denominado flete.

Este servicio, cuando se presta en el territorio del Distrito de Buenaventura —por ejemplo, mediante

el arribo de buques, la descarga de mercancías o la operación logística portuaria— activa el hecho generador del ICA, dado que se configura una actividad de servicio efectivamente ejecutada en el ámbito territorial del tributo.

Según el artículo 345 de la Ley 1819 de 2016, este tipo de servicios está gravado con el ICA si son realizados sin relación laboral y generan una contraprestación económica, condiciones que encajan plenamente en la relación contractual entre el armador/naviera y el usuario del servicio.

En este punto, es fundamental recordar que la residencia fiscal del contribuyente no es un requisito para que nazca la obligación tributaria. Así lo ha afirmado el Consejo de Estado en sentencias como la 19256 de 2014, que clarifica que lo determinante es el lugar de ejecución del hecho gravado, no el domicilio del contribuyente.

También la Corte Constitucional, en su Sentencia C-232 de 1998, ha precisado que los tributos territoriales pueden aplicarse a quienes operen en la jurisdicción, con o sin establecimiento permanente.

Desde el punto de vista práctico, esta configuración jurídica implica que las navieras y los armadores que realicen actividades en Buenaventura son contribuyentes obligados al pago

del ICA, incluso si carecen de oficina, sucursal o representante legal en el Distrito. Si operan allí, deben tributar allí.

La omisión de este recaudo no solo genera una pérdida fiscal significativa para Buenaventura, sino que además perpetúa un modelo de enclave tributario en el que las actividades económicas se desconectan de las responsabilidades públicas.

En una ciudad donde los indicadores de pobreza superan el 60% y el acceso a servicios básicos es limitado, resulta inaceptable que actores económicos que extraen valor de su infraestructura y territorio queden eximidos de contribuir a su desarrollo.

Reconocer a las navieras y armadores como contribuyentes no es, por tanto, una decisión arbitraria, sino una exigencia constitucional y ética que responde al principio de equidad tributaria, según el cual todos deben aportar en proporción a los beneficios que reciben del sistema.

El agente marítimo: ¿intermediario o responsable sustituto?

El agente marítimo ha sido tradicionalmente considerado como un representante operativo del armador o naviera en tierra firme. Su papel está

claramente definido en el Código de Comercio Colombiano, artículo 1489, como la persona autorizada para representar al armador en todos los asuntos relativos a la nave durante su estadía en puerto. Esta representación incluye gestiones logísticas, aduaneras, contractuales y administrativas.

A pesar de su rol central en la operación del transporte marítimo, el agente marítimo no ha sido designado legalmente como contribuyente del ICA en la actividad de transporte, y tampoco como responsable sustituto en los términos del Estatuto Tributario.

Esto ha generado un vacío funcional en la cadena de cumplimiento fiscal, especialmente cuando las navieras carecen de sede en el país o no cumplen con las obligaciones declarativas y de pago ante los municipios y distritos.

La pregunta que se plantea es: ¿puede el agente marítimo ser considerado responsable tributario en ausencia del contribuyente principal? La respuesta, desde el punto de vista doctrinal y jurisprudencial, es afirmativa, pero condicionada.

La figura del sustituto tributario implica que un tercero, sin ser directamente el autor del hecho

gravado, asume la obligación tributaria en nombre del contribuyente, por mandato legal.

Esta figura existe en el sistema tributario colombiano y ha sido aplicada en impuestos como el de registro, el predial (para inquilinos en contratos de arrendamiento) y el IVA (a través de la retención en la fuente).

Sin embargo, su utilización exige una habilitación expresa por norma con fuerza legal, tal como lo establece el principio de legalidad en materia tributaria (artículo 338 de la Constitución).

Desde esta perspectiva, el agente marítimo podría convertirse en sustituto legal del contribuyente, siempre que así lo determine una norma específica, ya sea a través de una modificación al Código de Comercio o de un acuerdo distrital que lo regule dentro de los márgenes legales permitidos.

El sustento técnico para ello está en su papel como representante legal del armador o naviera ante las autoridades.

El agente tiene conocimiento directo de las operaciones, maneja los manifiestos de carga, tramita el arribo y despacho de naves, y actúa como canal de comunicación oficial ante la DIAN, DIMAR, Supertransporte y las sociedades portuarias. Es, por

tanto, el actor más idóneo para asumir la función de retención o declaración del tributo, en nombre de su representado.

Una propuesta normativa viable, que ya fue esbozada en capítulos anteriores, es adicionar un literal noveno al artículo 1492 del Código de Comercio, estableciendo que el agente marítimo responderá solidariamente con el armador por las obligaciones tributarias derivadas de la operación de la nave, cuando el primero actúe como su representante en puertos colombianos.

Esta propuesta no solo es legalmente admisible, sino que responde a una lógica de eficiencia administrativa y equidad fiscal.

En conclusión, el agente marítimo no es, en sí mismo, sujeto pasivo del ICA por la actividad de transporte. Pero dadas sus funciones y su capacidad operativa, puede y debe ser considerado responsable sustituto o agente retenedor del tributo, siempre que exista un respaldo normativo claro y constitucionalmente válido. Su inclusión es clave para garantizar el recaudo en escenarios donde el contribuyente real no es fácilmente alcanzable por la administración distrital.

Propuesta normativa y figuras de retención

La situación fiscal actual de Buenaventura refleja una contradicción profunda: mientras se constituye como el puerto más importante del país en términos de movimiento de carga, su administración tributaria carece de herramientas eficaces para gravar y recaudar el impuesto de industria y comercio generado por las actividades de transporte marítimo internacional.

Esta contradicción no es resultado de incapacidad local, sino de una laguna normativa que debilita la soberanía tributaria del Distrito.

Para revertir esta situación, se requiere una intervención normativa en dos niveles: nacional (para modificar el marco jurídico que rige la responsabilidad de los agentes marítimos) y local (para establecer mecanismos de retención y control).

A nivel nacional, la propuesta principal consiste en modificar el artículo 1492 del Código de Comercio, añadiendo un literal que disponga lo siguiente:

“Responder personal y solidariamente con la nave agenciada por el impuesto de industria y comercio como agente sustituto del sujeto pasivo del

impuesto, por medio de la retención y declaración del mismo ante la autoridad tributaria local, conforme a los procedimientos y tarifas fijados por el respectivo ente territorial.”

Esta disposición crearía una base legal clara para que los agentes marítimos actúen como sustitutos fiscales, y permitiría al Estado colombiano cumplir con el mandato constitucional de fortalecer los fiscos territoriales (artículo 287 CP), sin crear un nuevo tributo ni imponer cargas excesivas.

A nivel local, el Distrito de Buenaventura debe actualizar su Estatuto Tributario, incluyendo un artículo específico que:

Defina la figura del agente sustituto en el caso de servicios prestados por contribuyentes sin establecimiento en el territorio.

Establezca un procedimiento de retención en la fuente del ICA por parte de agentes marítimos, sociedades portuarias u operadores logísticos.

Autorice a la administración tributaria a celebrar acuerdos de intercambio de información con la DIAN, DIMAR y la Superintendencia de Puertos, para identificar operaciones gravadas y prevenir la evasión.

La figura de retención en la fuente no solo es viable, sino que ha demostrado ser eficaz en otros municipios del país para el recaudo del ICA. Medellín, Bogotá y Cali han implementado sistemas similares con resultados positivos.

En el contexto portuario, donde los pagos de flete se registran con anticipación, esta modalidad de retención es técnicamente posible, especialmente si se apoya en la facturación electrónica y en los manifiestos aduaneros.

Estas propuestas no buscan crear cargas nuevas ni desalentar la inversión extranjera. Por el contrario, su propósito es equilibrar la relación entre quienes se benefician de la infraestructura pública y quienes financian su mantenimiento.

La evasión fiscal por parte de actores transnacionales distorsiona la competencia, debilita el tejido institucional y limita la capacidad del Estado local para atender necesidades básicas. Implementar estos cambios es, por tanto, un acto de justicia fiscal y un paso firme hacia una tributación con equidad territorial.

Capítulo 6. Convenios internacionales y límites de la exención

En el campo del derecho tributario, los convenios internacionales para evitar la doble imposición y los tratados de libre comercio han ganado cada vez más protagonismo como instrumentos de articulación fiscal entre naciones. Su función principal es racionalizar la carga tributaria de los contribuyentes que operan en varios países, evitando que una misma renta sea gravada dos veces en jurisdicciones distintas.

Sin embargo, cuando se analiza su interacción con los tributos de carácter territorial —como el impuesto de industria y comercio (ICA) en Colombia—, emergen tensiones normativas, conflictos de competencia y riesgos de erosión de la autonomía fiscal local.

El caso del transporte marítimo internacional en puertos como Buenaventura representa un escenario particularmente ilustrativo de estas tensiones.

Empresas navieras, amparadas en su carácter internacional, han invocado erróneamente los

beneficios de convenios bilaterales o tratados comerciales para eludir el pago del ICA, argumentando exenciones que ni la Constitución ni la legislación tributaria territorial les reconocen.

Esta situación no solo debilita el recaudo, sino que vulnera el principio de equidad tributaria, dejando a los entes territoriales sin herramientas eficaces para gravar actividades que, aunque globalizadas en su lógica, se ejecutan materialmente en su territorio.

Este capítulo aborda, en tres momentos, los principales elementos de este debate. Primero, se examina la naturaleza y alcance de los convenios de doble imposición (CDI) y su no aplicabilidad al ICA. Luego, se analizan los tratados comerciales y su impacto real sobre los tributos territoriales, a la luz de la jurisprudencia constitucional. Finalmente, se expone cómo el principio de autonomía tributaria se ve afectado por la inadecuada interpretación de estas figuras internacionales, debilitando el poder fiscal de los entes locales y profundizando la dependencia económica frente al nivel central.

Convenios de doble imposición (CDI)

Los convenios de doble imposición (CDI) son instrumentos internacionales suscritos entre Estados con el objetivo de evitar que un mismo ingreso sea gravado dos veces: una por el país de origen de la renta y otra por el país de residencia del contribuyente.

Estos convenios están estructurados generalmente bajo los modelos de la OCDE o de la ONU, y definen criterios de atribución de la potestad tributaria, métodos de eliminación de la doble tributación y cláusulas de intercambio de información fiscal.

En el caso colombiano, los CDI firmados y ratificados se limitan al ámbito del impuesto sobre la renta y complementarios, así como, en algunos casos, al impuesto al patrimonio. Esto significa que los CDI no cubren los tributos de carácter territorial, como el impuesto de industria y comercio, que son competencia exclusiva de municipios y distritos conforme a la Constitución.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en su cartilla explicativa de convenios, ha señalado expresamente que los CDI "no pueden comprometer impuestos de orden territorial", ya que hacerlo sería una extralimitación del Estado

central respecto a competencias exclusivas de los entes locales (DIAN, 2010).

A su vez, la Corte Constitucional, en Sentencia C-060 de 1993 y en C-232 de 1998, ha reiterado que el Congreso no puede conceder exenciones en tributos locales mediante leyes nacionales o acuerdos internacionales, conforme lo prohíbe el artículo 294 de la Constitución.

No obstante, en la práctica, muchas navieras o intermediarios intentan ampararse en CDI para alegar una supuesta “no sujeción” al ICA. Alegan que por tratarse de un ingreso derivado del comercio internacional y por ser sujetos residentes en países con los que Colombia ha suscrito convenios, estarían eximidos de tributar a nivel local. Este argumento es jurídicamente insostenible.

Primero, porque el ICA no grava la renta global ni el patrimonio, sino el ejercicio efectivo de una actividad económica en un territorio determinado.

Segundo, porque el tributo se causa en favor del municipio o distrito donde se realiza la actividad, de acuerdo con el artículo 343 de la Ley 1819 de 2016.

Y tercero, porque ningún CDI puede modificar las competencias tributarias otorgadas por la Constitución a los entes territoriales.

Por tanto, invocar un CDI para eludir el ICA constituye no solo un error técnico, sino una práctica que erosiona el sistema fiscal territorial. Corresponde a los municipios y distritos rechazar tales pretensiones y ejercer, con respaldo legal y jurisprudencial, su potestad de gravar las actividades económicas que se desarrollan en su jurisdicción, sin importar el domicilio del contribuyente.

Tratados comerciales y restricciones constitucionales

Además de los CDI, Colombia ha suscrito numerosos tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos multilaterales de integración económica (como la CAN, MERCOSUR, Alianza del Pacífico). Estos tratados buscan facilitar el intercambio de bienes y servicios, reducir barreras arancelarias y promover condiciones equitativas para los inversionistas extranjeros.

Sin embargo, algunos actores económicos han pretendido extender los beneficios de estos tratados al ámbito de la tributación territorial, particularmente al impuesto de industria y comercio.

El argumento suele ser el siguiente: si el tratado protege al inversionista extranjero de cargas fiscales

discriminatorias o excesivas, entonces tributos como el ICA no podrían aplicarse en ciertas condiciones.

También se afirma, erradamente, que la “libertad de tránsito” o el “trato nacional” consagrados en los TLC impedirían que un municipio grave servicios prestados por una empresa extranjera.

Estas afirmaciones no solo desconocen el contenido real de los tratados, sino que ignoran la jerarquía normativa y los límites constitucionales del ordenamiento colombiano.

Según el artículo 287 de la Constitución, los entes territoriales tienen competencia para establecer tributos dentro de su jurisdicción. Y el artículo 294 prohíbe expresamente al Congreso —y por extensión, al Presidente en ejercicio de funciones de tratado— otorgar exenciones o preferencias en relación con tributos territoriales.

La Corte Constitucional ha sido contundente al respecto. En la Sentencia C-231 de 1997, señaló que “los tratados internacionales no pueden afectar el ámbito de competencia tributaria de las entidades territoriales”.

De igual forma, la jurisprudencia ha insistido en que los compromisos asumidos en tratados deben entenderse siempre dentro del marco de la

Constitución, y no pueden vaciar las competencias que esta asigna a los municipios y distritos.

Además, el contenido de los TLC suele limitarse a prohibir tratamientos fiscales discriminatorios, lo cual es diferente a exigir exenciones. El ICA se aplica por igual a empresas nacionales y extranjeras que desarrollen una actividad gravada en el territorio, sin distinción de origen. Por tanto, su aplicación no vulnera el principio de trato nacional ni de no discriminación consagrados en los tratados.

En síntesis, los tratados comerciales no pueden, ni deben, ser utilizados como escudo para eludir el cumplimiento de obligaciones fiscales locales, y mucho menos pueden vaciar la competencia tributaria de los entes territoriales. Hacerlo implicaría un debilitamiento institucional inadmisibles y una regresión en la construcción de una tributación territorial robusta y equitativa.

El principio de autonomía tributaria en entredicho

El artículo 287 de la Constitución reconoce que los entes territoriales —departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas— gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

Esta autonomía incluye el derecho a administrar sus recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. El impuesto de industria y comercio es, en este sentido, la manifestación más importante de esa autonomía fiscal local.

No obstante, esta potestad se ha visto sistemáticamente debilitada por una combinación de factores: ambigüedades normativas, concentración de la legislación tributaria en el nivel central, y prácticas de evasión o elusión amparadas en interpretaciones amplificadas de tratados internacionales.

Como resultado, municipios y distritos como Buenaventura, que deberían contar con una base fiscal sólida dada su importancia económica, terminan dependiendo de transferencias nacionales y con limitadas capacidades para incidir en su propio desarrollo.

El principio de autonomía tributaria no puede convertirse en una fórmula retórica. Debe traducirse en condiciones normativas, institucionales y operativas que permitan a los entes locales ejercer de manera efectiva su potestad de gravar.

Esto incluye el reconocimiento de que los tributos territoriales, como el ICA, están fuera del alcance de

los tratados internacionales, salvo que la Constitución sea reformada para permitirlo.

En este escenario, la actuación del legislador y de la Corte Constitucional es decisiva. El primero, para no comprometer la capacidad tributaria territorial mediante leyes o tratados que generen exenciones indebidas. La segunda, para proteger la autonomía tributaria como dimensión esencial del Estado descentralizado.

También es clave la acción de los propios entes territoriales. Los municipios y distritos deben fortalecer sus marcos normativos, actualizar sus estatutos tributarios, formar personal especializado y establecer alianzas interinstitucionales para ejercer con mayor firmeza su potestad tributaria.

Deben, además, defender activamente su competencia frente a interpretaciones expansivas de tratados que no fueron pensados para suplantar la tributación local.

En suma, la autonomía tributaria de los entes territoriales está hoy en entredicho, no por falta de reconocimiento normativo, sino por una práctica administrativa y judicial que ha favorecido la centralización y ha permitido que ciertos actores económicos operen sin contribuir al sostenimiento de los territorios que utilizan.

Defender esa autonomía es, en última instancia, defender la equidad, la justicia territorial y la democracia fiscal.

Capítulo 7. Jurisprudencia, fallos y vacíos normativos

La jurisprudencia tributaria colombiana ha desempeñado un papel fundamental en la interpretación del impuesto de industria y comercio (ICA), especialmente en escenarios donde la legislación es ambigua, incompleta o no responde a los desafíos fiscales de las actividades económicas contemporáneas.

Esta función de interpretación, aunque útil, ha sido insuficiente en contextos complejos como el del transporte marítimo internacional, donde confluyen actores transnacionales, contratos celebrados en el extranjero y operaciones ejecutadas en jurisdicciones locales que buscan ejercer su potestad tributaria.

El caso del ICA aplicado en puertos como Buenaventura evidencia los límites del modelo vigente.

Las sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional han sentado algunos principios rectores —como la territorialidad del hecho generador, la prevalencia de la ejecución material sobre la formalidad del domicilio y la protección de

la autonomía fiscal territorial—, pero estos principios han sido aplicados de forma fragmentada, y no siempre han dado lugar a soluciones claras, sistemáticas u operativas.

Este capítulo analiza con mayor profundidad los principales hitos jurisprudenciales en torno al ICA en contextos portuarios y logísticos. Examina el caso paradigmático del municipio de Turbo, detalla las tensiones existentes entre la jurisprudencia sobre territorialidad y el marco normativo local, y discute los vacíos normativos que persisten a pesar de décadas de evolución legal y doctrinal.

A través de este recorrido, se pone en evidencia que, más allá de los fallos aislados, lo que se requiere es una doctrina consolidada que permita armonizar la autonomía tributaria local con los principios de legalidad y eficiencia tributaria en el marco del comercio internacional.

El caso de Turbo: entre la autonomía local y los límites de la legalidad

En el año 2005, el municipio de Turbo, ubicado en el departamento de Antioquia, adoptó mediante Acuerdo 010 un conjunto de disposiciones para el cobro del impuesto de industria y comercio a las actividades de transporte marítimo.

El acuerdo establecía que la actividad era gravada en su jurisdicción y señalaba como sujetos pasivos no solo a las navieras y armadores, sino también a los agentes marítimos que actuaban en representación de dichas empresas.

El Consejo de Estado, en sentencia de 2016, declaró la nulidad de varios artículos de ese acuerdo, en particular:

El artículo 2, que definía el momento de causación del tributo en la celebración del contrato de transporte.

El artículo 6, que establecía un periodo de causación distinto al definido por la ley.

La expresión “los agentes marítimos” contenida en el artículo 5, al considerarse que no existía habilitación legal para imponerles dicha responsabilidad.

La decisión del alto tribunal reafirmó la reserva legal en materia tributaria, es decir, que solo una ley expedida por el Congreso puede definir los elementos esenciales del tributo, incluyendo el hecho generador, la base gravable, los sujetos pasivos y las tarifas.

Esta doctrina, desarrollada a partir del artículo 338 de la Constitución, pretende evitar abusos de poder fiscal por parte de los entes territoriales.

No obstante, la anulación del acuerdo de Turbo también dejó sin solución un problema estructural: cómo recaudar un tributo a empresas extranjeras sin establecimiento en el municipio, que operan por medio de agentes y generan ingresos en el territorio.

La jurisprudencia desactivó un instrumento local sin ofrecer una alternativa viable para garantizar el recaudo.

El fallo no desconoce la potestad de los municipios para gravar actividades económicas en su jurisdicción. Lo que impone es una forma de sujeción estricta a la ley nacional. Pero en ausencia de una legislación clara sobre el papel del agente marítimo como sustituto tributario, el resultado es la inoperancia fiscal frente a actores económicos que gozan de capacidad contributiva, pero que escapan al control local.

Este caso refleja una tensión latente en el sistema jurídico colombiano: el equilibrio entre la autonomía territorial y la seguridad jurídica del contribuyente.

Mientras los jueces protegen la legalidad del tributo, los municipios quedan limitados para

ejercer su función recaudatoria. Una tensión que debe resolverse no desde la negación del tributo, sino desde una actualización normativa que restablezca la operatividad fiscal de los entes territoriales.

Jurisprudencia sobre territorialidad del ICA: avances y omisiones

Uno de los desarrollos más significativos de la jurisprudencia tributaria ha sido la consolidación del criterio de territorialidad del hecho generador del ICA. Desde la Sentencia 19256 de 2014, el Consejo de Estado ha sostenido que el impuesto se causa en el lugar donde se ejecuta la actividad económica, sin importar el domicilio del contribuyente ni el lugar donde se firme el contrato o se realice el pago.

Este principio ha sido reiterado en casos relacionados con servicios de consultoría, transporte terrestre, suministro de energía, e incluso servicios digitales.

En todos ellos, el alto tribunal ha privilegiado el criterio de ejecución material de la actividad sobre los formalismos societarios o contractuales. En consecuencia, si una empresa presta un servicio en un municipio, debe tributar allí, sin importar que tenga su sede administrativa en otra ciudad o país.

En el caso del transporte marítimo internacional, esta jurisprudencia resulta especialmente relevante. Las actividades de arribo, cargue, descargue, inspección y entrega de mercancías se ejecutan materialmente en puertos como Buenaventura, configurando así el hecho generador del tributo en ese territorio.

No obstante, muchos actores económicos alegan que la actividad fue contratada en el extranjero y, por tanto, no debe generar tributo en Colombia.

Esta interpretación es contraria a los principios jurisprudenciales mencionados. El Consejo de Estado ha precisado que la ejecución en el territorio colombiano es suficiente para activar el deber de contribuir, y que el hecho de no tener establecimiento no exonera del pago.

Aun así, la falta de mecanismos normativos para exigir ese pago limita el alcance práctico de la jurisprudencia, que termina siendo una doctrina sin consecuencias reales.

Otro punto débil en la jurisprudencia es la ausencia de lineamientos sobre cómo valorar el ingreso gravado cuando el servicio se presta de manera fragmentada entre varias jurisdicciones.

En el transporte marítimo, por ejemplo, el contrato puede implicar actividades en origen,

tránsito y destino. ¿Cómo se distribuye el ingreso gravado? ¿Qué porción corresponde a Buenaventura si el contrato se firmó en Panamá y la nave partió desde Asia?

La respuesta a estas preguntas sigue sin ser unificada. Mientras algunos fallos adoptan un criterio de ejecución principal, otros favorecen una interpretación prorrateada o simbólica.

Esta dispersión interpretativa genera inseguridad jurídica tanto para las empresas como para los municipios, y debilita la capacidad de los entes locales para defender su competencia tributaria.

Estatutos tributarios locales y vacíos normativos persistentes

Más allá de los fallos judiciales, uno de los principales obstáculos para el ejercicio de la potestad tributaria local es la rigidez y obsolescencia de los estatutos tributarios municipales y distritales.

Muchos de ellos fueron diseñados bajo lógicas normativas anteriores a la globalización, al comercio digital y a las cadenas logísticas multinacionales. Como resultado, carecen de figuras jurídicas modernas para controlar operaciones transnacionales.

El actual estatuto tributario de Buenaventura está consagrado en el acuerdo 017 de 2017, en este se contempla el mismo código CIU (5012) y la tarifa (10x1000).

Sin embargo, no definen mecanismos para identificar, fiscalizar ni recaudar el impuesto cuando el contribuyente carece de establecimiento en el territorio. Tampoco regulan el papel del agente marítimo como responsable solidario, sustituto o agente de retención.

Este vacío no es menor. En la práctica, permite que empresas navieras extranjeras operen durante años en el puerto sin declarar ni pagar el ICA. La administración tributaria distrital se encuentra en una situación de indefensión jurídica: tiene la ley a su favor, pero carece de instrumentos normativos para hacerla cumplir.

Los vacíos también se manifiestan en la falta de articulación entre la normativa local y las herramientas tecnológicas de fiscalización. No existen protocolos para el cruce de información con la DIAN, la Superintendencia de Puertos o las sociedades portuarias.

Tampoco hay reglamentación sobre retención en la fuente del ICA en operaciones logísticas, lo cual

limita la posibilidad de anticipar el recaudo o reducir la evasión.

Para cerrar esta brecha, se requiere una actualización profunda del estatuto tributario de Buenaventura que:

Establezca mecanismos de sujeción tributaria para contribuyentes sin establecimiento.

Defina figuras de sustitución y retención específicas.

Integre procesos de fiscalización digital y control aduanero con enfoque logístico-portuario.

En otras palabras, no basta con la jurisprudencia: se necesita una ingeniería normativa local que articule las sentencias con herramientas operativas para hacerlas efectivas.

Vacíos doctrinales y ausencia de unificación interpretativa

Finalmente, un elemento que impide la consolidación de una tributación eficaz en el ámbito portuario es la falta de doctrina tributaria unificada sobre el ICA en contextos transnacionales.

A pesar de que existen pronunciamientos relevantes de la DIAN, del Consejo de Estado y de algunos entes territoriales, no hay una línea

interpretativa clara, sistemática y consensuada que permita resolver de forma uniforme las siguientes preguntas: ¿Cómo se configura el hecho generador en contratos internacionales sin domicilio local? ¿Qué rol puede asumir legalmente el agente marítimo en ausencia del contribuyente? ¿Qué porción del ingreso se puede considerar causado en el territorio si el servicio es transnacional? ¿Cuál es la base gravable cuando la contraprestación no se paga en Colombia ni se factura desde aquí?

Estas preguntas, de naturaleza doctrinal, requieren respuestas articuladas desde la academia, los jueces, los entes de control y los gobiernos locales. En países como Chile o México, estas interpretaciones han sido sistematizadas mediante guías tributarias sectoriales, lineamientos de política fiscal subnacional y resoluciones administrativas de alcance general. En Colombia, esa tarea está pendiente.

La ausencia de una doctrina sistemática sobre el ICA en puertos es un vacío que impide planear con claridad, recaudar con legitimidad y defender con solidez jurídica la actuación fiscal local. Por ello, urge avanzar hacia una interpretación integrada, que combine los principios constitucionales, los desarrollos jurisprudenciales, las reformas

normativas y las realidades económicas del comercio internacional.

Capítulo 8. Propuestas legislativas y reformas necesarias

Llegar al punto de proponer una reforma no puede ser un acto impulsivo o técnico aislado. Requiere haber comprendido las causas estructurales del problema, reconocido sus implicaciones fiscales y sociales, y analizado las limitaciones del ordenamiento vigente.

En el caso de Buenaventura y del impuesto de industria y comercio aplicado a las actividades de transporte marítimo internacional, las deficiencias normativas no son meras omisiones técnicas: son expresiones materiales de un modelo tributario que excluye a los territorios periféricos de las rentas que allí se generan.

El presente capítulo recoge, de manera articulada, las reflexiones acumuladas a lo largo de esta obra y propone un conjunto de reformas legislativas, normativas y administrativas que podrían corregir las disfuncionalidades del sistema actual.

El propósito no es crear nuevos tributos, sino garantizar que los ya existentes, como el impuesto de industria y comercio, puedan ejercerse en

condiciones de equidad, eficiencia y justicia territorial. Se parte de una convicción: en el derecho tributario colombiano, hay espacio normativo suficiente para que los municipios y distritos recuperen el control fiscal sobre sus actividades económicas.

Lo que falta es voluntad política, claridad técnica y cohesión institucional para traducir esa posibilidad en una práctica efectiva de gobernanza fiscal desde el puerto.

Restituir la autonomía fiscal desde el territorio

Desde el punto de vista constitucional, no se puede perder de vista que la autonomía de los entes territoriales está consagrada como un principio estructural del Estado colombiano.

El artículo 287 de la Constitución garantiza a municipios y distritos el derecho a gestionar sus recursos y establecer tributos dentro del marco legal. Esta garantía no es simbólica. Es una habilitación política y jurídica que convierte a los gobiernos locales en actores fundamentales para el sostenimiento del orden público, la financiación de servicios básicos y la construcción de desarrollo desde lo local.

No obstante, la capacidad efectiva de los entes territoriales para ejercer esa autonomía está profundamente condicionada por la forma como el legislador nacional, la jurisprudencia y la administración tributaria central interpretan y regulan su margen de acción.

En el caso del impuesto de industria y comercio, esta tensión se agudiza cuando los contribuyentes son empresas extranjeras, sin domicilio local, que operan a través de representantes o agentes sin que exista un marco legal claro que los obligue al cumplimiento tributario.

Esta situación ha generado una paradoja institucional. Por un lado, la Corte Constitucional ha sostenido que los municipios no requieren que el contribuyente tenga establecimiento de comercio para que se cause el tributo, siempre que la actividad se ejecute dentro de su jurisdicción. Por otro lado, los estatutos tributarios locales no cuentan con mecanismos que permitan exigir el pago del impuesto a empresas sin presencia física, y el Congreso no ha expedido leyes que habiliten la responsabilidad tributaria de sus representantes operativos.

Así, el resultado es un régimen normativo que reconoce la potestad tributaria, pero niega las herramientas para ejercerla. Esta contradicción

entre el mandato constitucional y la operatividad normativa debe ser resuelta mediante una reforma legal y reglamentaria que actualice el orden tributario territorial frente a las dinámicas globales del comercio internacional.

Reforma al Código de Comercio: La responsabilidad tributaria del agente marítimo

Una de las reformas más urgentes y estructurales es la modificación del artículo 1492 del Código de Comercio, que regula las funciones del agente marítimo.

Esta figura, esencial en la cadena logística portuaria, representa a las navieras y armadores en sus gestiones ante las autoridades colombianas. Sin embargo, la norma no contempla ninguna responsabilidad tributaria asociada a esa representación.

Esto ha permitido que, en la práctica, las empresas extranjeras operen en puertos como Buenaventura durante años sin tributar, mientras que sus agentes no asumen ninguna obligación fiscal, pese a tener el control operativo de las actividades que generan el hecho gravado.

La reforma que se propone consiste en incluir en el artículo 1492 una disposición que atribuya al agente marítimo la condición de responsable solidario del cumplimiento del impuesto de industria y comercio cuando actúe en nombre de personas jurídicas sin establecimiento permanente en Colombia.

Esta responsabilidad no debe ser entendida como una sanción, sino como una figura técnica de garantía tributaria. Se trata de replicar el modelo ya utilizado en otros tributos, como la retención en la fuente del IVA o el impuesto al consumo, en los que un tercero actúa como intermediario obligado para asegurar el recaudo.

Al asumir esta responsabilidad, el agente marítimo no se convierte en sujeto pasivo, pero sí en responsable fiscal por representación. Esto permitiría a los entes territoriales como Buenaventura ejercer control sobre operaciones que, de otro modo, quedarían fiscalmente invisibles.

Además, facilitaría la trazabilidad de los ingresos y permitiría implementar sistemas de retención y declaración automática del tributo. Esta figura se sustenta en el principio de realidad económica y en la doctrina administrativa de la DIAN, que ha reconocido la posibilidad de que los agentes de

empresas extranjeras asuman obligaciones fiscales cuando actúan como representantes en Colombia.

Desde el punto de vista legislativo, esta modificación podría tramitarse mediante una ley ordinaria de reforma al Código de Comercio, impulsada por iniciativa del Ministerio de Hacienda o de una bancada parlamentaria interesada en la defensa de la autonomía fiscal local. Su aprobación sería un paso fundamental para actualizar la legislación comercial y adaptarla a los desafíos tributarios de la economía globalizada.

Reforma del Estatuto Tributario de Buenaventura: control desde lo local

Paralela a la reforma nacional, es necesario actualizar el Estatuto Tributario Distrital de Buenaventura, con el fin de incorporar normas específicas que permitan gravar efectivamente a las empresas que prestan servicios en su territorio sin tener presencia física.

Esta reforma debe incluir una cláusula de sujeción que reconozca como contribuyente del ICA a toda persona natural o jurídica que ejecute una actividad económica en la jurisdicción, con independencia de su domicilio o establecimiento de comercio.

También debe habilitarse la figura de la retención en la fuente del ICA, mediante la cual agentes marítimos, operadores logísticos o sociedades portuarias retengan el valor del tributo correspondiente a las operaciones realizadas en nombre de empresas no domiciliadas.

Esta retención debe regularse con claridad: debe establecerse el momento de la causación, la tarifa aplicable, la base gravable, los formularios de declaración, los plazos de pago y los mecanismos de control. Además, el Estatuto debe prever sanciones para la omisión en la retención y mecanismos de cruce de información con otras entidades del Estado.

El éxito de esta reforma dependerá de su articulación con las herramientas tecnológicas disponibles. Buenaventura debe modernizar su administración tributaria para poder identificar operaciones gravadas, verificar declaraciones y sancionar la evasión.

Esto implica capacitar al personal de la oficina de administración tributaria (Rentas y Fiscalización), implementar software de fiscalización electrónica, suscribir convenios de cooperación con la DIAN y acceder a las bases de datos de la Dirección Marítima Nacional y de las sociedades portuarias. Solo así será posible hacer efectivo el principio de ejecución

material de la actividad económica como criterio de tributación local.

Doctrina unificada y marco interpretativo nacional

Más allá de las reformas legales y estatutarias, se requiere una interpretación doctrinal coherente del impuesto de industria y comercio en contextos portuarios. Actualmente, los municipios aplican criterios disímiles sobre la territorialidad del tributo, la condición de sujeto pasivo, la base gravable y los mecanismos de fiscalización.

Esta disparidad genera inseguridad jurídica para los contribuyentes, desigualdad entre territorios y litigios constantes que debilitan el sistema tributario.

Por ello, se propone que el Ministerio de Hacienda, la DIAN y la Dirección de Apoyo Fiscal formulen una guía técnica nacional sobre la aplicación del ICA en actividades portuarias y logísticas internacionales. Esta guía debe ser el resultado de una concertación entre las entidades nacionales, los municipios portuarios, las universidades y los gremios del sector.

Su contenido debe incluir principios generales, criterios interpretativos, modelos de retención y

responsabilidades de los agentes. Aunque no tendría fuerza de ley, serviría como referente obligatorio para los jueces, los contribuyentes y las autoridades locales.

La elaboración de esta doctrina permitiría consolidar una interpretación progresiva del derecho tributario territorial, en línea con los principios constitucionales de descentralización, equidad fiscal y capacidad contributiva.

También sería una herramienta pedagógica para fortalecer la cultura fiscal en el sector marítimo, hoy caracterizado por prácticas de opacidad y evasión toleradas por la ausencia de controles normativos eficaces.

Impacto esperado y horizonte estratégico

La implementación de estas reformas tendría impactos significativos en varios niveles. En primer lugar, permitiría aumentar el recaudo del ICA en puertos como Buenaventura, reduciendo la dependencia de las transferencias nacionales y fortaleciendo la sostenibilidad fiscal local. En segundo lugar, corregiría la inequidad existente entre empresas nacionales que tributan plenamente y multinacionales que operan sin aportar al territorio. En tercer lugar, incentivaría la

formalización de los procesos logísticos, al exigir registros, declaraciones y responsabilidades claras en la cadena de operaciones marítimas.

Desde una perspectiva institucional, estas reformas permitirían que el tributo cumpla su función redistributiva, al asegurar que quienes generan riqueza en el puerto contribuyan al bienestar colectivo de su población. En una ciudad históricamente excluida del sistema de inversión pública, la capacidad de ejercer soberanía tributaria representa una forma concreta de autonomía territorial y de justicia económica.

Estas transformaciones no serán inmediatas ni automáticas. Requieren voluntad política, coordinación intergubernamental y respaldo técnico. Pero no hay razones jurídicas ni constitucionales que impidan avanzar hacia un modelo fiscal territorial más justo, eficiente y coherente con la realidad del comercio global.

En Buenaventura, como en muchos otros puertos del Sur Global, gravar la actividad económica no es una cuestión técnica: es una afirmación de dignidad fiscal y de derecho al desarrollo.

Capítulo 9. Implicaciones fiscales, sociales y económicas

Toda política fiscal implica decisiones que trascienden lo técnico. Detrás de cada norma, exención o mecanismo de recaudo, subyacen principios de justicia, modelos de desarrollo y relaciones de poder.

En el caso del impuesto de industria y comercio (ICA) aplicado al transporte marítimo internacional, su diseño normativo, su ejecución administrativa y, sobre todo, su incapacidad para ser efectivamente recaudado en territorios como Buenaventura, revelan una arquitectura tributaria que beneficia a los actores globales mientras invisibiliza las necesidades locales.

Este capítulo, tiene como objetivo analizar con detenimiento las implicaciones fiscales, sociales y económicas de este fenómeno. ¿Qué ocurre cuando un municipio portuario no logra captar la renta que se genera en su territorio? ¿Cuáles son los efectos prácticos del no recaudo sobre la autonomía financiera y la capacidad de inversión pública? ¿Qué potencial se está perdiendo y qué herramientas permitirían revertir esta situación? ¿Cómo se

articula la justicia fiscal en un escenario marcado por el comercio global y la evasión transnacional?

Responder estas preguntas exige una mirada sistémica. Por ello, este capítulo se estructura en tres apartados complementarios.

Primero, se aborda el impacto del no recaudo en la autonomía territorial, analizando cómo la incapacidad de exigir tributos a grandes operadores transnacionales debilita la gobernanza local.

Segundo, se explora el potencial recaudatorio de una tributación efectiva en Buenaventura y otros puertos, considerando los ingresos posibles, los usos estratégicos de dichos recursos y los desafíos de implementación.

Finalmente, se plantea una reflexión sobre la justicia fiscal y la equidad tributaria en el comercio global, resaltando la urgencia de corregir las asimetrías fiscales entre lo global y lo local, lo central y lo periférico.

Impacto del no recaudo en la autonomía territorial

En teoría, la descentralización fiscal colombiana otorga a los municipios y distritos una amplia potestad para establecer y administrar tributos, conforme al artículo 287 de la Constitución Política.

Sin embargo, en la práctica, esta autonomía se ve profundamente afectada cuando los entes territoriales carecen de las herramientas normativas, técnicas y administrativas para hacer exigibles los tributos que les corresponden. Este es precisamente el caso del impuesto de industria y comercio en actividades de transporte marítimo internacional.

La imposibilidad de recaudar eficazmente el ICA en Buenaventura frente a empresas navieras, armadores y operadores logísticos internacionales genera una forma de vaciamiento fiscal que socava la capacidad del Distrito para ejercer funciones esenciales. Se trata de una pérdida estructural, no de un fenómeno excepcional.

La ausencia de recaudo implica menos ingresos para invertir en servicios públicos, infraestructura urbana, seguridad, salud, educación, saneamiento ambiental y desarrollo económico local. Esto limita, de forma directa, la capacidad de transformación del territorio.

Además, el no recaudo genera una peligrosa dependencia de las transferencias del nivel central. En el caso de Buenaventura, las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías representan más del 80

% de su presupuesto de inversión, según datos del DNP (2023).

Esta estructura financiera hace que el Distrito tenga una autonomía meramente formal, pues cualquier decisión de política pública local está supeditada a los ritmos, prioridades y restricciones impuestas desde Bogotá. La descentralización se convierte entonces en una ficción administrativa, que impide a los territorios periféricos incidir de forma efectiva en su propio desarrollo.

La falta de herramientas para gravar la actividad económica en el territorio también debilita la legitimidad del Estado local. Las comunidades perciben —con razón— que empresas extranjeras se benefician del puerto, generan impactos ambientales y sociales, utilizan la infraestructura pública, pero no dejan beneficios fiscales tangibles.

Esta sensación alimenta el malestar ciudadano, la desconfianza institucional y, en muchos casos, la protesta social. La autonomía fiscal no es solo un asunto contable: es un componente central de la gobernabilidad democrática.

Potencial recaudatorio para Buenaventura y puertos similares

La falta de recaudo del ICA en operaciones portuarias no representa únicamente una pérdida simbólica o una distorsión legal: constituye un desaprovechamiento masivo del potencial económico que podría sostener y transformar las finanzas locales.

La magnitud de la carga que pasa por Buenaventura, el volumen de las operaciones logísticas asociadas y el valor generado por las empresas del sector permiten estimar que se trata de una renta oculta de proporciones significativas.

Con base en el Plan de Ordenamiento Portuario del Distrito y cifras del Ministerio de Transporte (2023), se movilizan anualmente entre 14 y 16 millones de toneladas de carga en el puerto de Buenaventura, lo que equivale a más del 40 % del comercio exterior marítimo del país.

Si se considera que el costo promedio del flete marítimo oscila entre USD \$1.500 y \$3.000 por contenedor —dependiendo del destino y tipo de carga— y que solo una fracción de ese ingreso es generado directamente en territorio colombiano, se puede inferir que hay una base gravable significativa no registrada.

Aun siendo conservadores, si se estima que el 30 % de las operaciones de transporte marítimo implican una ejecución de actividad económica en territorio distrital, y que se aplicara la tarifa estándar del 7 por mil del ICA, el potencial recaudatorio para Buenaventura superaría los 35 mil millones de pesos anuales.

Este monto no solo triplica el actual ingreso por ICA del Distrito, sino que representa una posibilidad real de financiar inversiones estructurales en vivienda digna, conectividad vial, reindustrialización portuaria, infraestructura educativa o transición energética local.

Este mismo modelo puede ser replicado, con los ajustes necesarios, en otros municipios y distritos portuarios como Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Turbo, Tumaco o Coveñas.

Cada uno, con sus propias características logísticas y fiscales, enfrenta retos similares: empresas que operan sin tributar, agentes que no asumen responsabilidad y marcos legales que impiden el ejercicio pleno de la soberanía fiscal.

La articulación de estos entes territoriales podría derivar en una estrategia colectiva de fortalecimiento fiscal portuario, acompañada por el

Ministerio de Hacienda y validada por la Corte Constitucional.

La materialización de este potencial no solo requiere reformas normativas. También exige inversión en tecnología tributaria, interoperabilidad de datos, fortalecimiento del talento humano y cooperación interinstitucional.

No basta con tener derecho a cobrar: hay que construir la capacidad real para hacerlo. Esa es la diferencia entre una autonomía nominal y una autonomía fiscal efectiva.

Justicia fiscal y equidad tributaria en el comercio global

El comercio internacional y la globalización logística han sido tradicionalmente concebidos desde una lógica macroeconómica, centrada en los beneficios nacionales agregados. Se celebra el crecimiento de las exportaciones, el aumento de la inversión extranjera o la mejora de la competitividad portuaria.

Sin embargo, pocas veces se analiza con suficiente rigor quiénes se benefician, quiénes cargan con los costos y cómo se redistribuye la riqueza generada por estas dinámicas. Es ahí donde la noción de justicia fiscal adquiere todo su valor.

La justicia fiscal parte de una premisa sencilla: quienes más ganan con el uso de los bienes públicos deben aportar más a su sostenimiento.

En los puertos, esto implica que las empresas navieras, los armadores y los operadores logísticos internacionales —que movilizan carga, usan infraestructura pública, generan impactos ambientales y ocupan espacio público— deben tributar proporcionalmente al valor económico que extraen del territorio. Cuando esto no ocurre, se rompe el principio de equidad, se debilita el contrato fiscal y se profundiza la desigualdad territorial.

En el contexto colombiano, esta ruptura se expresa en múltiples niveles. Mientras pequeñas y medianas empresas locales enfrentan exigencias fiscales estrictas, las grandes corporaciones globales logran eludir o minimizar su carga tributaria mediante estructuras jurídicas complejas, domicilios en el exterior y ausencia de control fiscal.

Esta disparidad genera un sistema regresivo, donde los actores con menor capacidad económica pagan proporcionalmente más que quienes capturan mayor valor.

Además, el déficit de justicia fiscal no solo afecta a los ingresos del Estado. También distorsiona el mercado. Las empresas nacionales que cumplen con

sus obligaciones fiscales compiten en desventaja frente a operadores internacionales que, al no tributar localmente, reducen sus costos y amplifican sus márgenes. Esta situación desincentiva la formalización, debilita la base empresarial local y contribuye a la concentración económica.

Revertir esta situación requiere avanzar hacia un nuevo pacto fiscal territorial e internacional. A nivel interno, implica reconocer que la tributación no puede ser neutral respecto al territorio. Las normas deben reflejar el lugar donde se genera el valor, no solo el lugar donde se registra el domicilio fiscal. A nivel externo, significa que Colombia debe renegociar sus acuerdos internacionales con una perspectiva que proteja su soberanía fiscal local, impidiendo que los tratados de libre comercio o los convenios de doble imposición sean utilizados como mecanismos de evasión.

La justicia fiscal es, en última instancia, un principio político. Se refiere a la distribución del poder, de la riqueza y de las oportunidades. En los puertos del Pacífico colombiano, esa justicia aún está pendiente. Pero está al alcance de la acción normativa, institucional y ciudadana. Recuperar el control fiscal del territorio no es una utopía: es una condición para el desarrollo equitativo, sostenible y democrático del país.

Capítulo 10. Conclusiones

Síntesis de hallazgos

El recorrido argumentativo, normativo y propositivo realizado en este libro ha permitido demostrar que el modelo actual del impuesto de industria y comercio (ICA) aplicado al transporte marítimo internacional, tal como se ejerce (o más bien se omite) en el Distrito de Buenaventura, presenta limitaciones estructurales que impiden la realización de una tributación territorial justa, eficaz y constitucionalmente plena.

En primer lugar, se evidenció que las bases jurídicas del ICA sí permiten gravar las actividades económicas realizadas en el territorio, incluso cuando los contribuyentes no tienen establecimiento permanente.

Este principio ha sido ratificado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Sin embargo, en la práctica, la falta de normas complementarias claras —como la definición de la responsabilidad tributaria de los agentes marítimos o la implementación efectiva de mecanismos de retención— ha dejado a los entes territoriales sin herramientas para hacer exigible el tributo.

En segundo lugar, se identificó que el impacto fiscal de esta inoperancia es profundo y sostenido. El no recaudo del ICA por parte de navieras, armadores y operadores logísticos internacionales ha generado una pérdida constante de ingresos que debilita la autonomía financiera de Buenaventura y consolida su dependencia del nivel central.

Esta omisión no es solo una distorsión administrativa: es una manifestación de desigualdad territorial en el corazón del sistema tributario colombiano.

En tercer lugar, se mostró que existen precedentes internacionales, fundamentos constitucionales y herramientas normativas viables para superar esta situación.

Desde la modificación del Código de Comercio hasta la reforma del estatuto tributario distrital, pasando por la creación de una doctrina fiscal nacional para puertos, el camino para corregir las falencias actuales no requiere alterar el modelo institucional colombiano, sino activarlo en toda su potencialidad.

Finalmente, se advirtió que el caso de Buenaventura no es un caso aislado, sino un síntoma ampliado de un modelo de tributación territorial incapaz de enfrentar los retos del comercio global,

las estructuras empresariales transnacionales y la evasión sistémica. Lo que está en juego no es solo un impuesto, sino el lugar que ocupan los territorios periféricos en la economía nacional y global.

Respuestas a la pregunta de investigación

La pregunta orientadora de este libro aclara: ¿Por qué, a pesar de contar con un marco normativo que faculta a los municipios para gravar actividades económicas, el Distrito de Buenaventura no logra recaudar de manera efectiva el impuesto de industria y comercio en el sector del transporte marítimo internacional?

La respuesta, tras el análisis jurídico, institucional y fiscal realizado, es multidimensional:

Primero, porque existe una desconexión entre la norma y la operatividad fiscal local. La ley habilita el tributo, pero no regula con precisión los mecanismos de fiscalización, los responsables sustitutos ni las obligaciones de retención que permitirían materializar el recaudo frente a contribuyentes no domiciliados.

Segundo, porque el diseño actual del ICA no contempla adecuadamente las dinámicas del comercio transnacional, donde las empresas operan

a través de representantes, estructuras jurídicas extraterritoriales y contratos que eluden la sujeción tributaria local.

Tercero, porque los estatutos tributarios locales no han sido actualizados ni armonizados con las reformas tributarias nacionales ni con las realidades del sistema portuario. En el caso específico de Buenaventura, se identifican omisiones en la codificación de actividades, en la definición de sujetos responsables y en la adopción de tecnologías de fiscalización.

Cuarto, porque no hay una política fiscal nacional que articule el nivel central y el territorial en materia de tributación portuaria, lo que deja a los municipios librando una batalla desigual frente a grandes operadores logísticos sin respaldo normativo o institucional suficiente.

Y, finalmente, porque los tratados internacionales han sido interpretados y aplicados, en algunos casos, en detrimento de la soberanía fiscal territorial, generando zonas grises donde se privilegia la movilidad del capital sobre el principio constitucional de equidad tributaria.

Estas respuestas no apuntan a una única causa, sino a una constelación de factores interdependientes. Por ello, cualquier solución debe

ser igualmente integral, interinstitucional y estructural.

Líneas de acción y escenarios futuros

Con base en los hallazgos y las respuestas desarrolladas, este libro plantea un conjunto de líneas de acción y escenarios futuros para transformar el régimen tributario territorial en contextos portuarios como el de Buenaventura.

La primera línea de acción es normativa y legislativa. Se requiere modificar el Código de Comercio para establecer la responsabilidad solidaria del agente marítimo en nombre de contribuyentes sin domicilio local.

También es urgente reformar el Estatuto Tributario Distrital para incorporar mecanismos de retención en la fuente, sujeción sin establecimiento y control fiscal con base en interoperabilidad tecnológica.

La segunda línea es doctrinal e institucional. Es necesaria la formulación de una doctrina nacional sobre tributación portuaria que oriente la interpretación del ICA en actividades logísticas y de comercio internacional. Esta doctrina debe ser construida con participación de la DIAN, la DAF, la

Corte Constitucional, el Consejo de Estado, las universidades y las alcaldías portuarias.

La tercera línea es intergubernamental y cooperativa. Los municipios y distritos portuarios deben articularse en una red de cooperación fiscal que les permita compartir buenas prácticas, coordinar acciones legales y construir una agenda común frente al Gobierno nacional. Esta red puede convertirse en un bloque de presión legítima para exigir una reforma tributaria territorial más equitativa.

La cuarta línea es política y pedagógica. Se requiere visibilizar ante la opinión pública y los actores económicos la legitimidad del tributo local, desmontando el imaginario según el cual la tributación territorial es un obstáculo para la inversión. Por el contrario, se debe posicionar como un mecanismo de corresponsabilidad, desarrollo sostenible y redistribución de la riqueza.

Los escenarios futuros dependerán de la voluntad política, pero también de la movilización ciudadana y la acción decidida de los gobiernos locales. En un escenario optimista, estas reformas permitirían que Buenaventura recaude de forma justa los tributos generados en su puerto, fortalezca su autonomía, reduzca su dependencia del centro y se proyecte como un ejemplo de soberanía fiscal territorial.

En un escenario regresivo, la omisión legislativa, la resistencia de los grandes operadores y la falta de articulación institucional pueden perpetuar el modelo actual: uno donde el capital fluye sin tributar, donde la periferia financia al centro y donde los derechos constitucionales del territorio siguen subordinados a los intereses del comercio global.

El desafío está planteado. La tributación en los puertos no es un tema técnico para contadores. Es una cuestión de justicia para los pueblos que sostienen, con su trabajo, su territorio y su infraestructura, el flujo de mercancías del mundo. Este libro ha querido contribuir a esa causa con argumentos, con propuestas y con un compromiso indeclinable con la equidad territorial.

Epílogo: Desde el puerto, hacia el país

Buenaventura no es solo un punto geográfico en el litoral Pacífico colombiano. Es frontera y centro, mar y montaña, nodo económico y herida social. Es el lugar donde entra y sale buena parte de la riqueza material del país, pero donde —históricamente— muy poco de esa riqueza se queda.

Durante décadas, sus calles, su gente y sus instituciones han cargado con los costos del comercio internacional sin recibir los beneficios que le corresponden. En ese desequilibrio no hay inocencia: hay diseño.

La omisión tributaria de las grandes navieras y armadores que operan en el puerto no es solo una falla legal. Es un síntoma de algo más profundo: un orden económico que despoja fiscalmente a los territorios periféricos para alimentar los centros de acumulación.

Mientras el capital se moviliza velozmente entre puertos, tratados y banderas de conveniencia, las instituciones locales se debaten entre la escasez y la impotencia, gestionando la pobreza en medio de la abundancia transitada.

Este libro nació para hacer un firme llamado de atención. Para demostrar que el impuesto de industria y comercio, si se reforma, puede ser una herramienta de equidad, de justicia fiscal y de soberanía local. Que no se trata de crear tributos nuevos, sino de hacer cumplir los que ya existen. Que gravar lo que ocurre en el puerto no es castigar al desarrollo, sino reconocer que ningún territorio puede sostenerse si lo obligan a regalar lo que produce.

Tributar en el puerto es asumir que la autonomía no es solo un artículo constitucional, sino un derecho vivo que debe ejercerse. Es recordar que la descentralización no es viable si los municipios no cuentan con recursos propios. Y es afirmar que el Estado colombiano no puede seguir negando a sus territorios las herramientas para protegerse fiscalmente de una globalización que extrae más de lo que entrega.

Pero esta obra también es una invitación. A los legisladores, para que comprendan que el vacío normativo es también un acto de exclusión. A los jueces, para que unifiquen doctrina en favor del territorio. A los alcaldes, para que se organicen y exijan lo que les pertenece. A las universidades, para que formen cuadros técnicos con sentido social. Y a

las comunidades, para que entiendan que tributar y recibir tributos son formas de soberanía popular.

Desde Buenaventura, este libro ha querido alzar la voz, no con lamentos, sino con argumentos; no con victimismo, sino con propuestas. Porque lo que está en juego no es un porcentaje del PIB, sino el modelo de país que queremos construir: uno donde los territorios ya no tengan que mendigar lo que ayudan a sostener.

Uno donde el mar no sea solo ruta de comercio, sino camino de justicia. Uno donde, finalmente, la tributación deje de ser una carga para los pobres y se convierta en una responsabilidad compartida para todos.

Este no es el final. Es el comienzo de una conversación más amplia sobre fiscalidad, territorio y democracia. Buenaventura ha hablado. Ahora es el país el que debe escuchar.

Bibliografía:

Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2017). *Acuerdo 017 de 2017 Estatuto tributario de Buenaventura*. Buenaventura, Colombia.

Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2020). *Acuerdo 013 de 2020: Por medio del cual se fijan las tarifas de los impuestos, tasas, sobretasas, multas, sanciones, contribuciones y derechos del distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de buenaventura vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021 y se dictan otras disposiciones*. Buenaventura, Colombia.

Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2020). *Plan de Ordenamiento Portuario*. Buenaventura: Secretaría de Planeación.

Código Civil Colombiano. (1873). *Ley 84 de 1873*.

Código de Comercio Colombiano. (1971). *Artículos 1489 y 1492*.

Código de Comercio Colombiano. (1971). *Decreto 410 de 1971*.

Congreso de Colombia. (1971). *Código de Comercio*. Diario Oficial No. 33.339.

Congreso de Colombia. (1983). *Ley 14 de 1983: Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales*. Diario Oficial No. 36.245.

Congreso de Colombia. (1986). *Decreto Ley 1333 de 1986: Código de Régimen Municipal*.

Congreso de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de Colombia. (2016). *Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016: Reforma tributaria estructural*. Diario Oficial No. 50.101.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2016). *Fallo sobre el Acuerdo 010 del municipio de Turbo*.

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2014). *Sentencia 19256 de agosto de 2014*. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia C-517/92*.

Corte Constitucional de Colombia. (1993). *Sentencia C-060 de 1993*.

Corte Constitucional de Colombia. (1997). *Sentencia C-231 de 1997*.

Corte Constitucional de Colombia. (1998). *Sentencia C-232 de 1998*.

Corte Suprema de Justicia. (2010). *Sentencia 05001*. Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2022). *Indicadores de pobreza monetaria y necesidades básicas insatisfechas*.

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2023). *Boletín de finanzas públicas territoriales: Diagnóstico del comportamiento fiscal por entidades*. Bogotá: DNP.

Decreto 804 de 2001. Ministerio de Transporte de Colombia. *Por el cual se reglamenta el servicio de transporte marítimo en Colombia*.

Diario El País. (d.e.). *Las cifras de la crisis en Buenaventura, el principal puerto sobre el Pacífico*. Cali, Colombia.

Dirección de Apoyo Fiscal – Ministerio de Hacienda. (2022). *Informe de sostenibilidad fiscal territorial*. Bogotá: DAF.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. (2010). *Cartilla explicativa de convenios para evitar la doble imposición*. Bogotá: DIAN.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. (2012). *Resolución N.º 000139: Clasificación de Actividades Económicas CIIU revisión 4 adaptada para Colombia*. Bogotá.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. (2015). *Estadísticas de carga de las importaciones y exportaciones en Colombia (enero-diciembre 2015)*. Bogotá: DIAN.

DIAN. (2017). *Glosario de términos en materia aduanera*.

Escobar, J. V. (2007). *El contrato de transporte marítimo de mercancías bajo conocimiento de embarque*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Federación Colombiana de Municipios. (2021). *Impactos del comercio exterior en los ingresos tributarios locales: Un análisis del impuesto de industria y comercio*. Bogotá: FCM.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Lineamientos para el fortalecimiento fiscal de los*

entes territoriales. Bogotá: Dirección de Apoyo Fiscal.

Ministerio de Transporte. (2023). *Informe anual de operación portuaria en Colombia*. Bogotá: Dirección de Infraestructura.

OCDE. (2017). *Modelo de Convenio para Evitar la Doble Imposición*. París: OECD Publishing.

OCDE. (2021). *Enhancing Tax Administration in Logistics and Ports*. París: OECD Publishing.

OECD. (2021). *Strengthening Subnational Taxation in Global Trade*. París: OECD Publishing.

OCDE. (2021). *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy: Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*. París: OECD Publishing.

Parra, H. (2017). *El impuesto de industria y comercio: fundamentos jurídicos y aplicación territorial*. Bogotá: Nueva Legislación S.A.S.

Parra, H. (2017). *El impuesto de industria y comercio en Colombia: evolución normativa, jurisprudencial y administrativa*. Bogotá: Nueva Legislación S.A.S.

Piza Rodríguez, J. R. (2008). *Régimen impositivo de las entidades territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Salazar, W. D. (2017). *Territorialidad del impuesto de industria y comercio*. Bogotá, Colombia.

SAT México. (2021). *Guía de retención del impuesto municipal en operaciones logísticas y de comercio exterior*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Statutory Tax Code – Colombia. (2023). *Artículo 437-1: Retención en la fuente del IVA*. Bogotá.

Superintendencia de Puertos y Transporte. (2021). *Informe anual de operaciones portuarias en Colombia*.

Superintendencia de Transporte. (2019). *Guía de inspección, vigilancia y control a actividades portuarias y navieras*. Bogotá, Colombia.

Superintendencia de Transporte. (2023). *Boletín estadístico anual del sistema portuario colombiano*. Bogotá: Ministerio de Transporte.

UNCTAD. (2023). *Review of Maritime Transport 2023*. United Nations Conference on Trade and Development.

Valencia, M., & Suárez, D. (2020). Derecho marítimo y comercio internacional en Colombia. *Revista de Derecho Económico*, 37(2), 45–78.

Vásquez Duque, L. A. (2019). *Teo*

Sobre el autor



Darlin Alfonso Torres García, es un profesional integral en el ámbito contable y tributario, cuya trayectoria se ha consolidado a lo largo de más de quince años de experiencia en el ejercicio de asesorías especializadas en materia fiscal, contable, de auditoría y revisoría fiscal.

Es Contador Público y Magíster en Derecho Tributario de la Universidad Externado de Colombia, formación que le ha brindado una sólida comprensión de los marcos normativos y fiscales que rigen el país, y le ha permitido conjugar la técnica contable con el análisis jurídico en la solución de problemáticas complejas dentro del sistema tributario colombiano.

Adicionalmente, es Especialista en Revisoría Fiscal y Auditoría, con competencias que le han permitido desenvolverse como asesor de confianza tanto en entidades del sector público como en organizaciones del ámbito privado, ofreciendo diagnósticos rigurosos y estrategias eficientes de cumplimiento normativo y optimización financiera.

En el campo de la educación superior, Darlin Alfonso Torres, ha desarrollado una vocación pedagógica profunda, con más de doce años de experiencia docente en universidades colombianas, impartiendo cátedra en asignaturas clave como Impuestos, Contabilidad, Finanzas, Auditoría y Revisoría Fiscal.

Su enfoque pedagógico se caracteriza por articular la teoría con la práctica, promoviendo el pensamiento crítico y ético en los futuros profesionales del país.

Actualmente, se desempeña como Gerente de la firma **TRV Consulting Group SAS**, desde donde lidera procesos de consultoría orientados al fortalecimiento empresarial y al cumplimiento efectivo de las obligaciones fiscales en diversos sectores económicos.

Su trabajo combina la experticia técnica con una visión estratégica y ética del ejercicio profesional, posicionándose como una voz autorizada en el debate sobre la tributación en Colombia y los retos fiscales de los territorios portuarios como Buenaventura.

