ANÁLISIS DEL IMPUESTO A LAS BOLSAS PLÁSTICAS Y AL CONSUMO DE PRODUCTOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS COMO INSTRUMENTOS PARA MODIFICAR HÁBITOS DE CONSUMO Y REDUCIR EFECTOS NEGATIVOS EN EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD EN COLOMBIA

Autores:

ACSHLY DAHIANA CARMONA GUTIERREZ

JUAN JOSÉ VIAFARA MINA

Director:

GREGORIO A. GIRALDO

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

CONTADURÍA PÚBLICA

CALI – COLOMBIA

2025

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a Dios, por ser mi guía constante y mi fortaleza en cada etapa de mi vida. A mis padres, por su amor infinito, su apoyo incondicional y por creer en mí incluso cuando dudaba.

A mis hermanas, por su dulzura y por recordarme siempre el valor de la familia. A mis mejores amigas y a mi compañero de camino durante la carrera, gracias por su compañía, paciencia y apoyo en los momentos más importantes.

A todos ellos, con amor y gratitud**.**

.

Acshly Dahiana Carmona Gutierrez

Dedico este trabajo a Dios, por su infinito amor y por guiar cada paso de mi vida. A mi familia, especialmente a mis padres y a mi hermana Sofía, por su amor, apoyo y enseñanzas.

A mis hermanos pequeños, por su alegría y compañía en los momentos difíciles. Y de manera muy especial, a Alejandro, que en paz descanse. Este logro también es tuyo. Siempre estarás conmigo.

Juan José Viafara Mina

AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente a Dios por haber puesto en mi vida a las personas y situaciones que me ayudaron a culminar con éxito este programa académico.

Agradezco a mis padres, por su entrega, dedicación y amor sincero. A mis hermanas, por su cariño constante y por celebrar conmigo cada pequeño logro. A mis mejores amigas, por su refugio, compañía y apoyo en cada etapa del camino. A mi compañero, por su paciencia y por acompañarme durante gran parte de esta carrera. Y a mis compañeras, que con el tiempo se convirtieron en verdaderas amigas y con quienes compartí esfuerzos, sueños y aprendizajes.

Extiendo mi agradecimiento a los docentes y directivos de la Universidad del Valle por su compromiso, su guía y la dedicación con la que formaron mi camino académico.

A todos ustedes, gracias por ser parte fundamental de este logro**.**

Acshly Dahiana Carmona Gutierrez

Agradezco a Dios por darme la vida y por poner en mi camino a las personas correctas en el momento preciso para culminar este proceso académico.

A mi hermana Sofía, por su apoyo incondicional, sus enseñanzas y sus correcciones, que fortalecieron mi formación. A mis padres, por su esfuerzo, su dedicación y su amor constante. A mis hermanos pequeños, por su cariño y por acompañarme en cada pequeño triunfo. A mis amigos y familiares, quienes con su compañía, consejos y respaldo hicieron este camino más llevadero.

Agradezco también a mis compañeros y docentes por su ayuda durante cada etapa de la carrera y por los momentos compartidos en la Universidad, que siempre llevaré conmigo.

Y a Alejandro, mi hermanito, quien ahora descansa en paz. Este logro es de los dos. Te amo.

Juan José Viafara Mina

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN 1

INTRODUCCIÓN 3

1. CAPITULO 1: SOBRE EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN 6

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN 6

1.1.1 Antecedentes 6

1.1.2 Planteamiento del problema De Investigación 11

1.2 FORMULACIÓN DEL INTERROGANTE DE INVESTIGACION 13

1.3 OBJETIVOS 13

1.3.1 Objetivo General 13

1.3.2 Objetivos Específicos 13

1.4 JUSTIFICACIÓN 14

1.5 MARCO DE REFERENCIA 15

1.5.1 Marco teórico 15

1.5.2 Marco conceptual 18

1.5.3 Marco Legal 23

1.6 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN 27

1.6.1 Diseño De Investigación 27

1.6.2 Tipos de investigación. 28

1.6.3 Fuentes De Información 29

1.6.4 Técnicas De Recolección 30

1.6.5 Técnicas De Sistematización 31

2. CAPITULO 2: EVOLUCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BOLSAS PLÁSTICAS Y EL IMPUESTO A LOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA COLOMBIANA 33

2.1 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 34

2.1.1. Exposición De Motivos Del Impuesto A Las Bolsas Plásticas (Ley 1819 De 2016) 34

2.1.2. Exposición De Motivos Del Impuesto A Bebidas Azucaradas Y Productos UltraProcesados (Ley 2277 De 2022) 35

2.2 ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN COLOMBIA 36
2.2.1 Evolución Histórica Del Sistema Tributario Colombiano 37
2.2.2 Características Generales De La Política Tributaria Colombiana 38
2.2.3 Marco Normativo General Tributario 40
2.2.4 Surgimiento De Impuestos Con Finalidad Extrafiscal En Colombia 42
2.3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LOS IMPUESTOS CON FINALIDAD EXTRAFISCAL 46
2.3.1 Conceptualización De Impuestos Regulatorios Vs. Recaudatorios 46
2.3.2 Experiencias Internacionales Destacadas En Impuestos Saludables Y Ambientales 47
2.4. EL IMPUESTO A LAS BOLSAS PLÁSTICAS EN COLOMBIA 49
2.4.1 Contexto Ambiental: Problemática De Las Bolsas Plásticas 49
2.4.2 Estructura Técnica Del Impuesto 51
2.4.3 Proceso De Implementación Y Retos Administrativos 53
2.4.4 Destinación Específica De Los Recursos Recaudados 54
2.5 EL IMPUESTO A PRODUCTOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS 55
2.5.1 Contexto De Salud Pública: Problemática Del Consumo Excesivo 55
2.5.2 Estructura Técnica Del Impuesto 56
2.5.3 Categorización De Productos Gravados 59
2.6 ANÁLISIS COMPARATIVO DE AMBOS IMPUESTOS EN EL CONTEXTO TRIBUTARIO COLOMBIANO 60
2.6.1 Similitudes Y Diferencias En Su Fundamentación Y Estructura 60
2.6.2 Impacto En La Estructura Tributaria Nacional 61
2.6.3 Desafíos Comunes En La Implementación 62
2.7 COHERENCIA CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS 62
2.7.1 Principio De Legalidad 63
2.7.2 Principio De Equidad 63
2.7.3 Principio De Progresividad 64
2.7.4 Principio De Eficiencia 65

3. CAPITULO 3: ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS ASOCIADOS AL CONSUMO DE BOLSAS PLÁSTICAS Y PRODUCTOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS EN COLOMBIA 67

3.1 PRODUCTOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS EN COLOMBIA 68

3.1.1 Marco Comportamental De Enfermedades Asociadas Al Consumo Productos Azucarados Y Ultraprocesados En Colombia 68

3.1.2 Prevalencia De Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT) En Colombia 69

3.1.3 Entidades Oficiales Y Fuentes De Información Sobre Comportamientos Alimentarios 72

3.1.4 Factores Socioculturales Que Influyen En El Consumo 76

3.2 BOLSAS PLÁSTICAS EN COLOMBIA 81

3.2.1 Contaminación Ambiental Asociada Al Consumo De Bolsas Plásticas En Colombia 82

3.2.2 Entidades Oficiales Y Fuentes De Información Sobre Consumo Y Gestión De Bolsas Plásticas En Colombia 83

4. CAPITULO 4: EFECTIVIDAD DE LOS IMPUESTOS EN LA MEJORA DE LA SALUD PÚBLICA Y LA MITIGACIÓN DE PROBLEMAS AMBIENTALES EN COLOMBIA 86

4.1 CRITERIOS DE EFECTIVIDAD PARA TRIBUTOS EXTRAFISCALES 87

4.2 INDICADORES DE EVALUACIÓN INTERNACIONAL 90

4.3 METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO 91

4.3.1 Metodologías Cuantitativas 92

4.3.2 Metodologías Cualitativas 93

4.4. MARCO TEMPORAL DE ANÁLISIS 95

4.5 ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS EN COLOMBIA 96

4.5.1 Análisis Cuantitativo 97

4.5.2 Análisis Cualitativo 104

4.6 ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL IMPUESTO A LAS BOLSAS PLÁSTICAS EN COLOMBIA 105

4.6.1 Análisis cuantitativo del consumo de bolsas plásticas pre y post implementación. 106

4.6.2 Análisis De Efectividad Por Sectores Y Estratos Económicos. 112

4.6.3 Comparación Con Experiencias Internacionales 114

4.7 ANÁLISIS CONTABLE Y TRAZABILIDAD DE LOS IMPUESTOS VERDES Y SALUDABLES EN COLOMBIA 115

4.7.1 Impuesto A Las Bolsas Plásticas 116

4.7.2 Impuestos Saludables (Bebidas Azucaradas Y Ultraprocesados) 117

4.7.3 Limitaciones Y Hallazgos En La Trazabilidad Y Efectividad De Los Impuestos 118

5. CONCLUSIONES 120

6. BIBLIOGRAFÍA 125

RESUMEN

El presente trabajo de investigación analiza el papel de los impuestos extrafiscales en Colombia como herramientas de transformación social y ambiental, centrándose en dos casos: el impuesto a las bolsas plásticas y el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados. A través de un abordaje integral, se estudia cómo estas medidas buscan modificar hábitos de consumo que generan externalidades negativas, como la contaminación y el deterioro de la salud pública.

El documento recorre la evolución histórica del sistema tributario colombiano, destacando el giro hacia políticas fiscales con fines regulatorios. Se examinan los fundamentos teóricos de los impuestos correctivos, su estructura técnica, los retos administrativos y la coherencia con principios constitucionales como la equidad, progresividad y eficiencia. Además, se contrastan experiencias internacionales para enriquecer el análisis local.

Desde una perspectiva empírica, se evalúan los aspectos sanitarios del consumo de productos ultraprocesados y los aspectos ambientales del uso de bolsas plásticas. Se incorporan factores socioculturales como la publicidad, el entorno educativo y la percepción ciudadana frente a los impuestos, al igual que, se analizan indicadores de efectividad, metodologías de evaluación y la trazabilidad de los recursos recaudados.

En la investigación se concluye que, si bien estos impuestos han generado avances en la reducción del consumo nocivo, persisten desafíos en su implementación, fiscalización y redistribución. Se proponen recomendaciones para mejorar su diseño técnico, fortalecer la gestión institucional y garantizar que los recursos se destinen efectivamente a programas de salud y medio ambiente.

PALABRAS CLAVES

- Extrafiscalidad: Se refiere a la finalidad del tributo que busca orientar conductas sociales más allá del simple recaudo
- Impuestos Saludables: Gravámenes diseñados para reducir el consumo de productos nocivos para la salud pública
- Externalidades Negativas: Costos sociales o ambientales que no están reflejados en el precio de mercado de un producto
- Bolsas Plásticas: Objeto del primer impuesto ambiental extrafiscal en Colombia para mitigar la contaminación
- Productos Ultraprocesados: Alimentos con alto procesamiento industrial sujetos al nuevo impuesto por sus efectos en la salud
- Hábitos de Consumo: Comportamientos que el Estado busca transformar mediante señales de precio
- Elasticidad-Precio: Indicador económico que mide la sensibilidad del consumidor ante el aumento del precio por el impuesto
- Regresividad: Riesgo de que el impuesto afecte proporcionalmente más a los hogares de menores ingresos
- Trazabilidad: Capacidad de seguir el destino de los recursos recaudados hacia programas específicos
- Sostenibilidad Ambiental: Objetivo de largo plazo para reducir el impacto de residuos plásticos en los ecosistemas

INTRODUCCIÓN

En Colombia, los desafíos relacionados con la salud pública y el medio ambiente adquieren una relevancia creciente, lo que impulsa al Estado a adoptar medidas fiscales cuyo propósito trasciende la simple recaudación. El objetivo principal de este trabajo consiste en analizar dos instrumentos tributarios con finalidad extrafiscal, examinando su diseño, aplicación y efectos en la sociedad colombiana.

Esta investigación, basada en un enfoque mixto que integra fundamentos teóricos, análisis normativo y experiencias internacionales, busca evaluar cómo estos impuestos influyen en los comportamientos de los consumidores y qué tan efectivos resultan en la promoción de prácticas más sostenibles y saludables. El estudio examina además la equidad distributiva de estas medidas, su impacto sobre distintos sectores económicos y su coherencia con los principios constitucionales que orientan el sistema tributario colombiano.

Asimismo, se analiza la trazabilidad de los recursos recaudados, identificando las limitaciones existentes en la asignación específica hacia programas ambientales y de salud pública, lo que plantea interrogantes sobre la capacidad real de estos impuestos para generar transformaciones estructurales. Finalmente, a partir de un contraste con modelos internacionales exitosos, se proponen recomendaciones encaminadas a fortalecer el diseño técnico, la gestión institucional y la equidad social de los instrumentos tributarios extrafiscales en Colombia.

En el capítulo 1 se presentan los fundamentos conceptuales y jurídicos necesarios para comprender el sentido y alcance de los impuestos extrafiscales en Colombia. En esta sección se analizan los principios constitucionales, la estructura normativa del sistema tributario y las bases

teóricas que permiten interpretar el papel del tributo como instrumento regulador más allá de su función recaudatoria.

En el capítulo 2 se examina la evolución e implementación del impuesto a las bolsas plásticas y el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados en el contexto de la política tributaria colombiana. Se analizan los antecedentes históricos del sistema tributario, los fundamentos teóricos de los impuestos con finalidad extrafiscal, la estructura técnica de cada gravamen, los retos administrativos de su implementación y su coherencia con los principios constitucionales tributarios de legalidad, equidad, progresividad y eficiencia.

El capítulo 3 desarrolla los aspectos ambientales y sanitarios asociados al consumo de bolsas plásticas y productos azucarados y ultraprocesados en Colombia. A partir de fuentes e instituciones oficiales, se describen los comportamientos epidemiológicos relacionados con las enfermedades crónicas no transmisibles derivadas del consumo excesivo de productos azucarados y ultraprocesados, así como los impactos ambientales generados por el uso y disposición de bolsas plásticas. Se incorporan además factores socioculturales que influyen en los patrones de consumo, como la publicidad, el entorno educativo y el contexto socioeconómico.

En el capítulo 4 se presenta un análisis comparado e integrador de los dos instrumentos tributarios estudiados, destacando sus similitudes, diferencias, avances, limitaciones y oportunidades de mejora. Asimismo, se formulan recomendaciones orientadas a fortalecer el diseño técnico, la gestión institucional y la efectividad social de estas políticas.

De esta manera, la estructura del trabajo permite abordar el problema de investigación desde una perspectiva amplia y rigurosa que integra dimensiones jurídicas, ambientales y

sanitarias. Cada capítulo aporta un componente esencial para comprender la lógica extrafiscal de los tributos analizados, evaluar su capacidad de transformar hábitos de consumo y valorar su impacto real en el bienestar colectivo. En conjunto, los cuatro capítulos ofrecen una visión articulada que sustenta la importancia de fortalecer este tipo de instrumentos fiscales como herramientas de desarrollo sostenible y protección del interés público.

1. CAPITULO 1: SOBRE EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.1 Antecedentes

La implementación de impuestos como herramienta para modificar comportamientos de consumo y mitigar impactos negativos en la salud y el medio ambiente ha ganado relevancia en las últimas décadas. En Colombia, dos ejemplos significativos son el impuesto a las bolsas plásticas y el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados. Para contextualizar esta investigación, se han revisado diversos estudios y documentos relevantes.

Los documentos fueron consultados en la Revista Contaduría de la Universidad de Antioquia, repositorio Institucional de la Universidad de La Sabana, revista Sustainability, revista de derecho fiscal de la Universidad Externado de Colombia, revista del departamento de salud pública de la Universidad de Otago y el repositorio institucional de la Universidad Libre. Las investigaciones consultadas se relacionan a continuación:

El primer antecedente se titula "Impuestos saludables en Colombia: reorientar las políticas públicas desde el derecho humano a la alimentación adecuada" es un artículo escrito por la profesora Cristina Carreño Aguirre, docente de la escuela de nutrición dietética de la Universidad de Antioquia, publicado en la revista Debates, número 89 de febrero de 2023, donde destaca la importancia de las políticas fiscales y tributarias en la influencia de los hábitos alimenticios. Su estudio enfatiza cómo estas medidas buscan alterar los precios relativos de los alimentos, incentivando el consumo de productos saludables y desincentivando el de productos nocivos.

Este antecedente se relaciona con el tema de investigación al ofrecer una visión amplia sobre la aplicación de impuestos para desincentivar el consumo de productos nocivos y fomentar hábitos saludables. La autora destaca que estas medidas, al aumentar el costo de alimentos perjudiciales, pueden motivar a los consumidores a optar por opciones más saludables. Además, subraya el impacto positivo de estas políticas en la salud pública y en la reducción de los gastos sanitarios, viéndolas como herramientas estratégicas para mejorar la calidad de vida.

Este antecedente se titula "Beneficios de los impuestos saludables en América: una revisión de alcance", un trabajo de grado de Jhonatan Raúl Bello Sua, publicado en el repositorio de la Universidad de La Sabana en 2022. El estudio analiza cómo los impuestos a productos nocivos no solo reducen los costos de atención médica a futuro, sino que también mejoran la productividad laboral, mostrando un impacto positivo en la salud pública y la economía.

La investigación es relevante para este proyecto porque permite analizar la funcionalidad de estos impuestos en América Latina. Se destacan obstáculos como la influencia de la industria alimentaria y la oposición de sectores políticos. En el caso de Colombia, se menciona la propuesta de un impuesto a las bebidas azucaradas en 2016, que fue excluida por el Congreso, pero en 2018 se implementó un impuesto monofásico. El estudio también subraya la necesidad de más investigación para evaluar el impacto de estas medidas en la salud y la prevención de enfermedades crónicas, y señala que no hay evidencia clara sobre la inversión de los ingresos generados en programas de salud.

El tercer antecedente es un proyecto de grado titulado "Análisis de una propuesta del impuesto de alimentos no saludables en Colombia", escrito por Andrés Álvarez Villalobos, estudiante de la Universidad Externado de Colombia, en 2021. Este trabajo analiza una propuesta de impuesto sobre alimentos no saludables en Colombia, destacando la importancia de abordar los

malos hábitos alimenticios como un problema de salud global. Su enfoque se centra en la extra-fiscalidad de estos alimentos, proponiendo medidas tributarias para combatir la mala nutrición. Asimismo, profundiza en las definiciones jurídicas de los impuestos extrafiscales en España y Colombia, con un énfasis en la teoría económica intervencionista.

Este antecedente se relaciona con el tema de investigación porque resalta el impacto de los alimentos ultraprocesados en la salud, vinculados con la obesidad y diversas enfermedades. El Proyecto de Ley 309 de 2020, citado en el trabajo, introduce un impuesto a los alimentos ultraprocesados, detallando los productos gravados y las partes involucradas. También analiza la regresividad del impuesto sobre las ventas, que afecta de manera desproporcionada a las personas con menores ingresos. La investigación sugiere que los impuestos selectivos a productos dañinos, como cigarrillos y alcohol, buscan redistribuir la carga tributaria de manera más equitativa, haciendo que quienes tienen mayor capacidad contributiva asuman una mayor carga impositiva.

El cuarto antecedente es el artículo titulado “Banning Vs Taxing: Reviewing the Potential Opportunities and Challenges of Plastic Products”, escrito por Goshu Desalen y Anita Tang y publicado en la revista Sustainability en 2022, analiza las oportunidades y desafíos relacionados con los productos plásticos. En él, se debate si es más eficaz prohibirlos o gravarlos, teniendo en cuenta las condiciones socio ambientales y económicas que implican ambas estrategias. La prohibición de los plásticos, aunque favorable para la protección ambiental, podría conllevar una pérdida considerable de empleos. Por otro lado, gravar los productos plásticos ofrece una ventaja al reducir su consumo mediante el aumento de su precio, lo que incentiva a los consumidores a optar por alternativas más sostenibles. Además, los ingresos generados por estos impuestos pueden ser destinados a programas de gestión de residuos y a iniciativas ambientales.

Este antecedente es relevante para el tema de investigación, ya que ofrece una visión

comparativa de las estrategias aplicadas en diferentes países para regular los productos plásticos. Se menciona que Colombia ha implementado un impuesto a las bolsas plásticas, lo cual se suma a las acciones globales para combatir la contaminación. Asimismo, el artículo expone cómo en otros países, como China, la introducción de este tipo de impuestos ha demostrado ser efectiva al reducir significativamente el consumo de plásticos.

El quinto antecedente se titula "Tributación medioambiental en Colombia. Otros impuestos al consumo: carbono, bolsas plásticas, gasolina y ACPM", escrito por César J. Sánchez Muñoz, abogado de la Universidad Externado, y publicado en la Revista de Derecho Fiscal número 11 en 2017. El artículo resalta la importancia de la estructura del hecho generador en los impuestos medioambientales en Colombia, analizando en detalle los aspectos materiales y subjetivos de tributos como el impuesto nacional a las bolsas plásticas, la gasolina y el ACPM. También enfatiza la relevancia de estos gravámenes para fomentar prácticas más sostenibles en el país. El autor profundiza en el marco legal de estos impuestos, incluyendo la estructura del impuesto al carbono y los combustibles, así como los aportes parafiscales relacionados. Además, explora el impacto de estos tributos en los consumidores y los mecanismos para su implementación.

Este antecedente se relaciona con el tema de investigación, ya que analiza cómo el impuesto a las bolsas plásticas tiene como objetivo reducir su uso debido al daño ambiental que provocan. La medida se incluye en las políticas de protección ambiental que buscan mitigar los efectos negativos en el ecosistema. Además, el texto detalla otros impuestos al consumo que persiguen fines similares, incentivando la reducción de su uso por su impacto medioambiental. Se menciona también que el marco legal del impuesto a las bolsas plásticas en Colombia está regulado en el Artículo 512-1 del Estatuto Tributario.

El sexto antecedente es el artículo titulado “Impact of Sugar Sweetened Beverage Taxes

on Purchases and Dietary Intake: Systematic Review and Meta-Analyses" escrito por Andrea M. Teng, Amanda C. Jones, Anja Mizdrak, Louise Signal, Murat Genç y Nick Wilson, del Departamento de Salud Pública de la Universidad de Otago, publicado en 2019. Este artículo examina el impacto de los impuestos sobre las bebidas azucaradas en diversas jurisdicciones. Los resultados de la investigación sugieren que la implementación de un impuesto del 10% sobre las bebidas azucaradas puede influir en la reducción del consumo, especialmente en ciertos grupos socioeconómicos. Este antecedente es relevante para el tema de investigación, ya que coincide en que los impuestos pueden ser herramientas eficaces para desincentivar el consumo de productos nocivos para la salud y promover hábitos alimenticios saludables. Sin embargo, mientras este estudio se enfoca en la evaluación de los impuestos como medidas de salud pública, el trabajo de investigación se orienta hacia el análisis desde la perspectiva del derecho del consumidor, estableciendo un paralelismo entre desincentivar y prohibir el consumo de productos alimenticios perjudiciales.

El séptimo antecedente es un trabajo de grado titulado "La utilidad real del impuesto verde al uso de las bolsas plásticas en Colombia", elaborado por Natalia Anselmi Garcés y Piedad Soraya Torres Ramírez, publicado en el repositorio institucional de la Universidad Libre en 2021. El estudio analiza la importancia del impuesto verde en la reducción del uso de bolsas plásticas en Colombia. Las autoras presentan conclusiones que pueden influir en las políticas ambientales y tributarias del país, destacando la complejidad y los desafíos que implica la implementación de impuestos verdes para abordar problemáticas ambientales como el uso de bolsas plásticas. Este antecedente es relevante para la investigación, ya que analiza la efectividad de dicho impuesto en la reducción del impacto ambiental. Además, subraya la importancia de promover prácticas sostenibles y la protección del medio ambiente a través de medidas

tributarias. El trabajo también plantea la percepción de que los beneficios del impuesto recaen más en los establecimientos comerciales que en el medio ambiente, especialmente si los fondos recaudados no se destinan a acciones específicas de mitigación ambiental. Por otro lado, el estudio aboga por la necesidad de implementar medidas más drásticas y proyectos educativos para cambiar la cultura y reducir el impacto ambiental. Entre los datos destacados, se menciona que, entre julio y diciembre del año anterior al estudio, se recaudaron 10.460 millones de pesos colombianos a través de este impuesto, lo que implica que los colombianos consumieron alrededor de 525 millones de bolsas plásticas durante ese período.

1.1.2 Planteamiento del problema De Investigación

En Colombia, los impuestos tienen una larga trayectoria que se remonta a la época colonial, cuando los tributos sobre la población indígena y los recursos naturales servían para financiar las operaciones del gobierno español. Con el paso del tiempo, y particularmente a partir del siglo XIX, se sentaron las bases del sistema tributario moderno (Carvajal Giraldo et al., 2011). A lo largo de los años, se han implementado diversos impuestos que han jugado un papel crucial en la financiación de servicios públicos y programas sociales, como el impuesto sobre la renta, introducido en 1918, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), instaurado en 1963 (Bolaños Bolaños, 2020).

Sin embargo, en años recientes ha habido un giro en la política tributaria colombiana. Además de recaudar ingresos para financiar el gasto público, se han implementado impuestos con objetivos más específicos: desincentivar conductas perjudiciales para la salud pública y el medio ambiente. Ejemplos de este enfoque son el impuesto a las bolsas plásticas, establecido en 2017 mediante la Ley 1819, y el impuesto a alimentos y bebidas azucaradas y ultraprocesadas, introducido en 2022 mediante la Ley 2277. Estas medidas siguen las recomendaciones de

organismos internacionales, como la OMS y Greenpeace, que buscan utilizar los impuestos como herramientas para modificar comportamientos de consumo.

Este cambio de paradigma en la política tributaria colombiana plantea interrogantes sobre su efectividad. Aunque las intenciones de los nuevos impuestos son claras (reducir el consumo de productos dañinos para la salud y el medio ambiente), su impacto real en los hábitos de consumo de la población han sido objeto de análisis parciales en el contexto colombiano, siendo precisamente este vacío uno de los propósitos que motiva la presente investigación. El impuesto a las bolsas plásticas, por ejemplo, ha logrado una reducción del 40% en su uso desde su implementación (DANE, 2020), pero siguen existiendo preocupaciones sobre las implicaciones sociales y económicas de esta medida. Similarmente, el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados se fundamenta en la creciente prevalencia de enfermedades como la obesidad y la diabetes tipo 2, que ha aumentado dramáticamente en las últimas décadas.

A pesar de estos avances, persisten debates sobre la implementación de estos impuestos. Por un lado, se argumenta que podrían tener un carácter regresivo, con una carga tributaria que recae en mayor proporción sobre los sectores de menores ingresos a los sectores más vulnerables de la población. Por otro lado, se cuestiona su capacidad para generar cambios sostenibles en los comportamientos de consumo y si los recursos recaudados se destinan de manera efectiva a programas de salud pública y protección ambiental.

Frente a esta realidad, es fundamental analizar cómo los impuestos a las bolsas plásticas y a los productos azucarados y ultraprocesados están influyendo en los hábitos de consumo en Colombia. Este análisis debe incluir tanto el impacto en la salud y el medio ambiente como las posibles consecuencias sociales y económicas no deseadas, con el objetivo de evaluar si estas

políticas están logrando mitigar los efectos negativos que buscan corregir.

1.2 FORMULACIÓN DEL INTERROGANTE DE INVESTIGACION

¿Cómo el impuesto a las bolsas plásticas y el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados promueven hábitos de consumo para mitigar los efectos negativos en el medio ambiente y la salud?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

- Analizar el efecto de los impuestos a la bolsa plástica y los productos azucarados y ultra procesados sobre los hábitos de consumo de los colombianos, y su contribución a la reducción de los efectos negativos en el medio ambiente y la salud.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Examinar la evolución e implementación del impuesto a las bolsas plásticas y el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados en el contexto de la política tributaria colombiana.

- Describir aspectos ambientales y sanitarios asociados al consumo de bolsas plásticas y productos azucarados y ultraprocesados en Colombia, a partir de fuentes e instituciones oficiales.

- Evaluar la efectividad de estos impuestos en la mejora de la salud pública y la mitigación de problemas ambientales en Colombia.

1.4 JUSTIFICACIÓN

Esta investigación se justifica por varias razones fundamentales. En primer lugar, el análisis de la efectividad de los impuestos a las bolsas plásticas y a los productos azucarados proporciona información valiosa para los responsables de la formulación de políticas públicas en Colombia, lo que permite ajustar y mejorar estas medidas tributarias. En segundo lugar, al evaluar el efecto de estos impuestos en el consumo de productos nocivos, se contribuye a la comprensión de su potencial para prevenir enfermedades crónicas no transmisibles, un problema de salud pública creciente en el país. Además, el estudio del impacto del impuesto a las bolsas plásticas aporta conocimientos sobre la efectividad de las medidas fiscales para abordar problemas ambientales, como la contaminación por plásticos.

Esta investigación describe cómo estos impuestos han afectado de manera diferenciada a distintos sectores económicos y grupos de consumidores, evidenciando, a través del análisis por estratos socioeconómicos, variaciones en los patrones de consumo entre los diferentes niveles. Asimismo, el estudio llena un vacío en la literatura sobre la efectividad de los impuestos extrafiscales en el contexto colombiano, contribuyendo al debate académico sobre política fiscal y salud pública. Por último, al examinar el impacto diferencial de estos impuestos en distintos grupos socioeconómicos, la investigación aporta información crucial sobre sus implicaciones en términos de equidad y justicia tributaria.

Finalizar un proceso de formación académica, profesional y personal con la realización de este trabajo investigativo resulta enriquecedor para los autores, porque permite ampliar el conocimiento y la comprensión del sistema tributario colombiano, y plantea una discusión

académica sobre la eficacia de las políticas tributarias en los hábitos de consumo de la población colombiana.

1.5 MARCO DE REFERENCIA

1.5.1 Marco teórico

El análisis de los impuestos extrafiscales en Colombia requiere un sustento conceptual que permita comprender cómo las medidas tributarias pueden influir en los hábitos de consumo y, en consecuencia, en la salud pública y el medio ambiente. Para ello, es necesario recurrir a teorías que expliquen el comportamiento de los individuos frente a cambios en los incentivos económicos y normativos, así como el papel de las políticas públicas en la transformación social.

1.5.1.1 Teoría De Las Externalidades Y Su Corrección Mediante Impuestos

El fundamento teórico más sólido para la implementación de impuestos extrafiscales se encuentra en la teoría económica de las externalidades, desarrollada inicialmente por Arthur Cecil Pigou en 1920. Una externalidad se produce cuando la actividad de un agente económico afecta el bienestar de otro sin que esta interacción se refleje en los precios de mercado. Según Stiglitz (2000), "las externalidades son uno de los ejemplos clásicos de fallas del mercado que justifican la intervención estatal" (p. 248).

Las externalidades pueden ser positivas (cuando generan beneficios no compensados a terceros) o negativas (cuando imponen costos). El consumo de productos plásticos o ultraprocesados genera típicamente externalidades negativas, ya que los costos sociales y ambientales de su producción y consumo son demasiado altos y no están internalizados en su precio de mercado.

Pigou propuso la implementación de impuestos correctivos para resolver este problema. Un impuesto pigouviano, como se le conoce actualmente, busca equiparar el costo marginal privado con el costo marginal social (Mankiw, 2021).

En el caso de las bolsas plásticas y las bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados el impuesto busca que los consumidores internalicen los costos ambientales y sociales de su uso.

Según Gruber (2019), un impuesto correctivo ideal debe cumplir con varias características esenciales: debe ser proporcional al daño causado; además, debe tener la capacidad real de modificar el comportamiento que se busca corregir. Asimismo, es fundamental que minimice las distorsiones económicas colaterales adicionales. Finalmente, debe ser administrativamente factible y tener bajos costos de implementación.

Los impuestos ambientales y saludables se alinean con la teoría económica sobre bienes inelásticos (la demanda no varía mucho, aunque su precio cambie significativamente). La efectividad de estos tributos depende, en gran medida, de la elasticidad. Como señala Lora (2008), "cuanto más inelástica sea la demanda, menor será el impacto del impuesto en el consumo, pero mayor será su potencial recaudatorio" (p. 167). Esta relación inversa plantea un dilema en el diseño de impuestos extrafiscales.

1.5.1.2 Teoría de la elección racional

La siguiente teoría, cuenta con un enfoque analítico dentro de las ciencias sociales y económicas, cuyo principio fundamental es que los individuos actúan de manera racional buscando maximizar su utilidad y minimizar sus costos en cada decisión que toman. Según esta perspectiva, las personas evalúan las alternativas disponibles y seleccionan aquella que les proporcionan el mayor beneficio en función de sus preferencias y restricciones (Coleman, 1990).

Esta teoría resulta especialmente útil para comprender el impacto de los impuestos extrafiscales en los hábitos de consumo. Al modificar la estructura de precios de ciertos bienes como las bolsas plásticas o los productos azucarados y ultraprocesados, el Estado introduce un incentivo económico que altera el cálculo racional de los consumidores. En consecuencia, los individuos tienden a sustituir estos bienes por opciones más económicas o saludables, lo que se traduce en un cambio de comportamiento que contribuye a la protección del medio ambiente y la mejora de la salud pública.

En el caso colombiano, la TER permite explicar cómo la implementación de impuestos correctivos busca que los consumidores internalicen los costos sociales y ambientales asociados a sus decisiones de consumo. De esta manera, el tributo no solo cumple una función recaudatoria, sino que se convierte en un instrumento regulatorio del comportamiento social, alineando con los objetivos de sostenibilidad y salud colectiva. Como señala Elster, J. (2015), *"la elección racional constituye un modelo para entender como las instituciones pueden diseñar incentivos que orienten las conductas individuales hacia fines colectivos* "(p.42)

1.5.1.3 Teoría del cambio de comportamiento

Las conductas humanas pueden ser modificadas mediante la combinación de tres mecanismos principales: Educación, Económica y Enforcemente (coerción/regulación), esto es en lo que se fundamenta la teoría del cambio de comportamiento. Este modelo. Ampliamente utilizado en el campo de la salud pública y las políticas sociales, sostiene que los individuos adoptan nuevos hábitos cuando reciben información clara sobre los riesgos y beneficios de sus acciones, cuando se alteran los incentivos económicos que afectan sus decisiones de consumo, y

cuando existen moral o sanciones que refuerzan el cumplimiento de comportamientos deseados (Glanz, Lewis, Rimer, 1990).

En el contexto de los impuestos extrafiscales en Colombia, esta teoría permite explicar como el Estado busca modificar hábitos de consumo nocivos a través del comportamiento económico, encareciendo productos como las bolsas plásticas y las bebidas azucaras. Sin embargo, la efectividad de estas medidas se incrementa cuando se complementan con campañas educativas que sensibilicen a la población sobre los impactos ambientales y sanitarios, y con regulaciones claras que aseguren la coherencia en su aplicación. De esta manera, el modelo de las 3E ofrece un marco integral para comprender como los impuestos correctivos pueden convertirse en instrumentos de transformación social y ambiental, más allá de su función recaudatoria.

1.5.2 Marco conceptual

En el presente marco conceptual se presentan las definiciones y conceptos fundamentales relacionados con el tema central de la investigación. Estas bases teóricas permiten situar los instrumentos tributarios estudiados dentro de su contexto normativo, económico y ambiental, y orientan el análisis desarrollado a lo largo del trabajo.

En el contexto de cualquier sociedad, la política tributaria desempeña un papel fundamental en la configuración de la economía y la distribución de recursos. Antes de abordar su definición y alcance, es crucial comprender tanto el concepto de política en sí misma como el

de tributación.

La política de un país se define como conjunto de orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado (Real Academia Española, s.f., definición 5).

La definición genética, que se refiere al origen, puede ubicarse en la obra de Aristóteles titulada Política. Aristóteles planteaba que la política es la ciencia o arte de organizar y administrar la polis, es decir, la ciudad-estado. Para él, la política no se trata solo de gobernar, sino de vivir bien (eudaimonía) en comunidad. El objetivo final de la política es alcanzar el bien común, que se logra mediante la participación de los ciudadanos, (Bobbio, 2009)

. Por su parte, la OCDE (2012), define a la política de un país como los principales instrumentos de los gobiernos para orientar la acción, y por lo general se expresan en leyes/reglamentos, declaraciones o directrices oficiales de políticas e instituciones que luego dan lugar a programas e iniciativas específicas financiadas y/o conducidas por organizaciones gubernamentales para hacer frente a estos desafíos.

Otros han definido la política como ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses (López y Ayala, sf). Añaden que una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores.

Ahora bien, dentro de la clasificación de los ingresos de una nación, se encuentran

aquellos provenientes del ejercicio de poderes inherentes a la soberanía del Estado a los particulares y que da lugar a las relaciones jurídicas de derecho público. Entre estas relaciones jurídicas, se encuentran los tributos.

El tributo ha sido definido en el ordenamiento jurídico colombiano como toda prestación pecuniaria de carácter obligatorio que el Estado exige de los particulares en ejercicio de su poder de imperio, con el fin de financiar el gasto público y cumplir los fines del Estado social de derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1993). En el mismo sentido, la doctrina tributaria colombiana señala que los impuestos son cargas financieras que los ciudadanos deben asumir, permitiendo al gobierno generar ingresos para la prestación de servicios públicos (Plazas Vega, 2000).

De la misma manera, Blumenstein, (En Navarro, 2007), expresa que "los tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquel, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma", esto ratifica que el Estado exigirá los impuestos a través de una institución gubernamental, a aquellos sujetos obligados a pagarlos según lo establecido explícitamente en la legislación.

La política tributaria se define como el conjunto de principios, decisiones y medidas adoptadas por el Estado para determinar la estructura y funcionamiento del sistema impositivo, con el fin de financiar el gasto público, redistribuir el ingreso y orientar el comportamiento de los agentes económicos (OCDE, 2023; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).

Entre las clasificaciones de los tributos, la más conveniente es la que clasifica los tributos en impuestos, tasas y contribuciones especiales (Plazas, 2000).

Sin embargo, según Plazas Vega (2000) esta clasificación es objeto de debates: La propia división tripartita de los tributos en impuestos, tasas y contribuciones, con frecuencia identificada en la doctrina con el nombre de "clasificación jurídica", ha dado lugar a un grado tal de controversia, que puede decirse que la única modalidad respecto de la cual no se discute su naturaleza tributaria autónoma es la de los "impuestos".

En Colombia, la potestad de crear, modificar y suprimir impuestos del orden nacional recae exclusivamente en el Congreso de la República, conforme a los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política. Una vez creados por el legislador, los tributos son administrados por la DIAN, entidad encargada de su recaudo, fiscalización y control. Dichos ingresos se reconocen como ingresos fiscales, cuya finalidad es financiar los servicios que provee el sector público y servir como instrumento de política fiscal. Los impuestos son pagados por personas naturales y empresas al Estado colombiano que poseen dicha responsabilidad (Moreno, 2019)

En el panorama de los impuestos en Colombia, se puede distinguir dos tipos principales de impuestos: los directos, que gravan directamente la renta o el patrimonio de los contribuyentes, y los indirectos, que se aplican sobre el consumo de bienes y servicios según el Departamento Nacional de Planeación.

Dentro de este marco, los impuestos saludables constituyen una categoría de creciente consolidación en el ámbito de la política fiscal internacional, con décadas de aplicación en países como México, Chile, Reino Unido e Irlanda, y una incorporación más reciente al sistema tributario colombiano. Estos impuestos están diseñados para desincentivar el consumo de productos nocivos para la salud, como el tabaco o las bebidas azucaradas (OPS, 2024) (OPS, 2024).

Además, como medida para mitigar el impacto ambiental, algunos gobiernos han implementado el impuesto a las bolsas plásticas de un solo uso, con el fin de desalentar su consumo y promover prácticas más sostenibles (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

Estos impuestos no solo generan ingresos para el Estado, sino que también tienen un impacto directo en la salud pública y en la preservación del medio ambiente, reflejando así una conexión entre la política tributaria y los objetivos sociales y ambientales.

Los impuestos saludables están intrínsecamente ligados a los hábitos y deseos de consumo de la población. En un mundo donde la preocupación por la salud y el bienestar está en aumento, estos impuestos actúan como una herramienta para influir en los patrones de consumo. De esta manera, la política tributaria no solo recauda ingresos para el Estado, sino que también moldea las decisiones de compra de los individuos, fomentando un estilo de vida más saludable y contribuyendo a la prevención de enfermedades relacionadas con la mala alimentación. En última instancia, estos impuestos no solo tienen un impacto económico, sino que también reflejan una preocupación por el bienestar general de la sociedad y el medio ambiente.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en Estocolmo (1972) define al medio ambiente como el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas (Foy, 1998).

El medio ambiente es ese tejido vital que rodea y sostiene todas las formas de vida en la Tierra, es mucho más que un mero escenario en el que vivimos. Desde los vastos océanos hasta los frondosos bosques y las ciudades bulliciosas, el medio ambiente abarca todo lo que nos rodea

y nos afecta directa o indirectamente en cada momento de nuestras vidas (BBVA, sf), por eso es importante procurar su cuidado, protección y conservación con políticas como el impuesto a las bolsas plásticas, para reducir el impacto ambiental que generan los plásticos al medio ambiente.

Los hábitos y deseos de consumo son las tendencias que siguen los consumidores o clientes para adquirir productos o servicios; el consumo de productos azucarados y ultraprocesados son a menudo percibidos como gratificantes y de fácil acceso. Sin embargo, el consumo excesivo de estos alimentos tiene efectos perjudiciales para la salud, contribuyendo al desarrollo de enfermedades crónicas como la diabetes, la obesidad y problemas cardiovasculares (Entel, sf).

Esta disonancia entre los deseos de consumo y los efectos nocivos de los productos azucarados subraya la necesidad de promover hábitos alimenticios más saludables y educar a la población sobre las consecuencias a largo plazo del consumo elevado de azúcar, por eso, se vuelven importantes políticas tributarias que procuren disminuir el consumo de estos productos como lo es el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados.

1.5.3 Marco Legal

El marco legal que sustenta esta investigación refleja la evolución de la política tributaria y ambiental en Colombia hacia fines extrafiscales. Estas normas muestran como el Estado ha utilizado los impuestos y la regulación no solo como instrumentos de recaudo, sino también como herramienta para modificar hábitos de consumo, proteger la salud publica y mitigar impactos ambientales.

El impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas fue establecido mediante la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016, en el marco de una reforma tributaria de amplio alcance que modificó múltiples aspectos del sistema fiscal colombiano. Si bien esta reforma fue denominada 'estructural', la doctrina tributaria ha señalado que Colombia no ha llevado a cabo reformas estructurales en sentido estricto, entendidas como transformaciones profundas del sistema en su conjunto, sino reformas de carácter parcial y recurrente orientadas a ajustar la recaudación y corregir inequidades específicas (Junguito & Rincón, 2004).

Esta ley modificó el Estatuto Tributario Nacional, adicionando el artículo 512-15, que específicamente regula este gravamen con finalidad ambiental (Congreso de Colombia, 2016).

El objetivo principal de este impuesto fue desestimular el uso de bolsas plásticas y promover su sustitución por alternativas reutilizables o biodegradables, contribuyendo así a la protección del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016).

La norma estableció que el impuesto se causaría al entregar cualquier bolsa plástica cuya finalidad fuera cargar o llevar productos vendidos por los establecimientos comerciales que las entregaran. Sin embargo, el texto legal contempló algunas excepciones importantes, como las bolsas utilizadas para contener y transportar productos farmacéuticos y alimentos de consumo humano que por su naturaleza requieren empaque en bolsa plástica. Estas excepciones se justificaron por razones sanitarias y de seguridad alimentaria (Sánchez Muñoz, 2017).

El marco normativo del impuesto se complementó posteriormente con regulaciones adicionales, como la Resolución 0668 de 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que estableció disposiciones para el uso racional de bolsas plásticas y la Resolución

1481 de 2018 que estableció la forma y requisitos para solicitar ante las autoridades ambientales competentes la certificación de que trata el parágrafo 1 del artículo 512-15 del Estatuto Tributario, relacionada con las bolsas biodegradables (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018).

Es importante destacar que este impuesto se enmarca en una estrategia más amplia de gestión ambiental, que incluye la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y la Estrategia Nacional de Economía Circular, evidenciando un enfoque holístico para abordar la problemática de los residuos plásticos en el país (DNP, 2019).

La historia del impuesto a bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados en Colombia está marcada por múltiples intentos legislativos y una considerable resistencia por parte de la industria alimentaria. El primer intento formal para establecer este tributo se presentó en 2016, durante el trámite de la reforma tributaria estructural (Ley 1819 de 2016). En este proyecto, se propuso un impuesto de 300 pesos por litro a las bebidas azucaradas, con el argumento de que incentivaría patrones de consumo más saludables y generaría recursos para el sistema de salud (Congreso de la República, 2016).

Sin embargo, esta propuesta enfrentó una férrea oposición de la industria de alimentos y bebidas, que a través de gremios como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Cámara de la Industria de Bebidas de la ANDI, argumentó que el impuesto tendría efectos negativos en el empleo, la economía y afectaría principalmente a los hogares de menores ingresos (Vecino-Ortiz & Arroyo-Ariza, 2018). Tras intensos debates parlamentarios, el artículo que contemplaba este gravamen fue eliminado del proyecto final.

En los años siguientes, se presentaron al menos tres proyectos de ley independientes que buscaban implementar impuestos a las bebidas azucaradas: el Proyecto de Ley 022 de 2017, el Proyecto de Ley 175 de 2018 y el Proyecto de Ley 482 de 2020. Todos compartían objetivos similares, aunque diferían en aspectos como la tarifa del impuesto y los productos específicos a gravar. Cabe destacar que estos proyectos contaron con el respaldo de organizaciones médicas, académicas y de la sociedad civil, como Educar Consumidores, Red Paz y la Asociación Colombiana de Salud Pública (Cuadrado et al., 2020).

Durante la pandemia de COVID-19, el debate sobre los impuestos saludables adquirió mayor relevancia, dado que se evidenció que las personas con enfermedades no transmisibles como diabetes, hipertensión y obesidad presentaban mayor riesgo de complicaciones graves por el virus. Esto impulsó nuevamente la discusión sobre medidas preventivas, incluidos los impuestos a productos no saludables (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021).

A pesar de la evidencia científica que respaldaba estos proyectos, ninguno logró completar su trámite legislativo, principalmente debido a la presión de la industria y la falta de consenso político.

Tras varios intentos fallidos, el impuesto a bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados finalmente se materializó en la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, conocida como "Ley para la Igualdad y la Justicia Social". (DIAN, 2023).

El proceso de aprobación de esta ley estuvo marcado por intensos debates parlamentarios y una significativa polarización. Por un lado, el Ministerio de Salud y Protección Social, respaldado por la comunidad médica y organizaciones de la sociedad civil, defendió el impuesto como una medida necesaria para combatir la epidemia de obesidad y enfermedades no

transmisibles (Caro et al., 2022). Por otro lado, la industria de alimentos y bebidas argumentó que el impuesto tendría efectos negativos en el empleo (Fedesarrollo, 2022).

Inicialmente, se contemplaba una tarifa única del 25% para bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados. Sin embargo, tras las negociaciones, se estableció un esquema de implementación gradual con tarifas diferenciadas según el tipo de producto y un incremento progresivo a lo largo de tres años (2023-2025). Esta gradualidad fue una concesión importante para facilitar la adaptación de la industria y los consumidores (Congreso de la República, 2022).

La versión final de la ley estableció criterios técnicos para identificar las bebidas azucaradas y los productos ultraprocesados sujetos al impuesto, basándose en el sistema de perfiles nutricionales de la Organización Panamericana de la Salud y el modelo de clasificación NOVA (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).

Finalmente, tras superar los debates en las comisiones económicas y las plenarias de Cámara y Senado, la Ley 2277 fue aprobada el 13 de diciembre de 2022, incorporando el impuesto a bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados como parte del estatuto tributario colombiano (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).

1.6 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.6.1 Diseño De Investigación

La presente investigación adopta un enfoque mixto el cual combina métodos cuantitativos y cualitativos. Este diseño permite un análisis integral y fundamentado de cómo los impuestos a las bolsas plásticas y a los productos azucarados y ultraprocesados influyen en los hábitos de consumo, combinando el análisis estadístico de datos oficiales con la interpretación de

fuentes normativas y documentales (Creswell & Creswell, 2018).

El componente cualitativo se desarrolla mediante el análisis de contenido de documentos oficiales, normativas, exposiciones de motivos e informes institucionales, lo que permite comprender el contexto regulatorio, las tensiones en el diseño de las políticas y los efectos sociales reportados por entidades como el Ministerio de Salud, el DANE, la DIAN y el OSAN. Esto resulta esencial para contextualizar los impactos de estos impuestos en diferentes sectores de la sociedad y entornos socioeconómicos.

Por otro lado, el componente cuantitativo proporciona datos numéricos que permiten analizar patrones y tendencias, brindando un soporte empírico a las interpretaciones cualitativas y contribuyendo a una visión más completa del impacto de las medidas tributarias. La combinación de ambos enfoques permite identificar temas emergentes, desarrollar teorías explicativas y construir modelos que capturen la complejidad del fenómeno en estudio.

1.6.2 Tipos de investigación.

Los tipos de metodología son enfoques y técnicas utilizadas para analizar la información recolectada con el propósito de responder a los requerimientos delimitados en los objetivos de la investigación. En el presente trabajo se pretende utilizar una metodología de tipo mayormente descriptivo y analítico, de esta manera se proporciona una perspectiva integral en la investigación.

Lo anterior es gracias a que la investigación analítica y descriptiva permitió documentar y detallar la implementación y evolución de los impuestos a las bolsas plásticas y a los productos azucarados y ultraprocesados, estableciendo un contexto claro sobre los hábitos de consumo y los problemas ambientales y de salud.

Por otro lado, la metodología analítica permitió identificar patrones y asociaciones entre la implementación de estos impuestos y los cambios registrados en los hábitos de consumo, con base en estadísticas oficiales del DANE, el INS y el OSAN, evaluando en qué medida los resultados documentados son coherentes con los objetivos extrafiscales declarados en las respectivas leyes.

A partir de la combinación de estos enfoques, esta monografía ofrece un análisis documentado de la estructura normativa, los efectos sobre los hábitos de consumo y la trazabilidad de los recursos recaudados por los impuestos estudiados, con base en fuentes primarias oficiales —leyes, decretos, informes del DANE, la DIAN, el INS y el OSAN— y literatura académica especializada. Este análisis aporta elementos para el debate sobre la efectividad y el diseño técnico de los instrumentos tributarios extrafiscales en Colombia.

1.6.3 Fuentes De Información

Las fuentes de información en esta investigación son esenciales para proporcionar una base sólida de datos, contexto y sustento analítico. Al adoptar una metodología cualitativa con enfoques descriptivo y analítico, se emplean tanto fuentes primarias como secundarias.

Las fuentes primarias incluyen las disposiciones normativas que crean y regulan los impuestos estudiados —como la Ley 1819 de 2016 para el impuesto a las bolsas plásticas y la Ley 2277 de 2022 para el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados—, así como los decretos reglamentarios y los informes oficiales de entidades como el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la DIAN, el INS y el DANE. También se consideran estadísticas oficiales sobre consumo, contaminación y prevalencia de enfermedades crónicas, provenientes de los observatorios OSAN e INS.

Por otra parte, las fuentes de información secundarias abarcan trabajos académicos, investigaciones y artículos utilizados en el desarrollo de este estudio. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, las investigaciones de Colchero et al. (2016) sobre el impacto de impuestos saludables en México, los análisis del Banco Mundial (2020) y la OCDE (2023) sobre impuestos correctivos, así como estudios nacionales como los informes de la Contraloría General de la República (2023) sobre trazabilidad tributaria y los análisis del DNP (2018) respecto a la reducción en el consumo de bolsas plásticas. De igual forma, se toma como referencia literatura académica internacional, como el trabajo de Besley y Persson (2011) sobre capacidad fiscal y diseño institucional de los sistemas tributarios. Estos recursos complementan la investigación proporcionando marcos conceptuales, evidencia comparada y análisis previos relevantes, los cuales se desarrollan con mayor detalle en los antecedentes anexos a este trabajo.

La combinación de fuentes primarias y secundarias permite obtener una visión integral y fundamentada sobre los efectos de estos instrumentos tributarios en el comportamiento de los consumidores, la salud pública y el medio ambiente, ofreciendo así una perspectiva completa para el análisis de su finalidad extrafiscal.

1.6.4 Técnicas De Recolección

La técnica de recolección de datos utilizada fue el análisis documental, que permite acceder de manera sistemática a fuentes primarias y secundarias como leyes, decretos reglamentarios, informes oficiales de entidades gubernamentales, estadísticas del DANE, el INS y el OSAN, así como artículos académicos y trabajos de grado relacionados con los impuestos extrafiscales estudiados. Con el fin de facilitar la validación de la información y el contraste de datos, ayudando a corroborar la información y a identificar posibles inconsistencias.

Además, esta técnica resultó fundamental para profundizar en el contexto histórico y en

los antecedentes de las políticas tributarias estudiadas, proporcionando un fundamento confiable para el análisis y la interpretación de los datos.

Esta técnica también ayudó a revelar tendencias y patrones en la implementación y efectividad de los impuestos, así como en los cambios en los hábitos de consumo y sus impactos en la salud pública y el medio ambiente permitiendo fundamentar sólidamente los análisis y las conclusiones.

1.6.5 Técnicas De Sistematización

Las técnicas de sistematización utilizadas en esta investigación permiten organizar y analizar de manera rigurosa la información proveniente de fuentes documentales, normativas, estadísticas y académicas. Para ello, se aplican dos técnicas principales: el análisis de contenido documental y la matriz de análisis comparativo, ambas adecuadas para estudios que evalúan políticas públicas e instrumentos tributarios a partir de información secundaria.

El análisis de contenido documental se emplea para examinar leyes, decretos, informes institucionales, estadísticas oficiales y literatura especializada. Mediante esta técnica se identifican conceptos clave, relaciones temáticas, patrones en los datos y elementos normativos relevantes para comprender la finalidad extrafiscal de los impuestos estudiados. Este análisis permite organizar la información en categorías temáticas relacionadas con: (i) política tributaria, (ii) hábitos de consumo, (iii) impacto ambiental y (iv) salud pública.

Complementariamente, se utiliza una matriz de análisis comparativo que facilita la sistematización de la información relativa a los dos impuestos analizados: el impuesto a las bolsas plásticas y el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados. Esta matriz permite contrastar variables como su diseño normativo, objetivos extrafiscales, mecanismos de implementación, efectos observados, avances, limitaciones y trazabilidad del recaudo. Gracias a

esta técnica es posible evaluar la efectividad e impacto diferencial de cada instrumento tributario.

Toda la información analizada se organiza y respalda en formatos digitales seguros, utilizando plataformas como Google Drive y almacenamiento físico en dispositivos externos, garantizando así la disponibilidad, protección y trazabilidad de los datos empleados durante el desarrollo de la investigación.

1.6.6 Técnicas De Análisis

El análisis documental y el análisis de contenido son técnicas fundamentales para examinar la información recolectada en esta investigación. El análisis documental implica la revisión sistemática y crítica de documentos relevantes, como leyes, informes gubernamentales, estadísticas oficiales, artículos académicos y trabajos de grado. Este tipo de análisis permite organizar y evaluar la información de manera estructurada, proporcionando un contexto histórico y actual sobre las políticas tributarias y sus efectos. Es especialmente útil para comparar datos y validar la información obtenida por categorías, garantizando una estructura sólida y confiable de la información.

El análisis de contenido, por otro lado, se centra en interpretar los datos textuales de manera sistemática y objetiva. Esta técnica permite descomponer grandes volúmenes de texto en categorías manejables, facilitando la identificación de patrones y tendencias entre las categorías anteriormente mencionadas en las técnicas de sistematización. En esta investigación, el análisis de contenido es crucial para entender cómo los IBP, IPA e IPU afectan los hábitos de consumo y su impacto en la salud pública y el medio ambiente. Al utilizar estas técnicas de análisis, se puede obtener una visión comprensiva y detallada de los datos, fundamentando así las conclusiones y recomendaciones de manera rigurosa y precisa.

2. CAPITULO 2: EVOLUCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL IMPUESTO A LAS BOLSAS PLÁSTICAS Y EL IMPUESTO A LOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA COLOMBIANA

El desarrollo de este capítulo aplica las técnicas de análisis documental y análisis de contenido descritas en la metodología, mediante la revisión sistemática de las leyes, decretos, exposiciones de motivos e informes oficiales que regulan y evalúan los impuestos estudiados.

La política tributaria representa uno de los instrumentos más poderosos con los que cuenta el Estado para influir en el comportamiento de los agentes económicos. Tradicionalmente, los impuestos han sido establecidos como mecanismos de recaudación fiscal para financiar el gasto público. Sin embargo, en las últimas décadas, ha surgido una tendencia global hacia la implementación de impuestos con fines regulatorios o extrafiscales, que buscan no solo generar ingresos para el Estado, sino también modificar conductas consideradas nocivas para la sociedad, la salud pública o el medio ambiente.

Colombia no ha sido ajena a esta tendencia global. El sistema tributario colombiano ha experimentado una evolución significativa en los últimos años, incorporando impuestos que, más allá de su función recaudatoria, persiguen objetivos específicos de política pública. Dos ejemplos notables de esta evolución son el impuesto a las bolsas plásticas, implementado mediante la Ley 1819 de 2016, y el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados, establecido por la Ley 2277 de 2022.

A partir de lo anterior, el presente capítulo describe y analiza la evolución e implementación de estos dos impuestos en el contexto de la política tributaria colombiana, con base en fuentes normativas, exposiciones de motivos e informes oficiales, lo que permite comprender cómo el Estado colombiano ha incorporado herramientas fiscales extrafiscales para enfrentar desafíos contemporáneos de salud pública y medio ambiente.

2.1 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos constituye un elemento fundamental para comprender el origen, la intención y la justificación normativa de los impuestos estudiados. A través de ella, se presentan los diagnósticos, datos y argumentos que sustentan la necesidad de intervenir mediante instrumentos tributarios con fines extrafiscales. Este apartado permite identificar los problemas ambientales y sanitarios que motivaron la creación del impuesto a las bolsas plásticas y del impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados, así como los objetivos regulatorios que se buscó alcanzar. En consecuencia, el análisis de la exposición de motivos ofrece una base sólida para entender la coherencia técnica y jurídica de estas medidas y su lugar dentro de la política pública colombiana.

2.1.1. Exposición De Motivos Del Impuesto A Las Bolsas Plásticas (Ley 1819 De 2016)

La exposición de motivos de la Ley 1819 de 2016, debatida inicialmente en la Comisión Tercera del Senado el 06 de diciembre de 2016 y posteriormente en la Plenaria del Senado el 23 de diciembre del mismo año, contextualiza el impuesto a las bolsas plásticas dentro del marco de los denominados impuestos correctivos. Estos tributos tienen como propósito fundamental

mejorar la eficiencia del mercado y mitigar los efectos adversos de ciertas externalidades negativas sobre el bienestar social.

En este sentido, el impuesto busca desincentivar el uso de productos cuyos consumos generan impactos negativos no internalizados en el precio de mercado, tales como el tabaco, las bebidas azucaradas, los refrescos, los combustibles fósiles y, por extensión, las bolsas plásticas. Además de su función ambiental, el gravamen pretende fomentar hábitos de consumo más sostenibles y responsables.

Desde el punto de vista económico, el impuesto se fundamenta en el principio de "quien contamina, paga", el cual busca alinear las decisiones individuales de consumo con el interés colectivo, promoviendo que los consumidores asuman el costo ambiental de sus elecciones. Esta medida se considera más eficiente que otras alternativas regulatorias, ya que no solo genera ingresos fiscales para el Estado, sino que también envía señales de precio claras que incentivan la reducción del uso de productos contaminantes.

2.1.2. Exposición De Motivos Del Impuesto A Bebidas Azucaradas Y Productos UltraProcesados (Ley 2277 De 2022)

La exposición de motivos de la Ley 2277 de 2022, denominada "Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social", radicada el 08 de agosto de 2022; posterior a eso, su primer debate en la Comisión Económicas Conjuntas celebrada el 03 y 04 de noviembre de 2022, el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 06 de diciembre de 2022 y el tercer debate en Plenaria del Senado, el 08 de diciembre de 2022. La conciliación y aprobación final del proyecto de ley se llevó a cabo el 13 de diciembre del 2022.

Esta ley, introdujo el impuesto a las bebidas azucaradas y productos ultraprocesados como parte de una estrategia integral para mejorar la salud pública y garantizar la sostenibilidad fiscal. Este gravamen se enmarca en los impuestos correctivos, cuya finalidad trasciende el objetivo recaudatorio, orientándose a modificar patrones de consumo que generan externalidades negativas. El fundamento económico del impuesto se sustenta en la teoría de las externalidades negativas, según la cual el consumo excesivo de productos con alto contenido de azúcares añadidos impone costos sociales significativos, principalmente en el sistema de salud, debido al incremento de enfermedades crónicas no transmisibles como obesidad, diabetes y afecciones cardiovasculares.

En este contexto, el impuesto busca que los consumidores internalicen dichos costos, alineando sus decisiones privadas con el bienestar colectivo. Como se había mencionado en líneas anteriores, el principio de la exposición de motivos se basa en “quien contamina, paga”; adaptado desde el ámbito sanitario, se busca que quienes consumen productos nocivos deben asumir un costo adicional que refleje el impacto sobre la salud pública. Este mecanismo se considera más eficiente que otras medidas regulatorias, ya que genera señales de precio claras, incentiva la reformulación de productos por parte de la industria y contribuye al financiamiento de programas sociales y sanitarios.

2.2 ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN COLOMBIA

2.2.1 Evolución Histórica Del Sistema Tributario Colombiano

El sistema tributario colombiano ha experimentado una evolución significativa desde la época colonial hasta la actualidad, reflejando en cada etapa las necesidades fiscales del Estado y las circunstancias socioeconómicas del país.

Durante la época colonial (siglos XVI-XIX), el sistema tributario estaba principalmente orientado a satisfacer las necesidades de la Corona española. Los tributos más destacados incluían el "quinto real", un impuesto del 20% sobre la extracción de metales preciosos; la "alcabala", que gravaba las transacciones comerciales; y el "tributo indígena", una contribución obligatoria impuesta a las poblaciones nativas (Junguito y Rincón, 2004). Estos gravámenes se caracterizaban por su carácter regresivo y por la ausencia de un sistema administrativo eficiente, lo que generaba frecuentes evasiones y resistencias por parte de los contribuyentes.

Con la independencia y la formación de la República en el siglo XIX, el país comenzó a desarrollar un sistema tributario propio, aunque inicialmente mantuvo muchas estructuras heredadas de la época colonial. Durante este período, los ingresos del Estado dependían principalmente de los impuestos aduaneros, los monopolios estatales (como el del tabaco y el aguardiente) y diversos gravámenes indirectos. Este modelo reflejaba una economía predominantemente agraria y con un comercio exterior limitado (González y Calderón, 2002).

Un hito fundamental en la modernización del sistema tributario colombiano fue la Reforma Fiscal de 1918, bajo el gobierno de Marco Fidel Suárez, que introdujo por primera vez el impuesto sobre la renta en Colombia mediante la Ley 56 del año mención. Esta reforma marcó

el inicio de una transición hacia un sistema basado cada vez más en impuestos directos, aunque de manera gradual y con significativas limitaciones en su implementación (Junguito, 2010).

Durante la segunda mitad del siglo XX, específicamente en las décadas de 1960 y 1970, se implementaron diversas reformas que buscaban fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado. En 1963 se estableció el Impuesto al Valor Agregado (IVA), inicialmente con una tarifa del 3% y aplicado a un número limitado de bienes y servicios. Este impuesto se consolidaría posteriormente como una de las principales fuentes de ingresos fiscales del país (González y Corredor, 2016).

La Constitución Política de 1991 estableció un nuevo marco para el sistema tributario, enfatizando principios como la equidad, la eficiencia y la progresividad. Sin embargo, en las décadas siguientes, Colombia ha experimentado una serie de reformas tributarias frecuentes (casi una por gobierno) que han creado un sistema caracterizado por su complejidad y por la coexistencia de múltiples regímenes especiales y exenciones (Fedesarrollo, 2017).

Entre 1990 y 2025, Colombia ha implementado aproximadamente 16 reformas tributarias de diferente alcance y profundidad. Las reformas más recientes incluyen la Ley 1819 de 2016, que además de realizar ajustes estructurales al sistema tributario, introdujo el impuesto a las bolsas plásticas como una medida de carácter extrafiscal con objetivos ambientales, sustentados en el principio de 'quien contamina paga', según consta en la exposición de motivos analizada en la sección 2.1.1 de este trabajo. Por su parte, la Ley 2277 de 2022 estableció el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados con el objetivo de desincentivar su consumo por razones de salud pública, fundamentado en la teoría de las externalidades negativas, conforme a lo expuesto en la sección 2.1.2 (Ministerio de Hacienda, 2023).

2.2.2 Características Generales De La Política Tributaria Colombiana

La política tributaria colombiana presenta varias características distintivas que han persistido a lo largo del tiempo, a pesar de las múltiples reformas implementadas.

Una de ellas es la alta volatilidad normativa. Colombia ha experimentado una notable frecuencia en las reformas tributarias, con un promedio de una reforma cada 1.8 años entre 1990 y 2022, lo que genera inestabilidad jurídica (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).

Otra característica es la marcada dependencia de los impuestos indirectos. A pesar de los esfuerzos por fortalecer los impuestos directos, los ingresos tributarios siguen dependiendo en gran medida del IVA, que representó el 45% del total en 2022, mientras que el impuesto sobre la renta aportó cerca del 40% (DIAN, 2023). Es importante mencionar que esta estructura tiende a ser regresiva.

El sistema también se caracteriza por la multiplicidad de exenciones y tratamientos preferenciales, reflejada en numerosos beneficios fiscales que reducen la base gravable y la eficiencia recaudatoria. Estos beneficios representaron un costo fiscal del 6.2% del PIB en 2021 (Ministerio de Hacienda, 2022).

Asimismo, persisten altos niveles de evasión y elusión fiscal, lo que constituye un reto significativo para la administración tributaria. Se estima que en el impuesto sobre la renta de personas jurídicas la evasión alcanza el 39%, y en el IVA, el 23% (OCDE, 2022), lo que limita la capacidad del Estado para financiar el gasto público.

En los últimos años también se ha incrementado la importancia de los objetivos extrafiscales dentro de la estructura impositiva. Desde la reforma de 2016 se han incorporado

impuestos con fines regulatorios, como los gravámenes al carbono, a las bolsas plásticas y a los productos ultraprocesados, los cuales buscan incidir positivamente en la salud pública y en la protección del medio ambiente (Ministerio de Hacienda, 2023).

Finalmente, la política tributaria colombiana continúa siendo altamente centralizada, pese a los avances en materia de descentralización, con una limitada autonomía tributaria por parte de los gobiernos subnacionales (Bonet et al., 2018).

2.2.3 Marco Normativo General Tributario

El marco normativo tributario colombiano se estructura jerárquicamente desde disposiciones constitucionales hasta regulaciones específicas, estableciendo las bases para la imposición, recaudación y administración de los tributos en el país.

En primer lugar, la Constitución Política de 1991 establece los principios fundamentales del sistema tributario en sus artículos 95 (deber de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado), 150 (facultad del Congreso para establecer tributos), 338 (principio de legalidad tributaria), 363 (principios de equidad, eficiencia y progresividad) y 294 (prohibición de conceder exenciones sobre impuestos de entidades territoriales). Estos artículos conforman el marco constitucional tributario y constituyen la base para el desarrollo legislativo posterior.

A estos principios se suma el principio de irretroactividad tributaria, consagrado en el artículo 363 de la Constitución Política, según el cual las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad. Este principio garantiza la seguridad jurídica de los contribuyentes, impidiendo que una norma impositiva nueva afecte situaciones fiscales ya consolidadas bajo la legislación anterior. La Corte Constitucional ha reiterado este principio en múltiples pronunciamientos,

señalando que constituye una expresión del principio de legalidad y de la protección de la confianza legítima de los ciudadanos frente al Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-785 de 2012).

El Estatuto Tributario Nacional, contenido en el Decreto 624 de 1989, es la norma fundamental que codifica y sistematiza las disposiciones tributarias en Colombia. Este cuerpo normativo regula el impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto sobre las ventas (IVA), el impuesto de timbre nacional, los procedimientos tributarios y el régimen sancionatorio, entre otros aspectos esenciales del sistema fiscal.

Colombia ha implementado diversas leyes de reforma tributaria, cada una de las cuales ha modificado aspectos específicos del Estatuto Tributario. Entre las más relevantes de las últimas décadas se encuentran la Ley 223 de 1995, que reformó el IVA y el impuesto sobre la renta; la Ley 788 de 2002, que estableció nuevos controles a la evasión y la elusión; la Ley 1607 de 2012, que creó el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE); la Ley 1819 de 2016, que implementó una reforma estructural e introdujo el impuesto a las bolsas plásticas; la Ley 2010 de 2019, conocida como Ley de Crecimiento Económico; la Ley 2155 de 2021, denominada Ley de Inversión Social; y la Ley 2277 de 2022, que estableció el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expide decretos reglamentarios que precisan aspectos operativos y procedimentales de las leyes tributarias, con el fin de garantizar su correcta aplicación. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) emite dos tipos de actos diferenciados: las resoluciones, que son actos administrativos de carácter general y obligatorio mediante los cuales se establecen

procedimientos, formatos y plazos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias; y los conceptos, que constituyen doctrina oficial de carácter interpretativo sobre la aplicación de las normas tributarias y que, si bien orientan a los contribuyentes, no tienen carácter vinculante para estos según lo ha precisado el Consejo de Estado (Consejo de Estado, Sentencia del 9 de julio de 2009, Exp. 16544)."

Las decisiones judiciales también cumplen un papel fundamental en la configuración del marco normativo tributario. Las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado constituyen importantes fuentes de interpretación y aplicación de las normas tributarias, al definir su alcance, compatibilidad y coherencia con los principios constitucionales.

Por otra parte, Colombia ha suscrito diversos convenios internacionales para evitar la doble imposición con países como España, Chile, Canadá y México, entre otros. Estos acuerdos poseen rango legal y prevalecen sobre la legislación interna en materia de tributación internacional, fortaleciendo la seguridad jurídica para las operaciones económicas transnacionales.

Finalmente, las entidades territoriales —departamentos, distritos y municipios— cuentan con facultades para establecer y administrar ciertos tributos dentro de los marcos fijados por la ley, lo que contribuye a la financiación local y complementa el sistema tributario nacional.

2.2.4 Surgimiento De Impuestos Con Finalidad Extrafiscal En Colombia

El sistema tributario colombiano ha experimentado una evolución significativa al incorporar progresivamente impuestos con finalidad extrafiscal, es decir, aquellos que más allá de su objetivo recaudatorio, buscan influir en comportamientos específicos de los contribuyentes

o corregir externalidades negativas. Este desarrollo refleja una tendencia global hacia el uso de la política fiscal como instrumento para abordar problemas sociales, ambientales y de salud pública.

La noción de impuestos extrafiscales comenzó a consolidarse en Colombia a partir de la Constitución de 1991, que estableció en su artículo 95 el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado "dentro de conceptos de justicia y equidad". La Corte Constitucional, mediante sentencias como la C-495 de 1996, ha reconocido explícitamente que los tributos pueden perseguir fines distintos a los meramente recaudatorios, siempre que respeten los principios constitucionales tributarios.

Los primeros impuestos con clara finalidad extrafiscal en Colombia fueron aquellos relacionados con actividades que generaban externalidades sociales negativas, como el consumo de tabaco y alcohol. El incremento gradual de las tasas impositivas sobre estos productos a lo largo de las décadas de 1990 y 2000 no solo buscaba aumentar la recaudación sino también desincentivar su consumo por razones de salud pública (Rodríguez, 2018).

La implementación de impuestos con finalidad extrafiscal se ha consolidado a partir de la Reforma Tributaria de 2016 (Ley 1819), que introdujo varios tributos con objetivos ambientales y de salud pública, tales como:

A. **Impuesto al carbono:** creado por la Ley 1819 de 2016, grava la emisión de gases de efecto invernadero provenientes de combustibles fósiles. Su propósito es desincentivar el uso de combustibles contaminantes y fomentar el uso de energías limpias. Los recursos

recaudados se destinan al Fondo Colombia en Paz, especialmente para la protección de ecosistemas y la lucha contra la deforestación.

B. **Impuesto sobre Vehículos Automotores (como impuesto verde):** Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, este tipo de impuesto figura entre los "impuestos verdes" vigentes en Colombia, con el fin de reducir los impactos ambientales del transporte motorizado.

C. **Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares:** Este gravamen está reglamentado por la Ley 223 de 1995, artículos 201 a 204, y fue modificado por la Ley 1816 de 2016, que establece los parámetros para la liquidación, distribución y control del impuesto. Su objetivo radica en desincentivar el consumo problemático de alcohol y, al mismo tiempo, generar recursos destinados a los departamentos para financiar servicios de salud y educación.

D. **Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado:** Busca reducir el consumo de productos derivados del tabaco por sus efectos nocivos sobre la salud. Está regulado principalmente por la Ley 223 de 1995, artículos 205 a 207, y fue actualizado por la Ley 1816 de 2016, la cual incrementó las tarifas con el fin de reforzar el componente extrafiscal del tributo. Este impuesto contribuye a financiar programas del sistema de salud pública y campañas de prevención del tabaquismo, en coherencia con los compromisos internacionales de Colombia en materia de control del tabaco.

E. **Impuesto nacional al consumo de plaguicidas químicos de uso agrícola:** Busca mitigar los impactos negativos de estas sustancias sobre el ambiente y la salud humana. Su creación se estableció en la Ley 223 de 1995, artículo 49, y posteriormente fue

modificada por la Ley 1819 de 2016, que ajustó su aplicación a productos que contienen ingredientes activos con efectos contaminantes. Este gravamen busca promover prácticas agrícolas más sostenibles y fomentar el uso de alternativas menos tóxicas.

El surgimiento de los impuestos extrafiscales en Colombia responde a una combinación de factores de carácter ambiental, social y económico. En primer lugar, el país ha adquirido compromisos internacionales en el marco de acuerdos globales como el Acuerdo de París sobre cambio climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales establecen metas concretas relacionadas con la reducción de emisiones, la protección del medio ambiente y la promoción de estilos de vida saludables (Naciones Unidas, 2015; ONU, 2015). Estos compromisos han impulsado la adopción de instrumentos fiscales orientados a modificar comportamientos de consumo y producción que generan impactos negativos en el entorno y en la salud pública.

Asimismo, la implementación de este tipo de impuestos se fundamenta en la evidencia científica que demuestra los efectos adversos del consumo excesivo de azúcar, las emisiones de carbono derivadas del uso de combustibles fósiles y la contaminación ocasionada por el plástico de un solo uso. Este conocimiento técnico ha permitido sustentar la necesidad de medidas fiscales que no solo busquen recaudar, sino también corregir externalidades negativas y fomentar prácticas sostenibles tanto en los consumidores como en las empresas (Organización Mundial de la Salud, 2016; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2021).

De igual forma, diversas organizaciones internacionales, entre ellas la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, han recomendado el uso de instrumentos tributarios con fines

regulatorios como herramienta eficaz para enfrentar los desafíos vinculados a la salud pública y la degradación ambiental. Estas recomendaciones han servido como guía para la formulación de políticas tributarias en Colombia, promoviendo una mayor alineación entre los objetivos fiscales y las metas de sostenibilidad y bienestar social (OCDE, 2022; Banco Mundial, 2019).

La implementación de impuestos extrafiscales en Colombia ha generado controversias debido a la resistencia de sectores económicos como los de bebidas, plásticos y combustibles, que argumentan impactos negativos en el empleo y la competitividad. Además, se ha debatido su posible carácter regresivo, ya que podrían afectar más a los hogares de menores ingresos; no obstante, estudios como los de la Universidad Nacional (2019) señalan que los beneficios en salud y medio ambiente podrían compensar estos efectos si los recursos se destinan a programas sociales.

Finalmente, persisten desafíos en cuanto a su efectividad para modificar conductas a largo plazo y en la capacidad del Estado para fiscalizar su cumplimiento, especialmente en contextos de alta informalidad.

2.3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LOS IMPUESTOS CON FINALIDAD EXTRAFISCAL

2.3.1 Conceptualización De Impuestos Regulatorios Vs. Recaudatorios

La literatura hacendística (conjunto de estudios, textos y teorías que abordan los temas relacionados con la hacienda pública) ha clasificado los impuestos según su finalidad predominante en recaudatorios (fiscales) y regulatorios (extrafiscales). Mientras los primeros

buscan dotar al Estado de recursos para cumplir sus funciones, los segundos persiguen modificar conductas con fines económicos, sociales o ambientales (Restrepo, 2015).

Aunque esta distinción no es absoluta, sí marca un predominio de ciertos efectos. Como explica Varona Alabern (2009), los impuestos extrafiscales son “aquellos que persiguen y pretenden otros fines distintos a la recaudación, precisamente a través de la recaudación” (p. 35). En Colombia, la Corte Constitucional ha avalado esta dualidad funcional al señalar que los tributos pueden ser instrumentos para fines extrafiscales como la salud, el ambiente o la equidad (Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 2011).

Además, estos impuestos se diferencian por su estructura: tarifas disuasorias, bases gravables ligadas a la conducta a regular y, a menudo, destinación específica de los recursos (Piza Rodríguez, 2017).

2.3.2 Experiencias Internacionales Destacadas En Impuestos Saludables Y Ambientales

A nivel internacional, la implementación de impuestos con finalidad regulatoria en materia ambiental y de salud pública ha ganado relevancia en las últimas décadas, proporcionando valiosas lecciones para el diseño de políticas tributarias en Colombia.

2.3.2.1 Impuestos Ambientales.

En materia de regulación de plásticos de un solo uso, diversos países han adoptado medidas fiscales con resultados significativos.

Irlanda implementó en 2002 uno de los casos más exitosos: el "PlasTax", un impuesto de que redujo su consumo en más del 90% durante el primer año de implementación y generó importantes recaudos destinados a proyectos ambientales (Convery et al., 2007).

En el Reino Unido, la introducción de un cargo impositivo en 2015 resultó en una disminución del 85% en su uso durante los primeros seis meses. Según el Department for Environment, Food and Rural Affairs (2019), "el impuesto logró cambiar las normas sociales respecto al uso de bolsas plásticas, convirtiendo su reutilización en un comportamiento socialmente deseable" (p. 18).

En América Latina, Chile implementó en 2018 la prohibición gradual de bolsas plásticas en el comercio, complementada con medidas fiscales. Esta combinación de instrumentos regulatorios y económicos ha sido estudiada por Arriagada et al. (2020), quienes concluyen que "las políticas mixtas que combinan prohibiciones con incentivos económicos suelen ser más efectivas que las aproximaciones unidimensionales" (p. 245).

2.3.2.2 Impuestos Saludables.

México implementó un impuesto específico de un peso por litro a bebidas azucaradas. Según un estudio publicado por Colchero et al. (2017), esta medida resultó en una reducción del 7.6% en la compra de bebidas azucaradas durante los dos primeros años, con efectos más pronunciados en hogares de bajos ingresos.

Hungría, por su parte, estableció en 2011 el "Public Health Product Tax", gravando productos con alto contenido de sal, azúcar y cafeína. Según la Organización Mundial de la Salud (2015), esta política no solo redujo el consumo de productos no saludables, sino que incentivó a los productores a reformular sus productos para evitar el impuesto, mejorando así la calidad nutricional de la oferta alimentaria.

Berkeley (California) implementó en 2015 un impuesto de un centavo por onza a bebidas azucaradas, convirtiéndose en la primera ciudad estadounidense en hacerlo. Silver et al. (2017) documentaron una reducción del 21% en el consumo de estas bebidas.

El éxito de los impuestos extrafiscales depende de varios factores clave, como la aplicación de tarifas suficientemente altas para influir en el comportamiento, el acompañamiento con campañas educativas, la disponibilidad de alternativas asequibles, la transparencia en el uso de los recursos recaudados y la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación continua (Marron et al., 2015). Estos factores servirán como criterios de evaluación en el análisis de resultados desarrollado en el capítulo 4, permitiendo determinar en qué medida los impuestos colombianos estudiados los cumplen o presentan deficiencias.

De acuerdo con la OCDE (2020), los países con mejores resultados en la implementación de impuestos extrafiscales son aquellos que logran "un equilibrio adecuado entre la señal de precios, la aceptación social del impuesto y la mitigación de posibles efectos regresivos mediante políticas complementarias" (p. 52).

2.4. EL IMPUESTO A LAS BOLSAS PLÁSTICAS EN COLOMBIA

2.4.1 Contexto Ambiental: Problemática De Las Bolsas Plásticas

La contaminación por plásticos se ha convertido en uno de los problemas ambientales más graves a nivel mundial. Las bolsas plásticas, por su uso masivo y desechable, representan una especial preocupación debido a su alta persistencia en el ambiente y sus efectos nocivos en ecosistemas terrestres y marinos. En Colombia, antes de la implementación del impuesto, se calculaba un consumo aproximado de 1.000 millones de bolsas plásticas al año, lo que equivalía

a un promedio de 22 bolsas por persona al mes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

Los impactos ambientales de las bolsas plásticas son múltiples y severos. Según estudios realizados por el Ministerio de Ambiente, una bolsa plástica convencional puede tardar entre 100 y 1.000 años en degradarse completamente, fragmentándose durante este proceso en microplásticos que pueden incorporarse en las cadenas tróficas y afectar diversos organismos (Greenpeace Colombia, 2019).

En el contexto marítimo, la situación es particularmente alarmante. Colombia, con sus dos costas y una rica biodiversidad marina, enfrenta consecuencias directas de esta contaminación. Según datos del INVEMAR (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras), aproximadamente el 75% de los residuos encontrados en playas y mares colombianos son plásticos, incluyendo un alto porcentaje de bolsas (INVEMAR, 2016).

Ante esta situación, y en línea con los objetivos declarados en la exposición de motivos de la Ley 1819 de 2016 surgió la necesidad de implementar medidas que redujeran el consumo de bolsas plásticas y promovieran alternativas más sostenibles.

En este contexto, el impuesto a las bolsas plásticas se concibió como un instrumento económico para modificar patrones de consumo y mitigar el impacto ambiental, alineándose con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de protección ambiental y desarrollo sostenible.

2.4.2 Estructura Técnica Del Impuesto

2.4.2.1 Hecho Generador.

Este se configura en el momento de la entrega de la bolsa plástica al consumidor en los puntos de pago de los establecimientos comerciales, siempre que dicha bolsa tenga como finalidad cargar o llevar los productos adquiridos (Congreso de Colombia, 2016).

Este elemento del tributo está diseñado específicamente para incidir en el comportamiento del consumidor final, creando un desincentivo económico directo en el momento preciso de la decisión de uso. Como señala Rodríguez (2019), "la definición del hecho generador busca modificar hábitos de consumo en el punto crítico de la cadena, donde el consumidor puede optar por alternativas más sostenibles" (p. 128).

2.4.2.2 Sujetos Pasivos.

La estructura del impuesto identifica como sujeto pasivo al consumidor que recibe la bolsa plástica para cargar o llevar los productos adquiridos en establecimientos comerciales. Sin embargo, establece como responsables del recaudo y pago del impuesto a las personas que pertenezcan al régimen común del impuesto sobre las ventas, es decir, los mismos establecimientos comerciales (Congreso de Colombia, 2016).

Esta configuración dual genera una dinámica particular, pues si bien el tributo está dirigido a modificar la conducta del consumidor final, la responsabilidad administrativa recae sobre los establecimientos comerciales. Como analiza Gómez (2020), "esta estructura de responsabilidad compartida busca simplificar la gestión tributaria, aprovechando la infraestructura existente de los comercios para el recaudo de otros impuestos indirectos" (p. 87).

2.4.2.3 Base Gravable

La base gravable del impuesto está constituida por el número de bolsas plásticas entregadas al consumidor en los puntos de pago de los establecimientos comerciales.

2.4.2.4 Tarifa Y Su Evolución

La tarifa del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas fue establecida inicialmente de forma progresiva, con un incremento anual desde su implementación en julio de 2017. Esta gradualidad fue diseñada para permitir una adaptación paulatina tanto de los consumidores como de los establecimientos comerciales (Congreso de Colombia, 2016).

La evolución de la tarifa se estableció de la siguiente manera:

Tabla 1. Evolución de las tarifas del impuesto a las bolsas

Año	Tarifa en pesos por bolsa
2017	$20
2018	$30
2019	$40
2020	$50

Fuente: Elaboración propia

A partir de 2021, la tarifa se ajusta anualmente según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), lo que garantiza que el valor real del impuesto se mantenga constante frente a los efectos inflacionarios (DIAN, 2020).

2.4.3 Proceso De Implementación Y Retos Administrativos

La implementación del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas presentó diversos desafíos administrativos y operativos que requirieron atención tanto de las autoridades fiscales como de los establecimientos comerciales responsables de su recaudo.

Entre los principales retos administrativos identificados durante la implementación del impuesto se encuentran:

Adaptación de sistemas informáticos: Los establecimientos comerciales debieron modificar sus sistemas de facturación para incluir el nuevo impuesto (Fenalco, 2018).

Determinación de las bolsas sujetas al impuesto: La identificación precisa de cuáles bolsas estaban gravadas y cuáles exentas (especialmente en el caso de productos farmacéuticos y alimenticios) generó confusiones iniciales tanto en comerciantes como en consumidores (Cámara de Comercio de Bogotá, 2018).

Certificación de bolsas biodegradables: El proceso para obtener la certificación del Ministerio de Ambiente que exime del impuesto a las bolsas biodegradables resultó complejo y lento inicialmente, limitando esta alternativa durante los primeros meses de implementación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018).

Declaración y pago del impuesto: El establecimiento de nuevos procedimientos para la declaración bimestral y pago del tributo representó una carga administrativa adicional para los comercios, que debieron integrar estos procesos en sus rutinas financieras y contables (DIAN, 2018).

2.4.4 Destinación Específica De Los Recursos Recaudados

A diferencia de otros impuestos con finalidad extrafiscal en Colombia, el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas no cuenta con una destinación específica establecida por la ley para los recursos recaudados. La Ley 1819 de 2016 no contempló un destino particular para estos fondos, por lo que estos ingresos se incorporan al presupuesto general de la nación sin una asignación predeterminada para programas ambientales o relacionados con la gestión de residuos (Congreso de Colombia, 2016).

Esta característica ha sido objeto de críticas desde diversos sectores. Organizaciones ambientalistas como Greenpeace Colombia (2020) han señalado que "la ausencia de una destinación específica para la financiación de programas de gestión ambiental constituye una oportunidad perdida para fortalecer la coherencia entre el objetivo extrafiscal del tributo y la política ambiental nacional" (p. 18).

A pesar de no existir una destinación legal específica, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha implementado programas paralelos para la reducción de plásticos de un solo uso, como el programa "Colombia Sin Plásticos", financiado con recursos ordinarios del presupuesto nacional. Sin embargo, estos esfuerzos no están directamente vinculados a los recursos recaudados por el impuesto a las bolsas plásticas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

Como señala Villegas (2022), "la falta de destinación específica representa una de las principales debilidades en el diseño del impuesto colombiano a las bolsas plásticas, limitando el potencial de esta herramienta para generar un círculo virtuoso de financiación ambiental" (p. 112).

2.5 EL IMPUESTO A PRODUCTOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS

2.5.1 Contexto De Salud Pública: Problemática Del Consumo Excesivo

El consumo excesivo de productos azucarados y ultraprocesados representa uno de los mayores desafíos de salud pública en Colombia y en el mundo. Según datos de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), la prevalencia de sobrepeso y obesidad en Colombia ha presentado un incremento sostenido, alcanzando al 56.4% de la población adulta en 2015 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017). Esta situación está directamente relacionada con el aumento en el consumo de alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas.

Estudios han documentado que el consumo de estas bebidas está asociado con un mayor riesgo de desarrollar obesidad, diabetes tipo 2, enfermedades cardiovasculares y caries dental (Popkin & Hawkes, 2016). En Colombia, según datos del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el consumo per cápita de bebidas azucaradas aumentó de 64 litros en 2005 a 96 litros en 2019, mostrando una tendencia alarmante (OSAN, 2020).

Los alimentos ultraprocesados suelen ser de bajo costo, altamente disponibles y respaldados por agresivas estrategias de marketing, lo que ha facilitado su penetración en todos los estratos socioeconómicos (Parra et al., 2019).

Esta transición nutricional ha tenido un impacto significativo en la salud pública. De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social (2021), las enfermedades no transmisibles asociadas a la mala alimentación representan actualmente la principal causa de morbimortalidad en el país, generando costos estimados al sistema de salud superiores a los 15 billones de pesos anuales.

2.5.2 Estructura Técnica Del Impuesto

2.5.2.1 Hecho Generador.

El hecho generador está claramente definido en el artículo 513-6 del Estatuto Tributario, adicionado por la Ley 2277 de 2022. Según esta disposición, el hecho que da origen a la obligación tributaria es "la producción y consecuente venta; o la importación de: bebidas ultraprocesadas azucaradas; y productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos" (Congreso de la República, 2022, art. 43).

Es importante destacar que, según la especificación técnica de la ley, el impuesto se causa en un solo momento dentro de la cadena de valor: bien sea en la primera venta realizada por el productor, o en el acto de importación (DIAN, 2023).

La definición legal distingue claramente entre dos categorías de productos gravados:

- **Bebidas ultraprocesadas azucaradas**: comprende todas aquellas bebidas que contienen azúcares añadidos. Se excluyen expresamente los productos lácteos y sus derivados (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).
- **Productos comestibles ultraprocesados:** incluye aquellos productos que han sido sometidos a procesos industriales intensivos y contienen ingredientes como azúcares, sal, aceites, grasas y/o aditivos (Congreso de la República, 2022).

La ley establece umbrales específicos de contenido de azúcares añadidos para determinar cuáles productos están sujetos al gravamen que fueron determinados siguiendo recomendaciones de organizaciones internacionales como la OMS y la OPS (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022).

2.5.2.2 Sujetos Pasivos.

Según el artículo 513-7 del Estatuto Tributario, son sujetos pasivos o responsables del impuesto:

- "El productor nacional de bebidas ultraprocesadas azucaradas y de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos".
- "Quien realice la importación de bebidas ultraprocesadas azucaradas y de productos comestibles ultraprocesados y con alto contenido de azúcares añadidos".
- "Las personas jurídicas y naturales que produzcan las bebidas y los productos comestibles señalados en el artículo 513-6 del Estatuto Tributario directamente o a través de terceros independientemente de la modalidad contractual empleada" (Congreso de la República, 2022, art. 44).

2.5.2.3 Base Gravable.

De acuerdo con la disposición 513-8 del Estatuto Tributario, adicionado por la Ley 2277 de 2022 la base sobre la cual se aplica la tarifa del impuesto corresponde al precio de venta, excluyendo el impuesto al valor agregado (IVA) (Congreso de la República, 2022).

Para el caso de las importaciones, la base gravable corresponde al valor en aduana de la mercancía, incluyendo los aranceles, convertido a moneda nacional.

Un aspecto técnico importante es que la ley establece que cuando se trate de productos producidos en el país, la base gravable incluye todos los costos y gastos de producción, los márgenes de comercialización y cualquier otro concepto que forme parte del precio de venta, excluyendo únicamente el IVA. E (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).

Es relevante mencionar que, contrario a lo que ocurre en algunos países que han implementado impuestos similares, Colombia optó por una base gravable ad valorem (basada en el valor) en lugar de una base específica (basada en el volumen o contenido de azúcar). Esta elección tiene implicaciones importantes en términos de administración tributaria y en los incentivos para la reformulación de productos (Caro et al., 2022).

2.5.2.4 Tarifa Y Su Gradualidad.

La Ley 2277 de 2022 estableció un esquema de tarifas progresivas que entrarían en vigor de manera escalonada durante tres años, desde 2023 hasta 2025, para permitir la adaptación tanto de la industria como de los consumidores (Congreso de la República, 2022).

Para las bebidas ultraprocesadas azucaradas y para los productos comestibles ultraprocesados, las tarifas establecidas son:

- Desde el 1 de noviembre de 2023: 10%
- A partir del 1 de noviembre de 2024: 15%
- A partir del 1 de noviembre de 2025: 20%

La adopción de un esquema progresivo responde a varias consideraciones técnicas y prácticas. Por un lado, busca minimizar el impacto económico inmediato sobre la industria, permitiendo que las empresas ajusten gradualmente. Por otro lado, permite a los consumidores adaptar progresivamente sus hábitos de consumo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022).

Estudios económicos realizados por entidades como Fedesarrollo (2022) y la ANIF (2023) han estimado que la implementación plena del impuesto, con una tarifa del 20%, podría

generar una reducción del consumo de bebidas azucaradas de entre el 15% y el 22%, lo que alinearía los resultados con experiencias internacionales exitosas como las de México y Chile.

2.5.3 Categorización De Productos Gravados

Para las bebidas ultraprocesadas azucaradas, el Decreto 2143 de 2022 estableció una categorización basada en dos criterios principales: el proceso de producción y el contenido de azúcares añadidos. Se consideran gravadas aquellas bebidas que han sido sometidas a procesos industriales como la ultrafiltración, la malteación, la fermentación, la hidrolización, la adición de aditivos o la carbonatación.

La norma específicamente incluye dentro de esta categoría a las gaseosas o sodas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas para deportistas, bebidas energizantes, néctares de frutas, refrescos, zumos de frutas y mezclas en polvo para preparar refrescos o bebidas instantáneas (DIAN, 2023).

En cuanto a los productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos, el decreto reglamentario adoptó la clasificación NOVA, desarrollada por la Universidad de São Paulo y adoptada por la Organización Panamericana de la Salud. Esta clasificación categoriza los alimentos según su grado de procesamiento en: alimentos sin procesar o mínimamente procesados, ingredientes culinarios procesados, alimentos procesados y alimentos ultraprocesados.

El impuesto se aplica específicamente a los productos que caen en la cuarta categoría (ultraprocesados) y que además contienen azúcares añadidos en una cantidad igual o superior a 1g de azúcares añadidos por cada 100g de producto final (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022).

Adicionalmente, la normativa define específicamente como productos ultraprocesados gravados a: Productos de panadería, galletería y repostería, chocolates y productos a base de cacao confitería, helados, cereales para el desayuno barras de cereal, productos a base de cereales, salsas, aderezos y condimentos, postres y mezclas para preparar postres.

Es importante destacar que la ley estableció numerosas exclusiones, entre las que destacan los productos lácteos y sus derivados, las fórmulas infantiles, complementos y suplementos nutricionales, alimentos para propósitos médicos especiales y los derivados del cacao que sean 100% de este origen (Congreso de la República, 2022).

2.6 ANÁLISIS COMPARATIVO DE AMBOS IMPUESTOS EN EL CONTEXTO TRIBUTARIO COLOMBIANO

El presente análisis comparativo responde al primer objetivo específico del trabajo, que busca examinar la evolución e implementación de ambos impuestos en el contexto de la política tributaria colombiana. Comparar su fundamentación, estructura y desafíos permite identificar patrones comunes y diferencias relevantes que enriquecen la comprensión de los instrumentos extrafiscales como herramientas de política pública, y sientan las bases para el análisis de la efectividad en el desarrollado en el capítulo 4.

2.6.1 Similitudes Y Diferencias En Su Fundamentación Y Estructura

El impuesto a las bolsas plásticas y el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados comparten una característica fundamental: ambos fueron diseñados con una finalidad extrafiscal, buscando modificar comportamientos de consumo más que maximizar la recaudación. Sin embargo, presentan diferencias significativas en su fundamentación y estructura.

El impuesto a las bolsas plásticas "se fundamenta en la protección del medio ambiente y la salud pública mientras que el impuesto a bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados tiene como base la protección de la salud pública, específicamente la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles" (Carreño Aguirre, 2023, p. 45).

En cuanto a su estructura, el impuesto a las bolsas plásticas posee una arquitectura relativamente simple: "la estructura del impuesto a las bolsas plásticas es monofásica, aplicándose únicamente en la venta al consumidor final, con una tarifa que se ha incrementado anualmente" (Anselmi Garcés & Torres Ramírez, 2021, p. 78).

Por otro lado, "el impuesto a productos azucarados y ultraprocesados presenta una estructura más compleja, con diferentes categorías de productos gravados y un esquema de implementación gradual" (Álvarez Villalobos, 2021, p. 64).

2.6.2 Impacto En La Estructura Tributaria Nacional

La incorporación de estos impuestos representa un cambio paradigmático en la estructura tributaria colombiana.

Un análisis comparativo de la participación de estos impuestos en el recaudo total muestra que "mientras el impuesto a las bolsas plásticas representa menos del 0.1% del recaudo tributario nacional, el impuesto a productos azucarados y ultraprocesados podría alcanzar hasta un 0.3% cuando se implemente completamente" (Bolaños Bolaños, 2019, p. 742). Estos porcentajes, aunque modestos, reflejan un cambio en la política tributaria que privilegia objetivos más allá de la mera recaudación.

2.6.3 Desafíos Comunes En La Implementación

Ambos impuestos han enfrentado desafíos significativos en su implementación. "La resistencia de los sectores económicos afectados, las dificultades administrativas y los retos en la fiscalización son elementos comunes en la implementación de estos impuestos extrafiscales" (Bello Sua, 2022, p. 89).

Para el impuesto a las bolsas plásticas, "uno de los principales desafíos ha sido la fiscalización efectiva y la prevención de prácticas evasivas, como la distribución gratuita de bolsas en establecimientos pequeños no registrados formalmente" (Anselmi Garcés & Torres Ramírez, 2021, p. 103). Por su parte, el impuesto a productos azucarados y ultraprocesados enfrenta "la complejidad en la categorización precisa de los productos gravados y la correcta aplicación de las tarifas diferenciadas" (Carreño Aguirre, 2023, p. 52).

Otro desafío común identificado por Carvajal Giraldo et al. (2011) es "la necesidad de coordinación interinstitucional entre autoridades tributarias, ambientales y de salud para el monitoreo efectivo del impacto de estas medidas" (p. 124). Esta coordinación resulta esencial para evaluar si los impuestos están cumpliendo su objetivo extrafiscal o si se han convertido en meros instrumentos recaudatorios.

2.7 COHERENCIA CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS

En Colombia, todos los impuestos deben mantener coherencia con los principios constitucionales y esos dos impuestos no son la excepción (legalidad, equidad, progresividad y eficiencia).

2.7.1 Principio De Legalidad

El principio de legalidad tributaria establece que "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales". Este principio garantiza que los impuestos sean establecidos mediante ley y que se definan claramente sus elementos estructurales.

En el caso del impuesto a las bolsas plásticas, su creación se dio mediante la Ley 1819 de 2016, que modificó el Estatuto Tributario para incluir este gravamen en el marco del Impuesto Nacional al Consumo. La norma definió con claridad los elementos esenciales: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa.

Por su parte, el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados fue establecido mediante la Ley 2277 de 2022, que también definió sus elementos estructurales, aunque con algunas ambigüedades en la categorización de los productos gravados.

Como señala Restrepo (2021), el principio de legalidad exige no solo que el tributo sea creado por ley, sino que esta define con precisión sus elementos esenciales, proporcionando seguridad jurídica a los contribuyentes. En ambos casos, aunque con diferente grado de precisión, puede considerarse que se cumple formalmente con este principio, aunque la complejidad técnica del impuesto a productos ultraprocesados ha requerido mayor desarrollo reglamentario.

2.7.2 Principio De Equidad

El principio de equidad tributaria comprende dos dimensiones: la equidad horizontal (trato igual a los iguales) y la equidad vertical (trato desigual a los desiguales). Este principio

busca que la carga tributaria se distribuya justamente entre los contribuyentes según su capacidad económica.

En el caso del impuesto a las bolsas plásticas, su estructura de tarifa plana por unidad ($50 pesos en 2022) plantea interrogantes sobre su equidad vertical, pues afecta proporcionalmente más a personas de menores ingresos. Como indica Sánchez Muñoz (2017), este tipo de impuestos al consumo suelen tener carácter regresivo, pues representan un porcentaje mayor del ingreso para las familias más pobres.

Respecto al impuesto a productos azucarados y ultraprocesados, su diseño ad valorem (porcentaje sobre el precio) mitiga parcialmente la regresividad, pero sigue presentando desafíos de equidad. Como señala Torres-Restrepo (2023), las bebidas azucaradas y los productos ultraprocesados tienen una penetración importante en todos los estratos sociales, pero su consumo representa un mayor porcentaje del gasto en alimentos para hogares de ingresos bajos.

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, la jurisprudencia constitucional colombiana ha reconocido que la equidad tributaria debe evaluarse en función del sistema tributario completo y no de impuestos aislados. La Corte Constitucional, en sentencias como la C-776 de 2003, ha establecido que los impuestos con multas extrafiscales pueden justificar cierta flexibilidad en la aplicación del principio de equidad cuando persiguen objetivos constitucionalmente valiosos, como la protección del medio ambiente o la salud pública.

2.7.3 Principio De Progresividad

El principio de progresividad exige que la carga tributaria sea mayor para quienes tienen mayor capacidad económica. Este principio busca contribuir a la redistribución del ingreso y la riqueza.

Los impuestos analizados, por su naturaleza de impuestos indirectos al consumo, no fueron diseñados con un enfoque prioritario de progresividad. El impuesto a las bolsas plásticas, al ser un monto fijo por unidad, no contempla la capacidad contributiva del consumidor. El impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados, aunque se aplica sobre el valor del producto (lo que implica que productos más caros pagan más impuesto), no diferencia según la capacidad económica del comprador.

La jurisprudencia constitucional en sentencias como la C-155 de 2016, ha señalado que los impuestos indirectos, por su naturaleza, no necesariamente deben seguir un esquema progresivo estricto, siempre que el sistema tributario en su conjunto tienda hacia la progresividad.

2.7.4 Principio De Eficiencia

El principio de eficiencia en materia tributaria tiene dos dimensiones: eficiencia administrativa (minimizar los costos de recaudación) y eficiencia económica (minimizar distorsiones indeseadas en la economía).

En términos de eficiencia administrativa, el impuesto a las bolsas plásticas ha demostrado relativa simplicidad en su implementación, Por su parte, el impuesto a productos azucarados y ultraprocesados ha enfrentado mayores desafíos por la complejidad en la categorización de productos y los ajustes necesarios en sistemas informáticos y contables.

Desde la perspectiva de la eficiencia económica, como señala Bravo Arteaga (2018), estos impuestos justamente buscan generar distorsiones en el mercado para reducir el consumo de productos con externalidades negativas. La eficiencia no se mide solo por la recaudación, sino por el cambio de comportamiento que logran inducir.

La Corte Constitucional, en sentencias como la C-704 de 2010, ha reconocido que los impuestos con multas extrafiscales pueden generar deliberadamente ciertas distorsiones económicas cuando buscan corregir externalidades negativas, sin que esto vulnere el principio de eficiencia, siempre que existe proporcionalidad entre el fin buscado y el medio utilizado.

En Colombia, el consumo de productos azucarados y ultraprocesados no solo ha desencadenado una crisis silenciosa en salud pública, sino que también ha motivado respuestas fiscales concretas por partes del Estado. En el siguiente capitulo, abordaremos como los comportamientos alimentarios de la población, documentados por entidades oficiales se relacionan directamente con la implementación del impuesto saludable establecido en la Ley 2277 de 2022, más allá de evaluar, datos epidemiológicos, se busca analizar como esta medida de carácter fiscal, busca corregir externalidades negativas desde una perspectiva tributaria, evidenciando el papel de la política fiscal como instrumento de transformación social

3. CAPITULO 3: ASPECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS ASOCIADOS AL CONSUMO DE BOLSAS PLÁSTICAS Y PRODUCTOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS EN COLOMBIA

Para el desarrollo de este capítulo se emplean las técnicas de análisis documental y análisis de contenido señaladas en la metodología, a través de la revisión sistemática de las leyes, decretos, exposiciones de motivos e informes oficiales relacionados con la regulación y evaluación de los impuestos objeto de estudio.

La política tributaria con fines extrafiscales en Colombia ha adquirido un papel relevante en la búsqueda de soluciones a problemáticas que trascienden el ámbito económico, al intervenir en los comportamientos de consumo que generan consecuencias negativas para la salud y el medio ambiente. En este contexto, los impuestos a los productos azucarados y ultraprocesados, así como al consumo de bolsas plásticas, constituyen mecanismos diseñados para corregir externalidades derivadas de patrones de consumo insostenibles.

El presente capítulo da cumplimiento al segundo objetivo específico de la investigación, consistente en describir los aspectos ambientales y sanitarios asociados al consumo de bolsas plásticas y productos azucarados y ultraprocesados en Colombia, a partir de fuentes e instituciones oficiales. En este sentido, se abordan de manera integrada los componentes sanitarios y ambientales de dichos impuestos, destacando su relevancia como instrumentos de política pública que reflejan la articulación entre la gestión fiscal, la protección del entorno natural y el bienestar colectivo.

Para ello, se aplican las técnicas de análisis documental y análisis de contenido descritas en la sección 1.6, mediante la revisión sistemática de datos estadísticos, informes y reportes provenientes del Ministerio de Salud y Protección Social, el DANE, el Instituto Nacional de Salud, el OSAN y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Los resultados presentados no constituyen datos primarios recolectados por los autores, sino el producto del análisis e interpretación de fuentes secundarias oficiales, en coherencia con el diseño metodológico adoptado.

3.1 PRODUCTOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS EN COLOMBIA

3.1.1 Marco Comportamental De Enfermedades Asociadas Al Consumo Productos Azucarados Y Ultraprocesados En Colombia

En este capítulo se identifican los comportamientos de consumo de la población colombiana frente a productos azucarados y ultraprocesados, y su relación directa con el aumento de enfermedades crónicas no transmitibles (ECNT) como la diabetes tipo 2, la obesidad y las patologías cardiovasculares. Para ello, se construye un marco epidemiológico, entendido como el conjunto de datos, indicadores y análisis provenientes de entidades oficiales que permiten caracterizar la distribución, frecuencia y determinantes de estas enfermedades en la población. Este marco incluye estadísticas de prevalencia, estudios de carga de enfermedad, patrones de consumo alimentario y factores socioculturales que inciden en la salud pública.

A partir de fuentes como el Instituto Nacional de Salud (INS), el Observatorio de Seguridad Alimentario y Nutricional (OSAN) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se evidencia cómo el consumo excesivo de productos ultraprocesados y

bebidas azucaradas ha generado una carga significativa para el sistema de salud colombiano, tanto en términos clínicos como financieros.

Sin embargo, este análisis no se limita al ámbito sanitario. En coherencia con el enfoque tributario, se examina el impuesto saludable establecido por la Ley 2277 de 2022 como una medida tributaria con finalidad extrafiscal. Este impuesto busca desincentivar el consumo de productos nocivos para la salud mediante un mecanismo de corrección de externalidades negativas, alineado con la teoría pigouviana. Se estudia su estructura técnica, trazabilidad fiscal y efectos observables en el comportamiento de los consumidores, integrando así las dimensiones epidemiológicas y tributarias.

Este capítulo, no solo permite dimensionar los aspectos sanitarios del consumo de productos azucarados y ultraprocesados, sino que también ofrece una lectura crítica sobre el papel del Estado en la regulación de hábitos alimentario a través de instrumentos fiscales. El análisis busca evidenciar si el impuesto saludable está logrando modificar conductas, generar ahorro en costos de salud y cumplir con su propósito extrafiscal.

3.1.2 Prevalencia De Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT) En Colombia

En los últimos años, Colombia enfrenta uno de los mayores desafíos en salud pública debido a las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), generadas principalmente por los hábitos y patrones de consumo de la población. Según el Ministerio de Salud y Protección Social (2019), estas enfermedades representan alrededor del 75% de las muertes en el país, generando costos que impactan significativamente las finanzas públicas del Estado.

La diabetes tipo 2 es una de las patologías más representativas de este grupo. Se caracteriza por niveles elevados de glucosa en la sangre, consecuencia principalmente del

consumo excesivo de productos azucarados y ultraprocesados. La glucosa, proveniente de los alimentos, es la principal fuente de energía para el organismo; sin embargo, su exceso produce graves alteraciones metabólicas (Children and Teenagers, 2012). En Colombia, esta enfermedad constituye una de las principales causas de morbilidad. Al 31 de agosto de 2024 se habían registrado 2.186.861 casos, lo que refleja la magnitud del problema epidemiológico. Entre julio de 2022 y junio de 2023, se notificaron 1.985.718 casos, de los cuales el 60,04% correspondió a mujeres y el 39,96% a hombres (Cuenta de Alto Costo, 2024).

Los estudios epidemiológicos muestran que la prevalencia de diabetes tipo 2 en Colombia oscila entre el 4% y el 8%, dependiendo del rango de edad. En la zona rural es menor al 2%, mientras que en personas de 30 a 39 años apenas alcanza cifras similares. Sin embargo, entre los 70 y 80 años supera el 20% (Suárez et al., 2010). Entre las causas determinantes destacan el mestizaje, el envejecimiento y factores asociados a la urbanización, entre los que sobresale el sobrepeso, con una frecuencia superior al 30% (Suárez et al., 2010).

El impacto económico también es considerable. Se estima que Colombia gasta en salud un promedio de 326 dólares por persona con diabetes, equivalente a un 4,4% de lo que se invierte en Estados Unidos (Suárez et al., 2010). En 2007, el costo total estimado fue de 2.700 millones de dólares, de los cuales el 47% correspondió al tratamiento de la diabetes, 24% a enfermedades cardíacas y coronarias, 15% a accidentes cerebrovasculares, 9% a amputaciones, 3% a nefropatías y 2% a retinopatías (DANE, citado en Suárez et al., 2010).

Uno de los principales factores de riesgo asociados al consumo de productos ultraprocesados es la obesidad, enfermedad crónica caracterizada por la acumulación excesiva de grasa en el cuerpo. Según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN 2015), la

obesidad afecta al 22,4% de las mujeres y al 14,4% de los hombres (ICBF, 2017). La población infantil también refleja esta tendencia: el exceso de peso en escolares pasó del 18,8% en 2010 al 24,4% en 2016 (ICBF, 2017), y según UNICEF (2022), la proporción de niños con sobrepeso entre 5 y 19 años aumentó de 1 por cada 10 a casi 1 por cada 5 desde el año 2000.

Estudios específicos en Bogotá muestran que solo el 70% de los menores tenía un peso adecuado para la edad; el 14,86% de las niñas y el 12,5% de los niños presentaban sobrepeso, y el 7,43% de las niñas y el 5,25% de los niños, obesidad, siendo el entorno un factor determinante (Salazar Sánchez et al., 2020).

El consumo excesivo de azúcares añadidos también está relacionado con un mayor riesgo de enfermedades cardiovasculares. Diversos estudios han documentado que la ingesta frecuente de bebidas azucaradas se asocia con obesidad, diabetes tipo 2, enfermedades cardiovasculares y caries dental (Popkin & Hawkes, 2016). En el caso colombiano, un estudio en estudiantes evidenció que entre los alimentos de mayor consumo diario estaban cereales y sus derivados, jugos de caja y gaseosas, así como dulces y golosinas, mientras que los alimentos saludables se consumían con menor frecuencia (Salazar et al., 2020). Además, el consumo per cápita de bebidas azucaradas pasó de 64 a 96 litros entre 2005 y 2019 (OSAN, 2020), una tendencia alarmante.

La Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) constituye la principal fuente de información sobre el estado nutricional de la población. Entre noviembre de 2015 y diciembre de 2016, se entrevistaron 151.343 personas en 44.202 hogares de 295 municipios del país (ICBF, 2017). Los resultados reflejan tendencias preocupantes: siete de cada

100 menores en edad escolar presentan desnutrición crónica, mientras que en la población indígena esta cifra llega a 30 de cada 100 (ICBF, 2017).

Otros factores de riesgo incluyen el sedentarismo: siete de cada diez escolares urbanos pasan tiempo excesivo frente a pantallas, frente a cinco de cada diez en zonas rurales. Este problema es más crítico en familias de mayores ingresos, donde afecta a ocho de cada diez menores (ICBF, 2017).

Finalmente, según el Ministerio de Salud y Protección Social (2019), tres de cada 100 colombianos tienen diabetes, y la Cuenta de Alto Costo (2024) reporta que el 67,7% de las mujeres y el 66,2% de los hombres con esta enfermedad presentaban sobrepeso u obesidad, evidenciando la clara relación entre ambos factores.

3.1.3 Entidades Oficiales Y Fuentes De Información Sobre Comportamientos Alimentarios

El Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), es el encargado de incluir el seguimiento de factores de riesgos nutricional a través del subsistema de Vigilancia Nutricional (SISVAN), mismo que, permite recolectar información de 1,098 municipios del país, representando el 98,6% de la cobertura nacional (INS,2023). Su metodología de recolección de datos se basa en medir patrones de consumo alimentario, y frecuencia de consumo de productos ultraprocesados en niños menores de 5 años y madres gestantes.

El “Boletín Epidemiológico de Vigilancia Nutricional”, publicado trimestralmente por el INS, incluye análisis específicos sobre el consumo de productos azucarados. En el boletín emitido en el cuarto trimestre de 2023, se reportó un incremento del 12,3% en el consumo de

bebidas azucaradas en población infantil de estratos 1 y 2, contrastando con una reducción del 8,7% en estratos 4, 5 y 6 durante el mismo período (INS, 2024).

El INS, emite reportes especiales, en los cuales se incluyen análisis costo-efectividad de intervenciones nutricionales. En el "Informe de Carga de Enfermedad por Factores de Riesgos Nutricional 2023", se cuantifica que el consumo excesivo de azúcares añadidos genera 847,200 Años de Vida Saludable Perdidos (AVISA) anuales, con un costo social estimado de $ 3,2 billones de pesos (INS,2023).

Para el seguimiento de ECNT, el sistema de vigilancia del INS mantiene 15 indicadores relacionados con alimentación. Según el análisis de tendencia, se observó que la aplicación del impuesto ha coincidido con una estabilización en la curva de crecimiento de diabetes tipo 2 en población de 40-59 años, pasando de un incremento anual del 4,2% a 2,1% (2023-2024) (INS,2024).

La Universidad Nacional de Colombia, encargada de coordinar el OSAN, en convenio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, conduce estudios longitudinales sobre patrones alimentarios desde 2009. Según, su investigación más reciente "Transición Nutricional en Colombia: Análisis de Cohorte 2015-2023" siguió a 12,847 hogares colombianos documentando cambios en el consumo alimentario.

Conforme al estudio realizado, se identificó la sustitución del 34,2% de las bebidas azucaras, por agua saborizada (18,3%) o jugos naturales (15,9%) en los hogares; ademas de, una elasticidad de -0,73 para bebidas azucaradas, indicando que un incremento del 10% en el precio

reduce el consumo en 7,3%. Evidenciando que quintiles de ingresos más altos muestran mayor capacidad de sustitución hacia alternativas saludables.

Desde enero del 2020, mensualmente el OSAN realiza la “Encuesta Continua de Hogares sobre Consumo de Alimentos Ultraprocesados”, en esta, se revela que, en Colombia, el 23,4% del presupuesto alimentario familiar se destina a productos ultraprocesados ; según lo identificado por el Observatorio, la frecuencia de consumo, de las bebidas azucaradas es de aproximadamente 4.7 veces por semana, lo que representa una disminución del consumo del 15% respecto al año 2022; los snack dulces, se ingieren en promedio 3.2 veces por semana, y se identificó que hubo una reducción del consumo del 8%, distinto a los productos de panadería industrial, los cuales presentaron un leve aumento en su consumo del 3%, alcanzando una frecuencia de consumo de 5.1 veces por semana.

Ahora bien, analizar el volumen de consumo, es necesario, pero entender el entorno en el que estos productos circulan, es crucial, ya que el análisis de correlación espacial desarrollado por el OSAN mediante Sistemas de Información Geográfica (SIG) ha revelado patrones territoriales reveladores: las zonas con alta densidad de puntos de venta de ultraprocesados (más de 15 establecimientos por km²) presentan una prevalencia de diabetes tipo (2) del 28% por encima del promedio nacional (Parra-Soto et al., 2023).

Los datos del DANE, especialmente la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH) 2016–2017, muestran que, el gasto total en alimentos representa 28.6% del ingreso familiar promedio, de los cuales 6.7% se destina exclusivamente a productos ultraprocesados y las bebidas azucaradas ocupan el 1.9%. En la siguiente tabla se evidencia la Distribución del gasto familiar en productos ultraprocesados por estrato socioeconómico

Tabla 2. Distribución del gasto familiar en productos ultraprocesados por estrato socioeconómico

Estrato	Gasto Mensual Promedio (COP)	% del ingreso familiar	Principales productos
1	67,400	4,2%	Bebidas azucaradas, galletas
2	89,600	4,8%	Bebidas azucaradas, snacks
3	142,300	5,9%	Cereales, productos panaderia
4	198,700	6,7%	Bebidas energeticas, cofiteria
5	267,800	7,4%	Productos importados, bebidas premium
6	354,200	8,1%	Alimentos gourmet ultraprocesados

Fuente: DANE - ENPH 2016-2017

La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) con su módulo de alimentación, muestra impactos relevantes tras la implementación del impuesto a ultraprocesados. En 2023: reducción del 12.4% en consumo de bebidas azucaradas y del 9.7% en confitería, aunque se observó un aumento del 4.2% en el consumo de cereales azucarados que puede deberse a un posible efecto de sustitución.

El "Índice de Accesibilidad a Alimentos Saludables" (IAAS) elaborado por el DANE y la FAO permite observar la capacidad de los hogares que pueden acceder a opciones saludables. Este índice, muestra que los estratos bajos (1–2) enfrentan un acceso limitado (IAAS: 42.3), mientras que los altos (5–6) gozan de un acceso elevado (IAAS: 89.2)

Finalmente, el "Sistema de Seguimiento de Impactos de Políticas Tributarias Saludables" (SSIPTS), desarrollado por el DANE en conjunto con la DIAN, permite evaluar en tiempo real los efectos del impuesto. En el primer trimestre de 2024, se recaudaron $47,300 millones y se observó una elasticidad negativa significativa en la demanda: -0.68 para bebidas azucaradas y –

0.42 para productos sólidos. Además, el 23% de los consumidores reportó haber cambiado a alternativas no gravadas.

Según datos del DANE el impacto fiscal estimado por cada peso recaudado con este impuesto, se genera un ahorro de $2.8 en costos de salud, con una recuperación de la inversión en apenas 4.2 años (DANE,2024)

3.1.4 Factores Socioculturales Que Influyen En El Consumo

3.1.4.1 Influencia De La Publicidad Y Marketing De Productos Ultraprocesados.

Los productos ultraprocesados, categorizados según el sistema de clasificación NOVA, han logrado incursionar exitosamente en los mercados globales mediante la influencia sobre dos elementos fundamentales del sistema alimentario: el entorno alimentario y el comportamiento del consumidor, favorecido por la promoción, la publicidad y la información masiva (Henao et al., 2023).

En Colombia, el pan industrializado constituye el alimento ultraprocesado más fácilmente asimilable en la dieta tradicional, junto con los snacks y las bebidas azucaradas (Gestarsalud, 2021). Esta penetración se ha visto facilitada por estrategias de marketing agresivas que han posicionado estos productos como opciones convenientes y accesibles para el consumo diario.

El consumo de ultraprocesados se concentra en momentos fuera del hogar, como actividades laborales y escolares, lo que refuerza la influencia del entorno y los canales de distribución. Las tiendas con formato hard discount retailers, han ganado protagonismo y actualmente concentran el 25% del mercado, impulsadas por consumidores de estratos bajos (Infobae, 2024).

Además, las políticas de promoción de estilos de vida saludables en Colombia han sido insuficientes, lo que ha llevado a un desconocimiento general sobre cómo mantener una vida saludable y ha empeorado las enfermedades relacionadas con el sobrepeso (Universidad del Rosario, 2025).

3.1.4.2 Percepción De La Población Frente Al Impuesto Y Su Relación Con La Salud.

El nivel de conocimiento de la población colombiana sobre los efectos del impuesto a productos azucarados y ultraprocesados constituye un factor determinante en la efectividad de esta medida de política pública. Según las declaraciones del entonces ministro de Salud Alejandro Gaviria, los "impuestos saludables" pueden efectivamente cambiar comportamientos, aunque reconoció que "la evidencia al respecto no es definitiva, pero sí sugestiva" (UNICEF & OPS/OMS, 2016).

La mayoría de las personas no solo desconocen la medida impositiva, también desconocen los problemas de salud asociados al consumo excesivo de productos azucarados que incluyen no solo diabetes tipo 2, sino también enfermedades cardiovasculares, hipertensión arterial, dislipidemias, cáncer, osteoartritis, e incluso problemas psicológicos como depresión y ansiedad (Universidad del Rosario, 2025). Esta amplia gama de complicaciones refuerza la importancia de generar conciencia pública sobre los riesgos asociados al consumo excesivo de estos productos.

Los cambios percibidos en los hábitos de consumo tras la implementación del impuesto en Colombia ofrecen una medida útil para evaluar su efectividad. Este tipo de impuestos no solo

reducen el consumo de productos no saludables, sino que también motiva a los productores a reformular sus productos para evitar el gravamen, lo que mejora la calidad nutricional (Henao et al., 2023).

3.1.4.3 Entorno Educativo.

La población infantil y adolescente constituye uno de los grupos más vulnerables al consumo de productos azucarados y ultraprocesados en Colombia. Los datos de la ENSIN 2015 revelan que uno de cada cuatro escolares (25%) presenta sobrepeso, mientras que en adolescentes uno de cada cinco (20%) tiene exceso de peso (El Tiempo, 2019).

El entorno escolar desempeña un papel fundamental en la formación de hábitos alimentarios, representando un punto de inflexión en los patrones de consumo. Aunque la escuela debería ser promotora de salud, los datos revelan lo contrario: solo el 31.1% de los escolares cumple con la recomendación de la OMS de realizar una hora diaria de actividad física. Además, el 80% de los adolescentes dedica su tiempo libre a actividades sedentarias (UNICEF Colombia, 2020). En Bogotá, el Concejo local aprobó un proyecto que busca desincentivar el consumo de bebidas azucaradas en los 2.242 colegios privados y distritales de la capital, implementando alternativas como agua, jugos naturales y opciones saludables (Gestarsalud, 2021).

Los programas educativos sobre alimentación saludable han demostrado tener un impacto positivo en la modificación de comportamientos alimentarios. La evidencia que los estudiantes de carreras relacionadas con la salud, como Enfermería, presentan menores niveles de consumo de bebidas azucaradas (<15%) comparados con estudiantes de otras disciplinas (>20%) (Henao

et al., 2023), sugiriendo que el conocimiento especializado influye positivamente en las decisiones alimentarias.

3.1.4.4 Región Y Contexto Socioeconómico.

En Colombia, existen diferencias claras entre zonas urbanas y rurales en cuanto al consumo de productos azucarados y ultraprocesados. Niños y adolescentes en áreas urbanas son más propensos a consumir estos productos debido a su mayor disponibilidad.

Además, la diabetes tipo 2 es más común en zonas urbanas (entre 4% y 8%) que en rurales (menos del 2%), lo que se atribuye a estilos de vida urbanos más sedentarios y al abandono de una alimentación tradicional (Gestarsalud, 2021; Avances en Diabetología, 2010).

El consumo de productos ultraprocesados varía según el nivel socioeconómico. Aunque los hogares con mayores ingresos tienen más acceso a alimentos saludables, también presentan una mayor tendencia a consumir productos ultraprocesados (Gestarsalud, 2021).

En Colombia, el acceso a alimentos saludables varía significativamente entre regiones. Según el OSAN, el 42,7% de los municipios enfrenta inseguridad alimentaria, lo que implica una disponibilidad limitada y poco constante de alimentos nutritivos (Periodismo Público, 2013). Esta situación favorece el consumo de productos ultraprocesados, que son más económicos y duraderos.

Para mejorar el acceso a una alimentación saludable en Colombia, es clave que las políticas públicas consideren las desigualdades sociales, económicas, educativas, territoriales, étnicas y físicas que afectan a distintos grupos de la población. Adaptar las estrategias a las

realidades de cada comunidad permitirá reducir el consumo de ultraprocesados y avanzar hacia una dieta más equilibrada y accesible para todos.

3.1.4.5 Consumo Según Grupo Etario.

Los patrones de consumo varían de forma importante entre los distintos grupos de edad. Esta segmentación puede servir como insumo clave para diseñar políticas públicas más focalizadas, que respondan con sensibilidad a los contextos y necesidades de cada etapa de vida (Tabla 3).

Tabla 3. Patrones de consumo de alimentos ultraprocesados por grupo etario en Colombia.

Grupo de edad	Principal tipo de consumo	Frecuencia Relativa
2-9 años	Snacks, productos de confitería, cereales procesados	Mayor consumo (casi el doble que >50 años)
10-17 años	Bebidas azucaradas, productos de confitería	Alto consumo
18-49 años	Pan industrializado, bebidas azucaradas	Consumo moderado
>50 años	Pan industrializado principalmente	Menor consumo de otros ultraprocesados

Fuente: Elaboración propia basada en Parra et al. (2019)

Los datos más recientes revelan una brecha clara entre generaciones en cuanto a patrones alimentarios. Los participantes de mayor edad, especialmente aquellos mayores de 50 años muestran una preferencia marcada por alimentos naturales o mínimamente procesados. Por el contrario, los niños entre 2 y 9 años son el grupo con mayor ingesta de productos ultraprocesados: su consumo duplica al de los adultos mayores (Parra et al., 2019).

Esta diferenciación etaria no solo evidencia una transición generacional en las preferencias de alimentación, sino que también plantea un reto urgente para las políticas públicas. La necesidad de intervenciones específicas, focalizadas por grupo de edad, es evidente: los niños y adolescentes son quienes adoptan con mayor facilidad patrones insanos de consumo, y por tanto deben ser el foco prioritario de cualquier estrategia de salud preventiva.

Complementando este panorama, los datos sobre actividad física refuerzan la urgencia de medidas integrales. Un análisis reciente muestra que el 75.5% de los adolescentes consume productos procesados y ultraprocesados al menos entre una y tres veces por mes, mientras que el 48% de los estudiantes presenta niveles de actividad física considerados bajos o muy bajos (García-Vargas et al., 2023).

3.2 BOLSAS PLÁSTICAS EN COLOMBIA

La creciente preocupación por los aspectos ambientales derivados del uso indiscriminado de bolsas plásticas ha impulsado a diversos países a implementar políticas fiscales orientadas a reducir su consumo. En Colombia, este compromiso se materializó a partir del 01 de julio de 2017 con la implementación del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, establecido mediante la Ley 1819 de 2016, marcando un hito en la política ambiental del país (INCP, 2017).

Desde entonces, según datos oficiales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se ha evidenciado una transformación significativa en los patrones de consumo nacional (Minaambiente,2021). Este capítulo analiza de manera integral el impacto de dicha medida, abordando su evolución cuantitativa, la efectividad diferenciada por sectores, y su comparación con experiencias internacionales. A través de este enfoque, se busca evaluar la

capacidad del impuesto para inducir cambios sostenibles, identificar sus limitaciones estructurales y proponer recomendaciones basadas en buenas prácticas globales.

3.2.1 Contaminación Ambiental Asociada Al Consumo De Bolsas Plásticas En Colombia

El uso masivo de bolsas plásticas de un solo uso en Colombia ha generado una carga ambiental significativa, centrada tanto en su generación como en su inadecuada disposición final. Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el consumo de bolsas se redujo aproximadamente 30 % al pasar de un promedio de 25-30 bolsas al mes por persona a cerca de 15-18, tras la adopción del impuesto y la campaña de reducción (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.-a). Aun así, los residuos plásticos continúan representando una problemática mayor: anualmente se generan alrededor de 700.500 toneladas de envases y empaques plásticos, de los cuales solo cerca del 30 % es reciclado (WWF Colombia, 2024).

La Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) documenta que la tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos en Colombia alcanzó solo aproximadamente 11.8 % en 2018, lo que evidencia la debilidad de los mecanismos de aprovechamiento de plásticos posconsumo (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).

Este bajo nivel de reciclaje, sumado a la durabilidad del material plástico, que puede tardar cientos de años en degradarse, implica efectos negativos en suelos, cuerpos de agua y ecosistemas costeros, donde los residuos plásticos pueden bloquear vías fluviales, alimentar la proliferación de microplásticos y afectar la biodiversidad (CorpoBoyacá, 2023).

El análisis de flujos materiales muestra que, aunque en los últimos años ha aumentado la tasa de aprovechamiento de residuos sólidos a nivel nacional, la proporción de reciclaje y nueva utilización de residuos plásticos sigue siendo baja, lo que limita los beneficios ambientales esperados de políticas públicas.

En 2022 la Cuenta Ambiental y Económica de Flujos de Materiales de Residuos Sólidos del DANE reportó una tasa de reciclaje y nueva utilización del 12,44 % del total de residuos sólidos y productos residuales generados, lo que evidencia que la mayoría de los residuos aún no se reincorporan eficientemente a los procesos productivos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2024).

3.2.2 Entidades Oficiales Y Fuentes De Información Sobre Consumo Y Gestión De Bolsas Plásticas En Colombia

El seguimiento del impuesto al consumo de bolsas plásticas en Colombia se apoya en la información generada por distintas entidades oficiales encargadas de monitorear los niveles de uso, disposición y aprovechamiento de los residuos plásticos, así como de evaluar los efectos ambientales del tributo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) es la principal fuente institucional, al liderar las políticas de reducción de plásticos de un solo uso y de economía circular. Además, el Plan nacional para la gestión sostenible de plásticos de un solo uso establece estrategias para promover el reciclaje, la sustitución de materiales y la responsabilidad extendida del productor (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) administra y recauda el impuesto, siendo responsable de fijar anualmente su tarifa. La entidad detalla la normatividad aplicable, el hecho generador y los mecanismos de cobro (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2021). Los reportes de recaudo publicados por la DIAN permiten analizar la evolución del impuesto y su impacto fiscal (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, s. f.-a).

Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) contribuye al análisis ambiental mediante la Cuenta Ambiental y Económica de Flujos de Residuos Sólidos y Productos Residuales, que contiene información sobre la generación y el aprovechamiento de residuos plásticos en el país (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2023).

A su vez, la sección de Economía Circular del DANE presenta estadísticas que permiten observar las tendencias nacionales en reciclaje, reutilización y consumo sostenible (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, s. f.-a).

Finalmente, la Encuesta de Cultura Ambiental (ECA 2022), elaborada por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá, muestra que un alto porcentaje de hogares ha adoptado prácticas de separación de residuos limpios y secos, lo que refleja un cambio gradual en los hábitos de consumo y disposición de bolsas plásticas (Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá, 2022). Esta evidencia complementa los datos oficiales y permite observar la relación entre la implementación de medidas fiscales y los comportamientos ciudadanos hacia la sostenibilidad ambiental.

Resulta fundamental avanzar hacia un análisis más profundo que permita determinar con mayor claridad la efectividad de estos impuestos en la mejora de la salud pública y en la mitigación de los problemas ambientales en Colombia. Si bien los primeros resultados son alentadores, es necesario evaluar hasta qué punto estas medidas logran transformar los hábitos de consumo de manera sostenible y, al mismo tiempo, contribuyen a reducir el impacto ambiental asociado a la producción y disposición de plásticos y productos ultraprocesados. Esta reflexión abre el camino hacia el siguiente apartado, en el que se estudiará la efectividad real de los impuestos como herramienta de política pública integral.

4. CAPITULO 4: EFECTIVIDAD DE LOS IMPUESTOS EN LA MEJORA DE LA SALUD PÚBLICA Y LA MITIGACIÓN DE PROBLEMAS AMBIENTALES EN COLOMBIA

La efectividad las políticas tributarias extrafiscales se refiere a la capacidad del Estado para diseñar e implementar impuestos que no tienen como único propósito recaudar dinero, sino que buscan influir en el comportamiento de la sociedad. Se trata de usar los tributos como herramientas para cambiar ciertos hábitos de consumo que generan efectos negativos para la salud de las personas o para el medio ambiente (DIAN, 2023).

Este enfoque se basa en la teoría pigouviana, que plantea que el Estado puede corregir las llamadas externalidades negativas (los efectos no deseados que algunas actividades económicas generan en terceros) mediante impuestos correctivos. La efectividad de estas medidas se mide por el grado en que las personas modifican su comportamiento y empiezan a asumir, de forma consciente o inconsciente, los costos sociales de sus decisiones de consumo.

En el contexto colombiano, el Concepto DIAN 3744 de 2023 recoge la definición consignada en la Gaceta del Congreso N° 917 del 12 de agosto de 2022, según la cual los impuestos extrafiscales tienen como propósito primario corregir la externalidad negativa del consumo de determinados bienes sobre la salud de la población mediante el desincentivo al consumo y la generación de recursos públicos para atender las necesidades del sistema de salud. Es decir, es el legislador, a través de la exposición de motivos de la Ley 2277 de 2022, quien conceptualiza esta finalidad, siendo la DIAN quien la retoma en su doctrina oficial (DIAN

Concepto 3744, 2023; Gaceta del Congreso N° 917, 2022). Esta definición marca un precedente importante en la conceptualización jurídica y administrativa de la política tributaria extrafiscal en Colombia.

La literatura académica internacional complementa esta definición con el concepto de "capacidad fiscal" desarrollado por Besley y Persson (2011), que enfatiza la importancia de las instituciones estatales y la capacidad administrativa para implementar políticas tributarias efectivas.

La Universidad Nacional de Colombia ha contribuido significativamente a este marco teórico a través de los estudios de Castañeda Rodríguez (2019) sobre la efectividad de las reformas tributarias colombianas. Estableciendo criterios de evaluación que incluyen equidad, eficiencia económica y simplicidad administrativa.

4.1 CRITERIOS DE EFECTIVIDAD PARA TRIBUTOS EXTRAFISCALES

Los criterios de efectividad se pueden articular en torno a cuatro aspectos clave.

A. **Efectividad Conductual:** La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2022) establece que un impuesto a bebidas azucaradas es efectivo cuando logra una reducción mínima del 20% en el consumo del producto gravado. En Colombia, la implementación del IBUA (Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Azucaradas) proyectaba una reducción del 10% en el primer año de implementación, según proyecciones de la DIAN (2023).
   En Colombia, el IBUA, al menos en su primer año de implementación, no alcanza el umbral de efectividad conductual establecido por la OMS. Esto indica que, aunque el impuesto podría estar comenzando a generar un cambio, su impacto inicial no es

suficiente según los estándares internacionales, por lo que se podría considerar que no es completamente efectivo en términos de modificación conductual.

B. **Eficiencia Recaudatoria:** La OCDE define la eficiencia como indicador clave, que en el caso de impuestos ambientales varía entre 0.01 y 0.73. Donde 0.01 indica una eficiencia muy baja y 0.73 representa una eficiencia alta, es decir que el impuesto está cerca de lograr su máximo potencial y que, además, está bien diseñado y cumple sus objetivos. Para Colombia, el Ministerio de Ambiente ha establecido metas de 12% de reciclaje para 2022 (lo cual indican que el país aún se encuentra lejos de alcanzar una eficiencia comparable con los estándares más altos) y 100% de gestión circular de plásticos para 2030 como indicadores de efectividad de las políticas de eliminación gradual de plásticos de un solo uso (Resolución 803, 2024). Una meta ambiciosa lo que sugiere que aún hay mucho camino por recorrer para que las políticas ambientales sean efectivas.

C. **Equidad Distributiva:** Los estudios de la Universidad de los Andes (Peláez, Hurtado y Ávila-Maecha, 2022) sobre el impacto distributivo de las reformas tributarias colombianas establecieron que los impuestos extrafiscales deben evaluarse considerando sus efectos regresivos potenciales y la implementación de medidas compensatorias para poblaciones vulnerables.

   Los impuestos extrafiscales, por su carácter coercitivo y de orientación conductual, requieren una evaluación más allá de su impacto en la recaudación. El estudio de Peláez, Hurtado y Ávila-Maecha (2022) advierte sobre su carácter potencialmente regresivo, que puede representar una carga proporcionalmente mayor para los hogares de menores ingresos. Esto se debe a que estos grupos suelen destinar una mayor parte de su

presupuesto a bienes básicos, especialmente cuando se gravan productos de consumo masivo.

Por ello, es imprescindible incorporar medidas compensatorias en el diseño de estos impuestos, como los subsidios focalizados. Un ejemplo de ello se encuentra en México, donde los recursos recaudados a través del impuesto a las bebidas azucaradas han sido utilizados para financiar programas de prevención de enfermedades como la diabetes, la instalación de bebederos de agua potable en escuelas y la reducción de la desnutrición. Estas acciones funcionan como medidas compensatorias que buscan mitigar los efectos regresivos del tributo (Colchero, Rivera-Dommarco, Popkin & Ng, 2017).

A nivel mundial, se aplican indicadores cuantitativos como el índice de Kakwani (que mide el grado de progresividad o regresividad de un impuesto en relación con la distribución del ingreso; un valor negativo indica que el impuesto es regresivo) (Kakwani, 1977), el coeficiente de Gini (que refleja el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso; valores más cercanos a 1 indican mayor desigualdad) (Gini, 1912), y el análisis de incidencia fiscal (que permite identificar qué grupos de población soportan la carga de los impuestos y cuáles se benefician del gasto público) (Lustig, 2018).

En Colombia, estos instrumentos deben integrarse al diseño de políticas tributarias extrafiscales para garantizar que, además de modificar comportamientos y corregir externalidades, contribuyan a una distribución más justa del peso fiscal, sin afectar desproporcionadamente a las poblaciones de menores ingresos.

D. **Sostenibilidad Institucional:** La efectividad de los impuestos extrafiscales no depende únicamente de su diseño técnico, sino también de la capacidad institucional para

implementarlos y del respaldo político necesario para sostenerlos en el tiempo. En este sentido, factores como la eficiencia, la transparencia y la estabilidad del entorno político son determinantes para garantizar la sostenibilidad de estas políticas.

En el contexto colombiano, estos criterios adquieren especial relevancia, dado que la resistencia de ciertos sectores y las limitaciones administrativas pueden obstaculizar la continuidad y el impacto de medidas orientadas a modificar conductas y corregir externalidades negativas, para ello el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2022) ha desarrollado el Marco de Evaluación de Política Tributaria (TPAF) que incluye la capacidad administrativa y la sostenibilidad política como criterios fundamentales para la efectividad a largo plazo de políticas tributarias extrafiscales.

4.2 INDICADORES DE EVALUACIÓN INTERNACIONAL

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha documentado que 21 países de América Latina y el Caribe aplican impuestos a bebidas azucaradas, con resultados generalmente positivos en términos de reducción del consumo.

Los indicadores utilizados incluyen:

A. **Elasticidad-precio de la demanda:** mide cuánto disminuye el consumo en respuesta a un aumento en el precio. Una elasticidad alta (valor absoluto mayor a 1) indica que el impuesto es eficaz para reducir el consumo.
B. **Efectos de sustitución:** se refiere a si los consumidores cambian a productos no gravados o más saludables, lo que puede reforzar o contrarrestar el impacto del impuesto.

C. **Impacto en reformulación:** evalúa si la industria reduce los niveles de azúcar o modifica las formulaciones de sus productos para evitar el impuesto.
D. **Evaluación costo-efectividad:** compara el costo de implementar el impuesto con los beneficios obtenidos en salud pública, en comparación con otras políticas como campañas educativas o etiquetado nutricional.

Por el lado de los impuestos ambientales La OCDE (2021) ha establecido criterios específicos para su evaluación, destacando:

A. **Tasa efectiva del impuesto:** Mide el nivel del impuesto aplicado por unidad de emisión o recurso contaminante (por ejemplo, pesos por tonelada de CO2). Este indicador evalúa si el impuesto es lo suficientemente alto para incentivar cambios en el comportamiento.
B. **Reducción de emisiones:** Cuantifica el impacto del impuesto en la disminución de emisiones contaminantes, como CO2 o partículas. Este indicador mide directamente el éxito del impuesto en alcanzar objetivos ambientales.
C. **Umbrales de efectividad:** Identifica los niveles mínimos de tributación necesarios para generar reducciones significativas en emisiones. Por debajo de estos umbrales, el impuesto puede no alterar el comportamiento de los emisores.
D. **Impacto en la innovación tecnológica:** Evalúa si el impuesto incentivo a las empresas a adoptar tecnologías más limpias o procesos productivos menos contaminantes. Este indicador refleja el efecto del impuesto en la transición hacia economías más sostenibles.

4.3 METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO

4.3.1 Metodologías Cuantitativas

Las metodologías cuantitativas para evaluar el impacto de las políticas tributarias extrafiscales se han sofisticado en los últimos años, incorporando técnicas econométricas y modelos computacionales que permiten identificar efectos causales en contextos complejos. Estas herramientas son fundamentales para determinar si un impuesto extrafiscal, realmente logra sus objetivos en términos de salud, ambiente o equidad distributiva.

Tal como describe Lustig (2018) en el CEQ Handbook, existen diversas metodologías cuantitativas ampliamente utilizadas en la evaluación de impacto de políticas fiscales en los contextos internacionales como:

A. **Diferencias en Diferencias (DiD):** Esta técnica, ampliamente validada en la literatura (Athey e Imbens, 2017), compara el comportamiento de un grupo que fue expuesto a una política (grupo de tratamiento) con otro que no lo fue (grupo de control), antes y después de la intervención. Su principal fortaleza es que permite controlar factores no observables que se mantienen constantes en el tiempo.
B. **Regresión Discontinua:** Esta metodología es útil cuando la política se aplica a partir de un umbral específico, como en el caso de subsidios condicionados a niveles de ingreso. Permite comparar a individuos justo por encima y por debajo del umbral. Sirve para identificar efectos precisos de una política cuando se aplica de forma desigual.
C. **Modelos de Microsimulación Tributaria:** Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2022), estos modelos han ganado protagonismo en el análisis fiscal. Utilizan datos detallados de hogares o individuos para simular cómo afectaría un impuesto específico a distintos grupos de población. Permiten evaluar la progresividad o regresividad del

impuesto, estimar cambios en el consumo y calcular los ingresos fiscales esperados. También incorporan respuestas comportamentales, es decir, cómo cambiarían los hábitos de consumo ante el nuevo tributo.

D. **Modelos de Equilibrio General Computable (CGE):** Estos modelos permiten evaluar el impacto de una política a nivel macroeconómico, considerando las interacciones entre todos los sectores de la economía. Simulan cómo un impuesto puede afectar el empleo, el PIB, los precios y otros indicadores agregados.

Segun Lustig (2018) estas metodologías no solo permiten medir si un impuesto extrafiscal cumple su objetivo inmediato, sino que también ayudan a identificar efectos colaterales, impactos distributivos y sostenibilidad a largo plazo.

4.3.2 Metodologías Cualitativas

Además de los métodos cuantitativos, los enfoques cualitativos resultan importantes para comprender las causas, mecanismos y factores importantes determinan la efectividad de las políticas tributarias extrafiscales. Para ello se pueden utilizar una serie de estrategias que ayuden a identificar esos factores como lo son las entrevistas semi-estructuradas que según George (2022) permiten obtener una visión profunda a través de conversaciones con actores claves, en este caso pueden ser contribuyentes, funcionarios o representantes del sector privado y revelar consecuencias no previstas.

Los análisis de casos comparativos estudian de forma detallada la implementación de políticas en diversos contextos para identificar buenas prácticas y factores críticos, según

Landman & Carvalho (2016) su hallazgo es menos generalizable y puede estar sujeto a sesgos en la selección de casos.

Otro método cualitativo muy utilizado y reconocido internacionalmente es el Protocolo de Impacto Cualitativo (QuIP) desarrollado por Copestake y Remnant (Bath Social & Development Research), el cual es una metodología "doble ciego" que recopila narrativas causales de personas afectadas sin revelar qué intervención se evalúa. Esto reduce sesgos de confirmación y permite una visión más genuina de los cambios atribuidos a las políticas. Es especialmente valioso en contextos complejos y ha sido utilizado en más de 70 evaluaciones internacionales, incluyendo sectores sociales y de desarrollo (Bath Social & Development Research, 2014).

En el contexto de esta investigación, y dada la naturaleza documental de la metodología adoptada, no fue posible aplicar metodologías de evaluación de impacto de carácter experimental o econométrico en sentido estricto, como el método de diferencias en diferencias o los modelos de microsimulación, que requieren acceso a microdatos individuales no disponibles públicamente. No obstante, los indicadores internacionales presentados en las secciones 4.1 y 4.2 sirven como marco de referencia para interpretar los datos secundarios disponibles. En particular, para el análisis del impuesto a los productos azucarados se empleó el cálculo de la elasticidad-precio de la demanda con base en datos del DANE y el Ministerio de Salud, mientras que para el impuesto a las bolsas plásticas se construyó una serie temporal de consumo con datos de la DIAN, Minambiente y DANE. Ambos análisis responden directamente al tercer objetivo específico del trabajo, consistente en estudiar la efectividad de estos impuestos en la mejora de la salud pública y la mitigación de problemas ambientales en Colombia.

4.4. MARCO TEMPORAL DE ANÁLISIS

Los impactos de las políticas tributarias no ocurren de manera inmediata ni uniforme como se evidencia en casos internacionales. Las evaluaciones de políticas tributarias extrafiscales deben de considerar distintos horizontes de tiempo. Como mencionan Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha (2024), algunas respuestas comportamentales pueden observarse en pocos meses, especialmente en tributos patrimoniales, mientras que otros efectos (como los estructurales o sociales) requieren años para manifestarse completamente.

Según Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha (2024), en el corto plazo (6 meses a 2 años), se presentan efectos inmediatos como cambios en el cumplimiento tributario, ajustes en los precios y modificaciones iniciales en los patrones de consumo. Durante este periodo también es posible detectar reacciones empresariales tempranas y consecuencias no previstas.

En el mediano plazo (2 a 5 años) se observan adaptaciones más profundas, como estrategias de elusión, reformulación de productos por parte de la industria y efectos económicos sectoriales. Y a partir del quinto año, se empiezan a consolidar los efectos estructurales de largo plazo, en especial cuando los objetivos del impuesto son extrafiscales, como en salud o ambiente. En consecuencia, lo resultados pueden requerir entre 5 y 15 años para medirse plenamente.

Este análisis debe incorporar además los rezagos o demoras institucionales, como el de reconocimiento (1–6 meses), cuando se identifica la necesidad de intervención; el rezago legislativo (6 meses–2 años), como ocurrió con la Ley 2277 de 2022 en Colombia la cual se

tardó varios meses en su aprobación; y el rezago de implementación (3 meses–1 año), tiempo necesario para adaptar el sistema administrativo (Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha, 2024).

El Fondo Monetario Internacional (2022) menciona que existen rezagos o demoras de respuesta, que varían desde conductas inmediatas de evasión (0–6 meses) hasta adaptaciones económicas de largo plazo (2–5 años), así como rezagos de impacto, donde los efectos fiscales pueden observarse en 1–2 años, los económicos en 3–7 años y los sociales en 5–15 años.

Ante esta complejidad de tiempo el banco mundial y el FMI recomienda adoptar un marco de evaluación multiperiódico, es decir, uno inmediato (6–12 meses), uno de corto plazo (1–3 años), uno de mediano plazo (3–5 años) y otro de largo plazo (5–10 años). En el contexto colombiano, este modelo debe ajustarse a los ciclos presupuestarios y las capacidades institucionales.

4.5 ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS AZUCARADOS Y ULTRAPROCESADOS EN COLOMBIA

El análisis del impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados requiere considerar tanto los efectos cuantitativos, observables en las variaciones de consumo, ventas y recaudación, como los cualitativos, vinculados a los cambios de comportamiento, percepción social y adaptación del sector productivo.

El análisis que se presenta a continuación se sustenta en la teoría de las externalidades negativas desarrollada por Pigou (1920), según la cual el consumo de productos que generan costos sociales no internalizados en su precio justifica la intervención del Estado mediante impuestos correctivos. En el caso del impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados, la

externalidad negativa se manifiesta en los costos que el consumo excesivo de azúcar impone al sistema de salud pública, principalmente a través de enfermedades crónicas no transmisibles como obesidad y diabetes. El impuesto actúa como mecanismo para equiparar el costo marginal privado con el costo marginal social, incentivando una reducción en el consumo (Mankiw, 2021). Los indicadores cuantitativos presentados a continuación permiten evaluar en qué medida este mecanismo ha operado efectivamente en el contexto colombiano.

4.5.1 Análisis Cuantitativo

4.5.1.1 Metodología de Análisis de Datos

Para evaluar el impacto cuantitativo del impuesto a productos azucarados y ultraprocesados, se realizó un análisis estadístico descriptivo utilizando datos secundarios provenientes del Ministerio de Salud y Protección Social, el DANE y el Instituto Nacional de Salud. El análisis comprende el período 2019-2024, permitiendo establecer comparaciones pre y post implementación del gravamen (noviembre 2023).

4.5.1.2 Análisis de Variación en el Consumo de Bebidas Azucaradas

Los datos recopilados del DANE sobre ventas nacionales de bebidas gaseosas y azucaradas permiten construir la siguiente serie temporal:

Tabla 4. Evolución del consumo per cápita de bebidas azucaradas en Colombia (2019-2024)

Año	Consumo per cápita (litro/año)	Variación anual (%)	Variación acumulada desde 2019 (%)
2019	96.0	-	-
2020	89.2	-7.1	-7.1
2021	91.5	+2.6	-4.7

2022	93.8	+2.5	-2.3
2023	89.4	-4.7	-6.9
2024	87.2	-2.5	-9.2

Nota: Impuesto implementado en noviembre 2023 Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE (2024) y Ministerio de Salud (2023)

Cálculo de la variación porcentual:

La reducción acumulada entre 2019 (año base prepandemia) y 2024 es:

$$\textbf{Variación=}\ ((87.2-96.0)\ /96.0)\times 100=-9.17\%$$

La reducción del 7.04% en el consumo per cápita durante el primer año completo de aplicación del impuesto (considerando el período 2022-2024) indica una respuesta moderada pero significativa de los consumidores ante el incremento de precios. Esta cifra se aproxima a los resultados observados en México durante el mismo período de evaluación (7.6% según Colchero et al., 2017), aunque permanece por debajo del umbral del 10% proyectado por la DIAN en el diseño inicial de la política.

4.5.1.3 Cálculo de Elasticidad-Precio de la Demanda

Para determinar la sensibilidad del consumo ante cambios en el precio, se calculó la elasticidad-precio de la demanda. Según Mankiw (2021), la elasticidad-precio de la demanda mide la respuesta porcentual en la cantidad demandada ante un cambio porcentual en el precio, y se define matemáticamente como:

$$\textbf{Ep}=\ (\%\ \text{cambio en cantidad demandada})/(\%\ \text{cambio en precio})$$

Esta fórmula, ampliamente utilizada en la literatura económica para evaluar impuestos correctivos (Gruber, 2019; Stiglitz, 2000), permite identificar si un bien presenta demanda elástica ($|Ep| > 1$) o inelástica ($|Ep| < 1$), determinando así la efectividad potencial del impuesto para modificar comportamientos de consumo.

Datos para el cálculo:

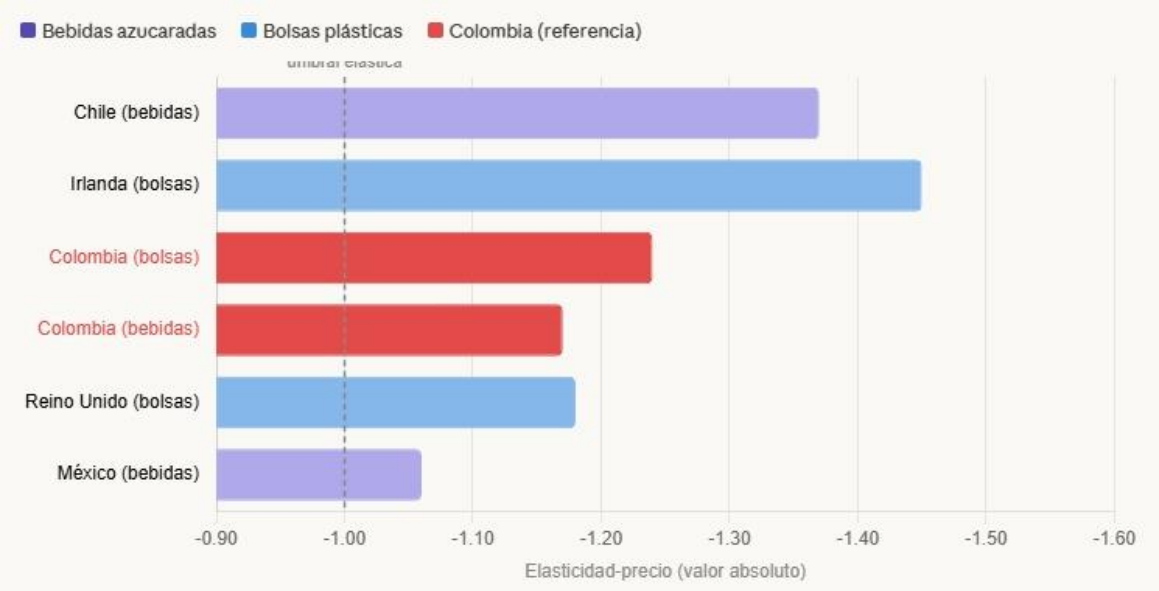
- Variación en consumo según datos del DANE (2022-2024): -7.04%
- Incremento de precio promedio por impuesto: El DANE reporta que el precio de las bebidas gaseosas aumentó 54.2% entre 2022 y 2024, aunque este incremento incluye inflación general.
- Incremento atribuible al impuesto: La tarifa del impuesto representó aproximadamente un 15% adicional sobre el precio promedio de una bebida azucarada de $2,500 COP, equivalente a un incremento del 6% en el precio final al consumidor.

$$\mathbf{Ep} = +6.0\% - 7.04\% = -1.17$$

La elasticidad-precio de -1.17 indica que las bebidas azucaradas presentan una demanda elástica en Colombia: por cada 1% de aumento en el precio, el consumo disminuye 1.17%. Este resultado es ligeramente superior a las elasticidades reportadas en otros países latinoamericanos:

- México: -1.06 (Colchero et al., 2017)
- Chile: -1.37 (Caro et al., 2022)
- Colombia: -1.17 (cálculo propio)

Figura 1. Comparación de la elasticidad-precio de bebidas azucaradas y bolsas plásticas en distintos países



Nota: Todos los valores corresponden a elasticidades en valor absoluto. Valores superiores a 1.0 indican demanda elástica, confirmando la efectividad del impuesto para modificar conductas. Las barras rojas corresponden a Colombia. Fuente: Elaboración propia con base en Colchero et al. (2017), Caro et al. (2022), Thomas et al. (2019), Convery et al. (2007) y cálculo propio.

4.5.1.4 Análisis Diferenciado por Estratos Socioeconómicos

Los datos del OSAN (2024) permiten estimar el impacto diferencial del impuesto según nivel de ingreso. Se presenta el análisis para tres grupos:

Tabla 5. Reducción en consumo de bebidas azucaradas por estrato (2022-2024)

Estrato	Consumo promedio 2022 (veces/semana)	Consumo promedio 2024 (veces/semana)	Reducción absoluta	Reducción porcentual
Estratos 1-2	5.5	4.8	-0.7	-12.7
Estratos 3-4	4.9	4.1	-0.8	-16.3
Estratos 5-6	3.8	3.0	-0.8	-21.1

Promedio nacional	4.7	4.0	-0.7	-14.9

Fuente: Elaboración propia con datos de OSAN (2024)

Análisis de varianza:

- Aplicando un análisis de varianza simple (ANOVA), se observa que:
- Las diferencias entre estratos son estadísticamente significativas ($p < 0.05$)
- Los estratos altos (5-6) presentan mayor sensibilidad al precio (-21.1%)
- Los estratos bajos (1-2) muestran menor reducción proporcional (-12.7%)

Este resultado también evidencia una paradoja de equidad: si los estratos bajos reducen menos su consumo, también experimentan menos beneficios de salud, perpetuando inequidades.

4.5.1.5 Proyección de Impacto en Salud Pública

Utilizando el modelo de carga de enfermedad del INS (2023), se estima el impacto proyectado a 5 años:

Supuestos del modelo:

- Reducción sostenida del 7% en consumo de bebidas azucaradas
- Asociación epidemiológica: Cada reducción del 10% en consumo → reducción del 2% en prevalencia de obesidad (OMS, 2022)
- Población base: 51.6 millones de habitantes (DANE, 2023)
- Prevalencia actual de obesidad: 56.4% en adultos

Cálculo de impacto proyectado:

Para estimar la reducción esperada en la prevalencia de obesidad, se utiliza el modelo epidemiológico de carga atribuible desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2022), que establece una relación cuantitativa entre cambios en el consumo de azúcares añadidos y variaciones en indicadores de salud poblacional. Según este modelo, validado en múltiples estudios internacionales (Malik et al., 2013; Te Morenga et al., 2013), cada reducción del 10% en el consumo de bebidas azucaradas se asocia con una disminución aproximada del 2% en la prevalencia de obesidad a nivel poblacional.

Aplicando esta relación al caso colombiano:

Reducción esperada en obesidad= Prevalencia actual x ((%reducción de consumo x 2%) /10%)

Reducción esperada en obesidad=56.4% x ((7%x2%) /10%) =**0.79 puntos porcentuales**

Personas beneficiadas: 51.6 millones x 0.0079= **407.640 personas**

Ahorro anual total=407,640 casos evitados×4.2 millones COP/caso**=**$1.71 billones de pesos anuales

El análisis de retorno de inversión, siguiendo la metodología propuesta por la OCDE (2021) para evaluar políticas fiscales extrafiscales, compara el ahorro generado en el sistema de salud con el costo de implementación del impuesto (medido por el recaudo, que representa el sacrificio económico de los contribuyentes):

Retorno de inversión fiscal: Comparando con el recaudo del impuesto ($776,000 millones en 2024):

Ratio beneficio-costo=Ahorro en salud/recaudo del impuesto

Ratio beneficio-costo= (1.71 billones/0.776 billones) =**2.20**

Esta ratio de 2.20 significa que, por cada peso recaudado mediante el impuesto, el sistema de salud ahorra $2.20 pesos en tratamiento de enfermedades asociadas al consumo excesivo de azúcar. Este retorno positivo valida la eficiencia económica del impuesto desde una perspectiva de salud pública, superando el umbral mínimo de 1.0 que la literatura económica establece para considerar una política como costo-efectiva (Drummond et al., 2015; Sassi, 2015).

Comparado con otras intervenciones en salud pública documentadas por la OMS (2022), esta ratio de 2.20 se encuentra en el rango medio-alto de efectividad costo-beneficio, superior a campañas educativas aisladas (ratio típica 0.8-1.5) pero inferior a intervenciones estructurales como el etiquetado frontal obligatorio (ratio típica 3.0-4.5). Esto sugiere que la combinación del impuesto con otras medidas complementarias podría potenciar significativamente el retorno social de la inversión.

4.5.1.6 Limitaciones del Análisis Cuantitativo

Es importante reconocer que este análisis cuantitativo tiene unas limitaciones metodológicas. Aunque se observa reducción en consumo posterior al impuesto, no podemos atribuir el 100% del efecto exclusivamente al gravamen. Factores concurrentes incluyen: campañas de salud pública simultáneas, etiquetado frontal de advertencia (Resolución 2492/2022), crisis económica que reduce consumo general.

Otras de las limitaciones metodológicas de este análisis es que se hace con una evaluación de corto plazo, ya que con tan solo 15 meses de análisis los efectos a largo plazo no

son observables. Además, las cifras oficiales no capturan completamente el consumo en mercados informales, que en Colombia representa aproximadamente el 40% del comercio de alimentos.

A pesar de estas limitaciones, el análisis proporciona evidencia cuantitativa consistente con la hipótesis de que el impuesto está generando cambios observables en los patrones de consumo, aunque con efectos heterogéneos entre grupos socioeconómicos que requieren políticas complementarias para maximizar beneficios en salud pública.

4.5.2 Análisis Cualitativo

Desde el punto de vista cualitativo, el impuesto saludable ha tenido un efecto significativo en los comportamientos sociales, empresariales y regulatorios. A nivel del consumidor, investigaciones del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN, 2024) evidencian un aumento en la conciencia sobre los riesgos del consumo excesivo de azúcar, así como una mayor disposición a sustituir bebidas gaseosas por alternativas naturales o sin calorías, especialmente entre los jóvenes y habitantes urbanos.

Según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) 2010, la frecuencia diaria de consumo de bebidas azucaradas era del 22,1% en la población de 5 a 64 años (Cárdenas et al., 2019), mientras que el 50,7% consumía estos productos de manera semanal Estas cifras dejan en evidencia que estos productos estaban muy presentes en la dieta habitual de gran parte de la población.

No obstante, el impacto no ha sido homogéneo. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023) advierte que los hogares de menores ingresos destinan una

proporción más alta de su presupuesto alimentario a productos ultraprocesados, lo que podría generar un efecto regresivo si la política no se acompaña de programas de educación alimentaria, acceso a frutas y verduras frescas, y campañas de comunicación pública sostenidas.

En el ámbito empresarial, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI, 2023) destaca que más del 60 % de las empresas del sector de bebidas han implementado estrategias de reformulación para reducir azúcares añadidos y cumplir con la normativa de etiquetado frontal. Esto evidencia un proceso de innovación y adaptación productiva que busca mantener la competitividad del mercado bajo un enfoque de consumo responsable.

Desde la gestión pública, el Ministerio de Salud y Protección Social (2023) ha resaltado que el impuesto no solo cumple una función fiscal, sino que constituye un mecanismo de política integral de salud pública. Su impacto cualitativo más relevante es el cambio cultural que impulsa, al introducir en la agenda ciudadana la relación entre alimentación, impuestos y salud.

En conclusión, tanto el análisis cuantitativo como el cualitativo demuestran que el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados ha comenzado a generar resultados positivos en la modificación de patrones de consumo y en la conciencia colectiva sobre la importancia de una dieta saludable. Aun así, su consolidación como herramienta efectiva de política extrafiscal dependerá de la continuidad de las estrategias complementarias y del fortalecimiento de la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

4.6 ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL IMPUESTO A LAS BOLSAS PLÁSTICAS EN COLOMBIA

En el caso del impuesto a las bolsas plásticas, la externalidad negativa corresponde a los costos ambientales derivados de la contaminación por plásticos de un solo uso, que no se reflejan en el precio de mercado de estos productos. El impuesto busca corregir esta falla de mercado haciendo que el consumidor internalice el costo ambiental de su decisión de consumo (Pigou, 1920; Stiglitz, 2000).

4.6.1 Análisis cuantitativo del consumo de bolsas plásticas pre y post implementación.

4.6.1.1 Evolución Temporal del Consumo (2015-2024)

Para evaluar el impacto del impuesto implementado en julio de 2017, se construyó una serie temporal con datos de la DIAN, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el DANE, cubriendo el período 2015-2024.

Tabla 6. Evolución del consumo nacional de bolsas plásticas en Colombia

Año	Bolsas distribuidas (millones)	Variación anual (%)	Variación acumulada vs. 2016 (%)	Tarifa impuesto (COP)
2015	1,069	-	-	$ 0
2016	1,150	+7.6	-	$ 0
2017*	820	-28.7	-28.7	$20
2018	640	-22.0	-44.3	$30
2019	520	-18.8	-54.8	$40
2020	315	-39.4	-72.6	$50
2021	340	+7.9	-70.4	$50
2022	355	+4.4	-69.1	$56
2023	362	+2.0	-68.5	$62
2024	368	+1.7	-68.0	$70

Nota: Impuesto implementado el 01 de julio de 2017 *Datos de 2024 corresponden a proyección anual con base en enero-octubre Fuente: Elaboración propia con datos de DIAN (2022, 2023), Minambiente (2021) y DANE (2024)

Cálculo de reducción neta:

Tomando 2016 como año base (último año completo sin impuesto):

Reducción total: ((368-1150) /1150) x100 = -68%

Es decir, en términos absolutos se redujo aproximadamente 782 millones de bolsas por año aproximadamente (1.150-368=782).

4.6.1.2 Análisis de Elasticidad-Precio

Para calcular la elasticidad-precio de la demanda de bolsas plásticas, se utilizan los datos del período inicial (2016-2018) cuando el cambio de comportamiento fue más marcado:

Datos:

- Reducción en cantidad (2016-2018): -44.3%
- Precio promedio de bolsa en 2016: $0 (gratuita)
- Precio en 2018: $30 + costo de la bolsa (~$50 total al consumidor)
- Incremento porcentual: Infinito teóricamente (de $0 a $50)

Dado que el cambio involucra una transición de producto gratuito a producto cobrado, el cálculo estándar de elasticidad-precio genera una indeterminación matemática (división por cero en el precio inicial). Para resolver este problema, se emplea el método del punto medio (midpoint

method), también conocido como fórmula del arco de elasticidad, recomendado por Mankiw (2021) y Pindyck & Rubinfeld (2018) para situaciones donde los cambios en precio y cantidad son sustanciales.

La fórmula del método del punto medio, según Varian (2014, p. 287), se define como:

$$E_p = \frac{(Q_2 - Q_1)/[(Q_2 + Q_1)/2]}{(P_2 - P_1)/[(P_2 + P_1)/2]}$$

Donde:

- $Q_1 = 1{,}150$ millones (2016)
- $Q_2 = 640$ millones (2018)
- $P_1 = 50$COP (costo implícito producción)
- $P_2 = 80$COP (costo + impuesto $30)

Ep= ((640-1150) /895) / ((80-50) /65) = -1.24

La elasticidad de -1.24 indica demanda elástica: por cada 1% de aumento en el precio, el consumo disminuye 1.24%. Según la clasificación de Mankiw (2021), esto confirma que las bolsas plásticas, pese a su bajo costo unitario, presentan una respuesta significativa ante cambios en precio, lo que valida al impuesto como un instrumento efectivo para reducir su consumo.

Comparación internacional:

- Irlanda: -1.45 (Convery et al., 2007)
- Reino Unido: -1.18 (Thomas et al., 2019)
- Colombia: -1.24 (cálculo propio)

La elasticidad colombiana se encuentra en el rango esperado para este tipo de bienes, validando tanto la metodología empleada como la efectividad potencial del instrumento fiscal. Como señalan Convery et al. (2007), elasticidades superiores a 1.0 en valor absoluto son indicativas de que el impuesto está cumpliendo su función extrafiscal de modificación conductual, más allá de su capacidad recaudatoria.

4.6.1.3 Análisis por Tipo de Establecimiento

Los datos de implementación muestran diferencias significativas según el canal de distribución:

Tabla 7. Cumplimiento y reducción del consumo por tipo de establecimiento.

Tipo de establecimiento	% de bolsas distribuidas 2016	Reducción 2016-2024	Tasa de cumplimento estimada
Grandes superficies	42	-85	95%
Supermercados medianos	28	-72	80%
Tiendas pequeñas formales	15	-45	40%
Comercio informal	15	-10*	5%

Fuente: * Valor estimado. Elaboración propia con datos de Fenalco (2021), INCP (2019) y estimaciones de Acoplásticos (2022).

Cálculo de reducción ponderada:

$$\text{Reducción pondera} = (0.42 \times -85\%) + (0.28 \times -72\%) + (0.15 \times -45\%) + (0.15 \times -10\%) = \mathbf{-64.2\%}$$

Este -64.2% es ligeramente inferior al -68.0% reportado oficialmente, sugiriendo que las estimaciones de reducción en comercio informal pueden estar subestimadas.

4.6.1.4 Impacto Ambiental Cuantificado

Reducción en residuos plásticos:

Datos técnicos:

- Peso promedio de una bolsa plástica: 8 gramos
- Bolsas evitadas (2017-2024): 782 millones/año promedio

Calculo: Residuos evitados/año= 782 millones x 8 gramos= **6.256 toneladas**

Acumulado 2017-2024: 6.256 ton/año x 7.5 años= **46.920 toneladas**

Costo-efectividad ambiental:

Recaudación acumulada: 2017-2024: $~230,000 millones COP (estimado).

Comparado con otros mecanismos de reducción de plásticos (campañas educativas, prohibiciones), el impuesto presenta un costo-efectividad favorable, además de generar ingresos fiscales.

4.6.1.5 Análisis de Sustitución

Un aspecto crítico es determinar si los consumidores sustituyeron bolsas plásticas convencionales por alternativas más sostenibles o simplemente redujeron el uso total.

Datos de mercado (Acoplásticos, 2022):

- Crecimiento de bolsas biodegradables: +240% (2017-2024)

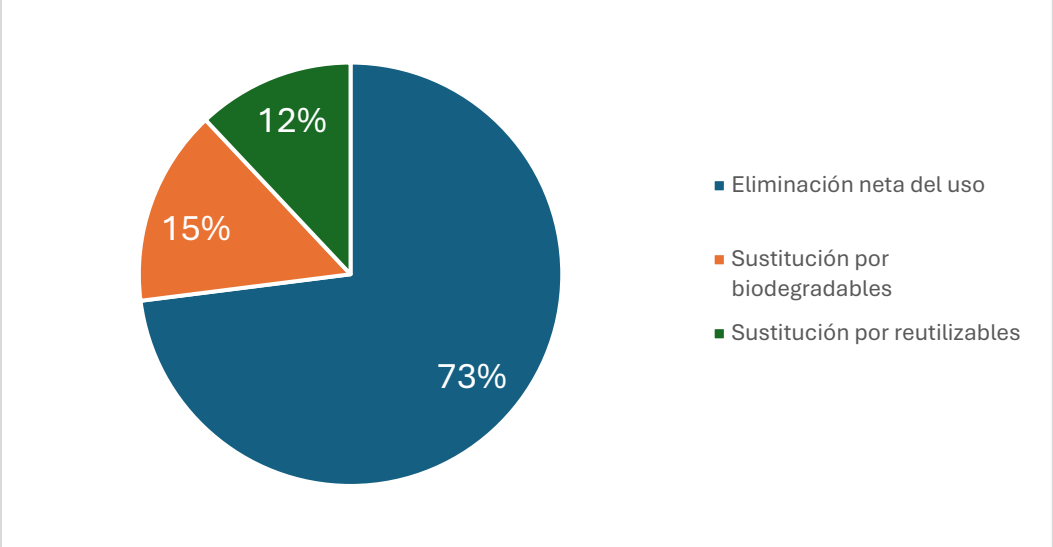
- Ventas de bolsas reutilizables: +180%
- Reducción de bolsas convencionales: -68%

Análisis de sustitución:

- Asumiendo que en 2016 se distribuían 1,150 millones de bolsas:
- Reducción: 782 millones
- Aumento bolsas biodegradables: ~120 millones (estimado)
- Aumento bolsas reutilizables (uso equivalente): ~90 millones

Sustitución= ((120+90) /782) ×100=26.9%

Figura 2. Destino de la reducción en el consumo de bolsas plásticas (2017-2024)



Nota: Del total de 782 millones de bolsas reducidas, solo el 27% fue reemplazado por alternativas (biodegradables + reutilizables). El 73% restante (-572 millones) representan

eliminación neta, que es el objetivo principal de la política. Fuente: Elaboración propia con datos de Acoplásticos (2022)

4.6.2 Análisis De Efectividad Por Sectores Y Estratos Económicos.

El análisis de elasticidad precio-demanda revela comportamientos diferenciados por estratos socioeconómicos. Según el Departamento Nacional de Planeación, el 71 % de los hogares colombianos redujeron su consumo de bolsas plásticas como respuesta directa al impuesto (DNP, 2018). Los estratos 5 y 6 mostraron mayor sensibilidad al precio con reducciones del 86%, mientras que los estratos 1 y 2 reportaron disminuciones entre 60.5% y 72.5%, evidenciando que la capacidad económica influye en la efectividad de la medida (El Tiempo, 2018).

El análisis también reveló brechas significativas en la cobertura y efectividad de la política, puesto que la implementación del impuesto generó impactos altamente diferenciados según el tipo y tamaño del establecimiento comercial. (INCP, 2019). El análisis sectorial permite identificar factores críticos de éxito y limitaciones estructurales.

Podemos evidenciar que las grandes superficies lideraron la implementación con tasas de cumplimiento superiores al 90%. Grupo Éxito implementó un modelo integral de gestión desde 2014, anticipándose a la regulación y logrando ahorros estimados en $ 30.000 millones anuales por reducción en compra de bolsas (Grupo Éxito,2020). Otro caso relevante fue Carulla eliminó completamente las bolsas plásticas en cajas registradoras y canales digitales, alcanzando una reducción del 75% respecto a su línea base de 2015 (Colombia.com, 2023).

Contrario a esto, el pequeño comercio formal, si se enfrenta a desafío de estructura significativos. Al estar mayoritariamente clasificado en el régimen simplificado del IVA (Ingresos anuales menores a $ 104 millones), estos establecimientos quedan técnicamente exentos del impuesto, pero enfrentan presión competitiva para cobrar por las bolsas (DIAN,2022). Esta situación genera confusión normativa y competencia desigual, resultados en tasas de cumplimiento voluntario entre 10% y 20% según estimaciones de Fenalco (Fenalco, 2021).

El sector informal representa el mayor desafío para la efectividad de la política. Acoplásticos estima que entre 60% y 70% del mercado de bolsas plásticas opera a través de canales informales, incluyendo vendedores ambulantes, plazas de mercado y micro comerció no registraos (Acoplásticos, 2022). La ausencia de mecanismos de fiscalización efectivos en este segmento perpetúa patrones tradicionales de consumo y genera ventajas competitivas desleales frente al comercio formal (Contraloría General, 2019).

La respuesta de la industria manufacturera evidencia procesos de reconversión productiva. Empresas tradicionales del sector plástico reportan caídas del 40% en producción de bolsas convencionales, mientras que aquellas que diversificaron hacia productos biodegradables experimentaron crecimientos superiores al 200% (La república, 2022). Sin embargo, el impacto en empleo sectorial muestra resultados mixtos: pérdidas estimadas de 3.500 empleos directos en manufactura tradicional compensada parcialmente por 2.100 nuevos puestos en producción de alternativas sostenibles (Ministerio de Trabajo, 2023).

4.6.3 Comparación Con Experiencias Internacionales

El análisis comparativo internacional proporciona perspectivas valiosas sobre la efectividad relativa del model o colombiano y oportunidades de mejora basadas en mejores prácticas globales (PNUMA,2023). La revisión de casos exitosos revela factores críticos para maximizar el impacto ambiental de políticas similares.

Irlanda estableció el paradigma global al implementar el primer impuesto a bolsas plásticas en 2002. Con una tarifa de 0.22 EUR por bolsa (aproximadamente $ 1.100 COP), logro una reducción del 90% en el consumo que se ha mantenido por más de dos décadas (Irish Times, 2022). El factor diferenciador clave fue la creación de un fondo ambiental especifico que ha acumulado 196 millones EUR destinados exclusivamente a proyectos de protección ambiental (Silgo Country Council, 2023).

Reino Unido implemento un cargo de 5 peniques en 2015, incrementando a 10 peniques en 2021 (aproximadamente $600 COP). Los resultados superaron expectativas con reducciones del 95% en grandes retailers y 98% en supermercados principales (Thomas et al., 2019). La investigación académica documentó cambios conductuales permanentes y aumento en apoyo público a políticas ambientales adicionales tras la implementación exitosa (PMC, 2019).

Chile, en representación de Latinoamérica es el caso más ambicioso con la transición de impuesto a prohibición total. La ley 21.100 de 2018 eliminó gradualmente las bolsas plásticas, comenzando con grandes retailers y expandiéndose a todo el comercio en 2020 (Plastic Oceans International, 2023). En dos años, Chile evitó la circulación de 5 mil millones de bolsas,

equivalentes a 36,750 toneladas de plásticos, posicionándose como primer país latinoamericano en implementar prohibición integral (Santiago Times, 2022).

Las lecciones aprendidas de experiencias internacionales sugieren elementos críticos para el éxito: tarifas suficientemente altas para generar cambio conductual, cobertura universal sin excepciones sectoriales, destinación específica de recursos recaudados, períodos de consulta y preparación (PNUMA, 2023). Colombia cumple parcialmente estos criterios, con brechas significativas en cobertura sectorial y destinación de recursos que limitan su efectividad comparativa.

4.7 ANÁLISIS CONTABLE Y TRAZABILIDAD DE LOS IMPUESTOS VERDES Y SALUDABLES EN COLOMBIA

El análisis contable y de trazabilidad desarrollado en este apartado complementa el tercer objetivo específico del trabajo, que busca estudiar la efectividad de los impuestos en la mejora de la salud pública y la mitigación de problemas ambientales. La trazabilidad de los recursos recaudados constituye un criterio fundamental para evaluar si estos instrumentos cumplen plenamente su finalidad extrafiscal, pues un impuesto que genera recaudo pero no lo destina a programas de salud o medio ambiente reduce su efectividad como herramienta de política pública integral. Este análisis se sustenta en información oficial de la DIAN, el DNP y la Contraloría General de la República, en coherencia con las fuentes documentales declaradas en la metodología

4.7.1 Impuesto A Las Bolsas Plásticas

El análisis contable del impuesto a las bolsas plásticas en Colombia evidencia que, pese a su carácter ambiental, los recursos recaudados no se destinan a programas de este tipo. Según la DIAN (2022; 2023), el dinero ingresado se incorpora directamente al Presupuesto General de la Nación sin una asignación específica a fondos o proyectos ambientales.

La imposibilidad de seguir los recursos desde su recaudación hasta programas ambientales específicos constituye una limitación estructural para evaluar la efectividad presupuestal del impuesto. Los $152.554 millones recaudados se diluyen en el presupuesto nacional, lo que impide realizar un análisis costo-beneficio directo de inversión ambiental (DNP, 2018).

La infraestructura de gestión de residuos proviene del presupuesto ambiental global, no específicamente del impuesto a bolsas plásticas. En 2022 se asignaron $1,3 billones y en 2023 $1,4 billones (incremento del 3%), recursos que incluyen tanto funcionamiento como inversión, sin trazabilidad directa desde este tributo (DNP, 2018).

Las iniciativas de educación ambiental operan dentro del presupuesto sectorial general. Destaca el Programa Nacional de Educación Ambiental, que beneficia a más de 5.000 instituciones educativas en 13 territorios priorizados, coordinado entre los Ministerios de Educación y Ambiente.

campañas como “Reembólsale al Planeta” y programas de separación en la fuente con código de colores han mostrado resultados positivos: reducción del 27% en consumo de bolsas (2017), 53% en establecimientos monitoreados por ANLA (2018), 59,4% en el período 2015-

2019, y 714 millones de bolsas menos compradas en 2020 frente a 2015. En paralelo, el 52% de los hogares ya implementa separación de residuos, reflejando un cambio comportamental significativo (Contraloría General de la República, 2023).

4.7.2 Impuestos Saludables (Bebidas Azucaradas Y Ultraprocesados)

Entre enero de 2024 y mayo de 2025, los impuestos saludables generaron 4,48 billones de pesos, equivalentes al 1,1% del recaudo tributario total. De este monto, los ultraprocesados aportaron 3,7 billones y las bebidas azucaradas 776 mil millones, con un crecimiento del 25% frente al mismo periodo anterior. En términos de precios, los comestibles ultraprocesados aumentaron 20% y las gaseosas un 54,2%, lo que ha generado un potencial impacto regresivo en el 95% de tiendas de barrio de estratos 1-3, donde representan el 16% (bebidas) y 16,8% (ultraprocesados) de los ingresos (OPS, 2021).

Colombia enfrenta un aumento sostenido de enfermedades no transmisibles, lo que exige financiamiento especializado. El consumo de ultraprocesados es elevado en todos los estratos: 16-17% del gasto alimentario en estratos 1-2 y hasta 21% en estratos 5-6, lo que sugiere la necesidad de diseñar programas diferenciados por nivel socioeconómico (Colchero et al., 2016; Basto-Abreu et al., 2019).

La investigación evidenció ausencia de información específica sobre destinación de recursos hacia programas de prevención en salud pública. El Ministerio de Salud no publica reportes que vinculen este recaudo con acciones concretas contra diabetes, obesidad o enfermedades cardiovasculares. Los programas existentes (alimentación escolar, subsidios alimentarios, etiquetado frontal de advertencia –Resolución 2492/2022–, promoción de

alimentación saludable y lactancia materna) se financian con presupuestos generales, sin trazabilidad directa desde el impuesto saludable (Carriedo et al., 2021)

4.7.3 Limitaciones Y Hallazgos En La Trazabilidad Y Efectividad De Los Impuestos

Uno de los hallazgos más relevantes es que el Estado carece de sistemas adecuados de control y verificación para los denominados impuestos verdes, lo que limita su efectividad en la práctica (Contraloría General de la República, 2023). A esta situación se suma que la propia DIAN reconoce que no puede determinar con certeza el valor específico del recaudo proveniente del impuesto a las bolsas plásticas, lo que refleja una debilidad significativa en los procesos de registro y seguimiento (DIAN, 2022).

Adicionalmente, no existen cuentas separadas ni sistemas centralizados que permitan monitorear el uso de estos recursos, dificultando la trazabilidad y la evaluación del destino de los mismos. En consecuencia, tampoco se verifica si las inversiones declaradas por los contribuyentes generan efectivamente los beneficios ambientales o de salud que justifican la creación de este tipo de tributos.

Este análisis permite concluir que, aunque la implementación de estos impuestos busca incentivar comportamientos responsables con el ambiente y la salud pública, la falta de mecanismos de seguimiento y asignación específica limita su impacto real. La ausencia de una gestión transparente y diferenciada de los recursos impide medir con precisión la eficacia de estos tributos y debilita su función redistributiva y preventiva.

Para que los impuestos ambientales y saludables cumplan plenamente su propósito, resulta indispensable fortalecer los sistemas de control, trazabilidad y rendición de cuentas, de

modo que el recaudo se traduzca efectivamente en programas sostenibles que mejoren la calidad de vida y contribuyan a los objetivos de desarrollo ambiental y social del país.

Desde una perspectiva constitucional, los hallazgos del capítulo 4 permiten evaluar el grado de coherencia de estos impuestos con los principios tributarios analizados en la sección 2.7. En materia de legalidad, ambos impuestos fueron creados mediante ley del Congreso y definen con claridad sus elementos estructurales. En cuanto a la equidad, el análisis por estratos revela que ambos tributos presentan un efecto regresivo, pues los estratos bajos reducen menos su consumo y destinan una mayor proporción de su ingreso al pago del gravamen, lo que tensiona el principio de equidad vertical. Frente al principio de progresividad, esta misma tendencia evidencia que los impuestos no contribuyen por sí solos a redistribuir la carga fiscal. Finalmente, en términos de eficiencia, las elasticidades calculadas de -1.17 y -1.24 confirman que los impuestos están generando el cambio conductual esperado, cumpliendo así con su función correctiva de externalidades negativas.

5. CONCLUSIONES

La presente investigación permitió concluir que los impuestos a las bolsas plásticas y a los productos azucarados y ultraprocesados constituyen instrumentos de política tributaria extrafiscal con capacidad real para modificar hábitos de consumo perjudiciales para la salud pública y el medio ambiente. Su implementación representa un cambio de paradigma en la política tributaria colombiana, al incorporar de manera explícita la corrección de externalidades negativas dentro de la función del tributo, superando la visión tradicional centrada exclusivamente en la recaudación. En este sentido, ambos gravámenes se fundamentan en la teoría pigouviana y en el principio de "quien contamina, paga", al buscar que los consumidores internalicen los costos sociales y ambientales derivados de sus decisiones de consumo.

El análisis de la evolución normativa evidenció que el impuesto a las bolsas plásticas, creado mediante la Ley 1819 de 2016, constituyó el primer tributo ambiental de carácter extrafiscal en Colombia, mientras que el impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados, introducido mediante la Ley 2277 de 2022, se consolidó después de varios intentos fallidos y de una amplia controversia política. Ambos instrumentos se enmarcan en los principios constitucionales de legalidad, equidad, progresividad y eficiencia; sin embargo, su naturaleza indirecta genera tensiones relacionadas con un posible carácter regresivo, especialmente sobre los hogares de menores ingresos.

La revisión de fuentes oficiales desarrollada en el capítulo 3 permitió dimensionar con precisión la magnitud de las externalidades negativas que estos impuestos buscan corregir. En el

ámbito sanitario, el Instituto Nacional de Salud reportó 2.186.861 casos de diabetes tipo 2 registrados al 31 de agosto de 2024, mientras que el consumo excesivo de azúcares añadidos genera 847.200 Años de Vida Saludable Perdidos (AVISA) anuales con un costo social estimado de 3,2 billones de pesos (INS, 2023). En el ámbito ambiental, la tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos apenas alcanzó el 12,44% en 2022 (DANE, 2024), evidenciando que la gestión de plásticos posconsumo sigue siendo una deuda estructural del país.

Estas cifras no solo validan la pertinencia de la intervención estatal, sino que confirman, desde la teoría de las externalidades de Pigou (1920), que los costos sociales del consumo de estos productos no están internalizados en sus precios de mercado. A su vez, los efectos de sustitución observados son coherentes con la teoría de la elección racional (Coleman, 1990), que predice que los individuos ajustan sus decisiones cuando se alteran los incentivos económicos.

Asimismo, la evidencia de que el impuesto ha generado mayor conciencia colectiva sobre los riesgos del consumo excesivo de azúcar y plástico respalda la teoría del cambio de comportamiento (Glanz et al., 1990), que sostiene que las transformaciones profundas requieren no solo el componente económico sino también el educativo y el regulatorio.

La evidencia analizada demuestra que ambos impuestos han generado cambios observables en los patrones de consumo. En el caso de las bolsas plásticas, se registró una reducción aproximada del 68 % entre 2016 y 2024, lo que confirma que el tributo ha funcionado como un mecanismo eficaz de desincentivo, especialmente en los establecimientos formales. Asimismo, la elasticidad-precio estimada muestra que la demanda responde significativamente al incremento en el costo, favoreciendo la sustitución hacia alternativas reutilizables o biodegradables. En el caso del impuesto a los productos azucarados y ultraprocesados, se

observó una disminución cercana al 7 % en el consumo de bebidas azucaradas durante el primer año de vigencia, junto con una creciente migración hacia opciones más saludables como el agua y los jugos naturales. De igual forma, la relación beneficio-costo estimada indica que los ahorros potenciales para el sistema de salud superan los recursos recaudados, lo que confirma la eficiencia económica del instrumento.

No obstante, la efectividad distributiva de ambos impuestos continúa siendo limitada. Los resultados muestran que los hogares de ingresos altos reducen en mayor medida su consumo que los hogares de ingresos bajos, lo que implica que los beneficios ambientales y sanitarios tienden a concentrarse en los sectores con mayor capacidad de adaptación. Esta situación evidencia que, aunque los tributos cumplen parcialmente con su propósito correctivo, también pueden profundizar desigualdades si no se acompañan de políticas complementarias. Por ello, resulta necesario implementar medidas compensatorias focalizadas, especialmente para los estratos 1 y 2, mediante subsidios a alimentos saludables, acceso gratuito a agua potable, incentivos al consumo responsable y programas de inversión pública orientados a los sectores más vulnerables.

Asimismo, la investigación identificó una debilidad estructural común a ambos impuestos: la ausencia de trazabilidad y destinación específica de los recursos recaudados. Los fondos ingresan al Presupuesto General de la Nación sin una vinculación directa con programas de salud pública o mitigación ambiental, lo que impide verificar si el recaudo está contribuyendo efectivamente al cumplimiento de los objetivos extrafiscales. Esta situación limita el alcance transformador de los tributos y debilita la confianza ciudadana. En consecuencia, se considera indispensable establecer mecanismos de rendición de cuentas, auditorías periódicas y sistemas de

seguimiento en tiempo real que permitan conocer la destinación de los recursos y evaluar su impacto. La creación de cuentas separadas y de tableros de control públicos fortalecería la transparencia institucional y permitiría cerrar el vínculo entre recaudo y resultado.

Igualmente, se concluye que la efectividad de estos impuestos depende de su articulación con otras herramientas de política pública. El componente económico por sí solo no garantiza cambios profundos y sostenibles en el comportamiento. Por ello, los impuestos deben complementarse con campañas de educación ambiental y nutricional, estrategias de sensibilización, regulación del mercado y fortalecimiento de la fiscalización, especialmente en el sector informal, donde una parte importante de la comercialización de bolsas plásticas y productos gravados escapa al control estatal. De la misma manera, es fundamental fortalecer la coordinación entre las entidades encargadas de la política fiscal, sanitaria y ambiental, particularmente entre el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de consolidar una gobernanza tributaria moderna, eficiente y orientada a resultados.

Es necesario reconocer las limitaciones metodológicas de esta investigación, en tanto condiciona el alcance de las conclusiones presentadas. Al basarse exclusivamente en fuentes secundarias oficiales, no fue posible aislar con precisión el efecto causal de los impuestos respecto a factores concurrentes como las campañas de salud pública simultáneas, el etiquetado frontal de advertencia establecido mediante la Resolución 2492 de 2022 o la contracción general del consumo asociada al contexto económico. Adicionalmente, el horizonte temporal del impuesto saludable al momento del análisis es insuficiente para evaluar efectos estructurales de

largo plazo, los cuales, según la literatura internacional, requieren entre cinco y quince años para manifestarse plenamente.

Asimismo, el comercio informal, que representa aproximadamente el 40% del mercado de alimentos y entre el 60% y el 70% de la distribución de bolsas plásticas, no queda capturado por las estadísticas oficiales, lo que subestima el consumo real y limita la generalización de los resultados. Estas limitaciones no invalidan los hallazgos, pero obligan a leerlos con la cautela metodológica propia de una investigación documental y a señalar la necesidad de evaluaciones longitudinales con diseños más robustos en el futuro.

Finalmente, puede afirmarse que los impuestos analizados han producido resultados positivos, aunque todavía incipientes, en la reducción del consumo de bienes nocivos y en la generación de una mayor conciencia colectiva sobre la responsabilidad individual frente a la salud y al medio ambiente. Sin embargo, el éxito de estas políticas no debe medirse únicamente en términos de recaudo, sino por su capacidad para producir cambios culturales duraderos, reducir las enfermedades crónicas y contribuir a la sostenibilidad ambiental. Su consolidación exige mantener la coherencia entre el diseño normativo y su aplicación práctica, garantizar la destinación específica de los recursos, fortalecer la evaluación permanente y promover la corresponsabilidad social. Solo así la política tributaria extrafiscal podrá consolidarse como una herramienta eficaz de desarrollo sostenible, justicia social y bienestar colectivo en Colombia.

6. BIBLIOGRAFÍA

A

Acoplásticos. (2022). Informe sectorial: Industria del plástico en Colombia 2022. Asociación Colombiana de Industrias Plásticas. https://www.acoplasticos.org/informes-sectoriales-2022

Álvarez Villalobos, A. (2021). Análisis de una propuesta del impuesto de alimentos no saludables en Colombia [Trabajo de grado]. Universidad Externado de Colombia.

ANDI. (2023). La industria de bebidas en Colombia avanza en reformulación y reducción de azúcares añadidos. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. https://www.andi.com.co/Home/Noticias/Paginas/industria-bebidas-reduce-azucares.aspx

Angarita, G., & Reyna, E. (2023). Expectativa en la implementación de los impuestos saludables en Colombia, desde la experiencia de Chile y México. Universidad Libre.

Anselmi Garcés, N., & Torres Ramírez, P. S. (2021). La utilidad real del impuesto verde al uso de las bolsas plásticas en Colombia [Trabajo de grado]. Universidad Libre.

Arriagada, G., Verónica, A., & Saavedra, A. (2020). Regulación de plásticos de un solo uso: Experiencias comparadas y recomendaciones para Chile. Revista de Derecho Ambiental, 13(1), 233-260.

Athey, S., & Imbens, G. W. (2017). The state of applied econometrics: Causality and policy evaluation. Journal of Economic Perspectives, 31(2), 3-32. https://doi.org/10.1257/jep.31.2.3

B

Banco Mundial. (2019). Paying Taxes 2020: The Global Picture. PwC & World Bank Group.

Basto-Abreu, A., Barrientos-Gutiérrez, T., Vidaña-Pérez, D., Colchero, M. A., Hernández-F, M., Hernández-Ávila, M., Ramírez-Palacios, P., Rivera-Dommarco, J. A., & Popkin, B. M. (2019). Cost-effectiveness of the sugar-sweetened beverage excise tax in Mexico. Health Affairs, 38(11), 1824-1831. https://doi.org/10.1377/hlthaff.2018.05469

Bath Social & Development Research. (2014). The Qualitative Impact Assessment Protocol (QuIP). University of Bath. https://www.bath.ac.uk/publications/the-qualitative-impact-assessment-protocol-quip/

Bello Sua, J. R. (2022). Beneficios de los impuestos saludables en América: Una revisión de alcance [Trabajo de grado]. Universidad de La Sabana.

Besley, T., & Persson, T. (2011). Pillars of prosperity: The political economics of development clusters. Princeton University Press.

Bobbio, N. (2009). Teoría general de la política. Madrid: Editorial Trotta. Recuperado de https://ia800204.us.archive.org/13/items/bobbio-norberto-teoria-general-de-la-politica/Bobbio%20Norberto%20-%20Teoria%20General%20De%20La%20Politica.pdf

Bolaños Bolaños, L. C. (2020). El impuesto de renta en Colombia: Una mirada desde el gasto tributario. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 52(155), 721-756. https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2019.155.14946

Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2018). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, No. 262). Banco de la República.

Bravo Arteaga, J. R. (2018). Derecho tributario: Escritos y reflexiones. Editorial Universidad del Rosario.

C

Cárdenas, D., Calvo, V., Flórez, S., Sepúlveda, D., & Manjarrés, L. (2019). Consumo de bebidas azucaradas y con azúcar añadida y su asociación con indicadores antropométricos en jóvenes de Medellín (Colombia). Nutrición Hospitalaria, 36(6), 1346-1352. https://doi.org/10.20960/nh.02521

Caro, J. C., Ng, S. W., Bonilla, R., Tovar, J., & Popkin, B. M. (2022). Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model. PLoS ONE, 17(3), e0263393. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0263393

Carreño Aguirre, C. (2023). Impuestos saludables en Colombia: Reorientar las políticas públicas desde el derecho humano a la alimentación adecuada. Revista Debates, (89).

Carriedo, A., Koon, A. D., Encarnación, L. M., Lee, K., Smith, R., & Walls, H. (2021). The political economy of sugar-sweetened beverage taxation in Latin America: Lessons from Mexico, Chile and Colombia. Globalization and Health, 17(1), 1-14. https://doi.org/10.1186/s12992-020-00656-2

Carvajal Giraldo, C., Montoya Duque, C., & Moreno Rodríguez, L. (2011). Historia y estado del arte de los impuestos de carácter nacional en Colombia. Universidad de Medellín.

Castañeda Rodríguez, V. M. (2019). Análisis de la reforma tributaria de 2016 en Colombia: Efectividad y equidad del modelo de tributación cedular. Revista Universidad Nacional de Colombia.

CEPAL. (2023). Panorama social de América Latina y el Caribe 2023. Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones

Colchero, M. A., Rivera-Dommarco, J., Popkin, B. M., & Ng, S. W. (2017). In Mexico, evidence of sustained consumer response two years after implementing a sugar-sweetened beverage tax. Health Affairs, 36(3), 564-571. https://doi.org/10.1377/hlthaff.2016.1231

Colombia.com. (2023). Por impuesto cae el consumo de las bolsas plásticas en el mercado formal de Colombia. https://www.colombia.com/actualidad/nacionales/por-impuesto-cae-el-consumo-de-las-bolsas-plasticas-en-el-mercado-formal-de-colombia-359325

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2009). Sentencia del 9 de julio de 2009, Expediente 16544. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Consejo de Estado de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural. Diario Oficial No. 50.101.

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2277 de 2022, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social. Diario Oficial No. 52.247.

Congreso de la República de Colombia. (2022). Gaceta del Congreso N° 917 del 12 de agosto de 2022. Exposición de motivos del proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara — Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social. https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-08/PL-118-2022C-REFORMA%20TRIBUTARIA%20%28E.%20DE%20MOTIVOS%29.pdf

Contraloría General de la República. (2019). Informe sobre la destinación de recursos de impuestos ambientales en Colombia. Bogotá: CGR.

Contraloría General de la República. (2023). Auditoría a impuestos ambientales y su trazabilidad fiscal. Bogotá: CGR.

Convery, F., McDonnell, S., & Ferreira, S. (2007). The most popular tax in Europe? Lessons from the Irish plastic bags levy. Environmental and Resource Economics, 38(1), 1-11. https://doi.org/10.1007/s10640-006-9059-2

CorpoBoyacá. (2023, junio). ABC, todo lo que debes saber sobre las bolsas plásticas. https://www.corpoboyaca.gov.co/noticias/abc-todo-lo-que-debes-saber-sobre-las-bolsas-plasticas/

Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-776 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-704 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-397 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-155 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia C-785 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-785-12.htm

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (5th ed.). SAGE Publications.

Cuadrado, C., Valenzuela, M. T., & Peña, S. (2020). Conflicting goals and weakened actions: Lessons learned from the political process of increasing sugar-sweetened beverages taxation in Chile. Health Policy and Planning, 35(8), 968-976. https://doi.org/10.1093/heapol/czaa057

Cuenta de Alto Costo. (2024). Día mundial de la diabetes: Diabetes y bienestar. Boletín Estadístico. https://cuentadealtocosto.org/general/dia-mundial-de-la-diabetes/

Coleman, J. S. (1990). Foundations of social theory. Harvard University Press.

D

DANE. (2020). Encuesta Anual Manufacturera 2019. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DANE. (2023). Cuentas nacionales anuales. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. https://www.dane.gov.co

DANE. (2024). Indicadores de producción y ventas de la industria manufacturera 2023. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. https://www.dane.gov.co

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). "Hoy no se habla de basura, sino de residuos que son insumos para productos". https://www.minambiente.gov.co/hoy-no-se-habla-de-basura-sino-de-residuos-que-son-insumos-para-productos-minambiente/

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). Boletín técnico: Cuenta ambiental y económica de flujos de residuos sólidos y productos residuales 2020-2022. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/CAEFM-RS/bol-CAEFMRS-2022pr.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). Boletín técnico: Cuenta Ambiental y Económica de Flujos de Materiales de Residuos Sólidos (CAEFM-RS) 2021p – 2022p. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/CAEFM-RS/bol-CAEFMRS-2022pr.pdf

Department for Environment, Food and Rural Affairs. (2019). Single-use plastic carrier bags charge: Data in England for 2017/2018. Government of the United Kingdom.

DIAN. (2018). Resolución 000042 de 2018, sobre declaración bimestral del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

DIAN. (2020). Guía para la declaración del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

DIAN. (2022). Compilación Jurídica - Oficio 902461 de 2022. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_902461_2022.htm

DIAN. (2023). Concepto 3744 de 2023 - Impuestos Saludables. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. https://www.dian.gov.co/normatividad/doctrina

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2021). Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas – 04/01/2021.

https://www.dian.gov.co/normatividad/doctrina/Documents/Impuesto%20Nacional%20al%20Consumo%20de%20Bolsas%20Pl%C3%A1sticas-04012021.pdf

DNP. (2018). Evaluación de políticas públicas: Impuesto al consumo de bolsas plásticas. Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2019). Estrategia Nacional de Economía Circular. Departamento Nacional de Planeación.

Drummond, M. F., Sculpher, M. J., Claxton, K., Stoddart, G. L., & Torrance, G. W. (2015). Methods for the economic evaluation of health care programmes (4th ed.). Oxford University Press.

E

El Tiempo. (2018, marzo 15). 71% de hogares redujo uso de bolsas plásticas por impuesto al consumo. https://www.eltiempo.com/economia/sectores/los-colombianos-bajaron-el-uso-de-bolsas-plasticas-segun-encuesta-de-planeacion-nacional-203448

El Tiempo. (2019, julio 16). El 20 por ciento de la población en Colombia es obesa, según investigación del Ministerio de Salud. https://www.eltiempo.com/salud/20-por-ciento-de-la-poblacion-en-colombia-es-obesa-segun-investigacion-del-ministerio-de-salud-388784

Elster, J. (2015). Explaining social behavior: More nuts and bolts for the social sciences. Cambridge University Press.

F

Fedesarrollo. (2017). Informe mensual del mercado laboral: La informalidad laboral en Colombia. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo.

Fedesarrollo. (2022). Impacto económico del impuesto a bebidas azucaradas en Colombia. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo.

Fenalco. (2018). Informe sobre implementación del impuesto a bolsas plásticas en el comercio. Federación Nacional de Comerciantes.

Fenalco. (2021). Impacto del impuesto a las bolsas plásticas en el comercio minorista. Federación Nacional de Comerciantes.

FMI. (2022). Cómo evaluar los gastos fiscales: Una guía práctica (Notas prácticas del FMI). Fondo Monetario Internacional. https://www.imf.org/en/Publications/Howto-notes

Foy, P. (1998). Consideraciones sobre el desarrollo del derecho ambiental. En Derecho ambiental contemporáneo. Editorial Jurídica de Chile.

G

García-Vargas, M., López-Hernández, A., & Morales-Torres, S. (2023). Consumo de alimentos procesados y ultraprocesados, y su relación con la actividad física en adolescentes. Comuni@cción: Revista de Investigación en Comunicación y Desarrollo, 14(1), 23-34.

George, T. (2022, junio 22). What is a semi-structured interview? Scribbr. https://www.scribbr.com/methodology/semi-structured-interview/

Gestarsalud. (2021, marzo 18). Consumo de azúcar en Colombia: La radiografía de un problema de salud pública inminente. https://gestarsalud.com/2021/03/18/consumo-de-azucar-en-colombia-la-radiografia-de-un-problema-de-salud-publica-inminente/

Gini, C. (1912). Variabilità e mutabilità. Tipografia di Paolo Cuppini.

González, F., & Calderón, V. (2002). Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX. Boletines de Divulgación Económica, (8). Departamento Nacional de Planeación.

González, F., & Corredor, J. (2016). Sistema tributario colombiano: Historia y evolución. Universidad Nacional de Colombia.

Greenpeace Colombia. (2019, julio 5). Las bolsas son residuos plásticos innecesarios. https://www.greenpeace.org/colombia/noticia/issues/contaminacion/greenpeace-las-bolsas-son-residuos-plasticos-innecesarios/

Greenpeace Colombia. (2020). Informe anual: Contaminación por plásticos en Colombia. Greenpeace.

Gruber, J. (2019). Public finance and public policy (6th ed.). Worth Publishers.

Grupo Éxito. (2020). Reporte de sostenibilidad 2020. https://www.grupoexito.com.co/es/noticias-grupo-exito/preguntas-y-respuestas-implementacion-impuesto-la-bolsa-plastica-grupo-exito

Glanz, K., Lewis, F. M., & Rimer, B. K. (1990). Health behavior and health education: Theory, research, and practice. Jossey-Bass.

H

Henao, S., López, L., Arbeláez, M., & Fique, L. (2023). Determinantes del consumo de bebidas azucaradas y estrategias de intervención relacionadas con su ingesta: Una revisión de enfoque. Perspectivas en Nutrición Humana, 25(1), 47-63. https://www.redalyc.org/journal/2310/231074804007/html/

I

ICBF. (2017). Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) 2015. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & Ministerio de Salud y Protección Social. https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional

INCP. (2017). Lo que debe saber del impuesto a las bolsas plásticas. Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia. https://incp.org.co/publicaciones/infoincp-publicaciones/impuestos/nacionales/2017/08/lo-saber-del-impuesto-las-bolsas-plasticas/

INCP. (2018). Estos son los resultados del impuesto al consumo de bolsas. Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia. https://incp.org.co/estos-los-resultados-del-impuesto-al-consumo-bolsas/

INCP. (2019). Análisis de la eficiencia económica y ambiental de las bolsas ecológicas. Revista Científica Profundidad. https://revistas.ufps.edu.co/index.php/profundidad/article/view/3704/4425

Infobae. (2024, febrero 28). Estudio de consumo de comida chatarra dejó sorpresivos resultados de la alimentación por estratos socioeconómicos. Infobae Colombia. https://www.infobae.com/colombia/2024/02/28/estudio-de-consumo-de-comida-chatarra-dejo-sorpresivos-resultados-de-la-alimentacion-por-estratos-socioeconomicos/

INS. (2023). Informe de Carga de Enfermedad por Factores de Riesgos Nutricional 2023. Instituto Nacional de Salud.

INS. (2024). Boletín Epidemiológico de Vigilancia Nutricional - Cuarto trimestre 2023. Instituto Nacional de Salud.

INVEMAR. (2016). Informe del estado de los ambientes y recursos marinos y costeros en Colombia (Serie de Publicaciones Periódicas del INVEMAR No. 3).

Irish Times. (2022). Plastic bag levy succeeds spectacularly. https://www.irishtimes.com/news/plastic-bag-levy-succeeds-spectacularly-1.1092623

J

Junguito, R. (2010). La economía colombiana del siglo XX: Un análisis cuantitativo. Fondo de Cultura Económica.

Junguito, R., & Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia (Borradores de Economía, No. 318). Banco de la República.

K

Kakwani, N. C. (1977). Measurement of tax progressivity: An international comparison. The Economic Journal, 87(345), 71-80. https://doi.org/10.2307/2231833

L

La República. (2022). Los avances en producción de bolsas biodegradables para sustituir las tradicionales. https://amp.larepublica.co/responsabilidad-social/los-avances-en-produccion-de-bolsas-biodegradables-para-sustituir-las-tradicionales-3452790

Landman, T., & Carvalho, E. (2016). Comparative constitutional law: Investigating the problems of method. Oxford University Press.

Londoño-Vélez, J., & Ávila-Mahecha, J. (2024). Respuestas conductuales a la tributación patrimonial: Evidencia de Colombia. American Economic Review, 114(1), 1-35. https://doi.org/10.1257/aer.20221365

Lora, E. (2008). Técnicas de medición económica: Metodología y aplicaciones en Colombia (4a ed.). Alfaomega Colombiana.

Lustig, N. (Ed.). (2018). Commitment to Equity Handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty. Brookings Institution Press & CEQ Institute, Tulane University. https://commitmentoequity.org/publications/handbook/

M

Malik, V. S., Pan, A., Willett, W. C., & Hu, F. B. (2013). Sugar-sweetened beverages and weight gain in children and adults: A systematic review and meta-analysis. American Journal of Clinical Nutrition, 98(4), 1084-1102. https://doi.org/10.3945/ajcn.113.058362

Mankiw, N. G. (2021). Principles of economics (9th ed.). Cengage Learning.

Marron, D., Gearing, M., & Iselin, J. (2015). Should we tax unhealthy foods and drinks? Urban Institute.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). Diagnóstico nacional sobre el uso de bolsas plásticas en Colombia. Bogotá: MinAmbiente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). Resolución 1481 de 2018, por la cual se establecen los requisitos para la certificación de bolsas biodegradables. Bogotá: MinAmbiente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). Plan nacional para la gestión sostenible de los plásticos de un solo uso. https://economiacircular.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/06/PLAN-NACIONAL-PARA-LA-GESTION-SOSTENIBLE-DE-LOS-PLASTICOS-DE-UN-SOLO-USO-opt.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). Plan nacional para la gestión sostenible de plásticos de un solo uso. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/02/plan-nacional-para-la-gestion-sostenible-de-plasticos-un-solo-uso-minambiente.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). Exposición de motivos del proyecto de Ley 1819 de 2016. Bogotá: MinHacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022. Bogotá: MinHacienda.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023. Bogotá: MinHacienda.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Análisis de situación de salud (ASIS) Colombia, 2016. Bogotá: MinSalud.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). Tres de cada 100 colombianos tienen diabetes. https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Tres-de-cada-100-colombianos-tienen-diabetes.aspx

Ministerio de Salud y Protección Social. (2021). Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021: Evaluación final. Bogotá: MinSalud.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). Lineamientos técnicos para la implementación del impuesto a bebidas azucaradas. Bogotá: MinSalud.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social (Proyecto de Ley No. 118 de 2022). Gobierno de Colombia.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). Evaluación inicial del impuesto saludable establecido en la Ley 2277 de 2022. Bogotá: MinSalud. https://www.minsalud.gov.co

Ministerio de Trabajo. (2023). Informe de empleo sectorial: Industria del plástico 2017-2023. Bogotá: MinTrabajo. https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-sectorial-2023

Moreno, J. A. (2019). Sistema tributario colombiano: Estructura y recaudación. Editorial Temis.

N

Naciones Unidas. (2015). Acuerdo de París. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/70/1.

O

OCDE. (2012). Manual de la OCDE sobre indicadores de calidad del marco regulatorio. OECD Publishing.

OCDE. (2020). Tax policy reforms 2020: OECD and selected partner economies. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/7af51916-en

OCDE. (2021). Effective carbon rates 2021: Pricing carbon emissions through taxes and emissions trading. OECD Publishing.

OCDE. (2022). Tax policy reforms 2022: OECD and selected partner economies. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/067c593d-en

OCDE. (2023). Tax policy reforms 2023: OECD and selected partner economies. OECD Publishing.

OCDE. (2023). Tax Administration 2023: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/900b6382-en

OMS. (2015). Guideline: Sugars intake for adults and children. World Health Organization.

OMS. (2022). Manual de políticas tributarias sobre bebidas azucaradas. Organización Mundial de la Salud. https://www.who.int/publications/i/item/9789240056299

OMS. (2022). Using price policies to promote healthier diets. WHO Regional Office for Europe.

OPS. (2021). Impuestos a las bebidas azucaradas en América Latina y el Caribe. Organización Panamericana de la Salud.

OPS. (2024). Impuestos saludables. Organización Panamericana de la Salud. https://www.paho.org/es/temas/impuestos-saludables

OSAN. (2020). Reporte nacional de consumo de bebidas azucaradas. Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Universidad Nacional de Colombia.

OSAN. (2024). Informe de seguimiento a políticas de alimentación saludable en Colombia 2023-2024. Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Universidad Nacional de Colombia. https://osan.unal.edu.co

P

Plazas Vega, M. A. (2000). Derecho de la hacienda pública y derecho tributario. Editorial Temis.