



Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas: análisis de su cobro como medida extrafiscal

Maryi Lorena Ossa Quina
Carlos Eduardo Córdoba Correa

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

Tutor: Julián Andrés Gómez Sánchez, Doctor (PhD) en Desarrollo Sostenible

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

Universidad de Manizales
Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas
Maestría en Tributación
Manizales, Caldas, Colombia
2026

Cita	(Córdoba Correa & Ossa Quina, 2025)
Referencia	Córdoba Correa, C. E. & Ossa Quina, M. L. (2025). Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas: análisis de su cobro como medida extrafiscal [Tesis de maestría]. Universidad de Manizales. RIDUM: Repositorio Institucional Universidad de Manizales.
Estilo APA 7 (2020)	



Maestría en Tributación, XV

Línea de Investigación Contabilidad y Estado.

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

Biblioteca y Centro de Recursos: biblioteca.umanizales.edu.co

Repositorio Institucional: ridum.umanizales.edu.co

Universidad de Manizales: umanizales.edu.co

Revistas: revistasum.umanizales.edu.co

Fondo Editorial: editorialum.umanizales.edu.co

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

Dedicatoria

A nuestras familias y seres queridos, cuyo apoyo y confianza hicieron posible la culminación de este proceso académico.

En especial, Carlos Eduardo Córdoba Correa dedica este trabajo a la memoria de su padre, Luis Eduardo Córdoba Chaves, quien permanece presente en cada logro alcanzado, y a su madre, Rosalba Correa Anturi, por su amor incondicional y su permanente acompañamiento. A ellos les debo la fortaleza y el compromiso que guiaron este camino.

Carlos Eduardo Córdoba Correa

A mi mamá Deicy Quina, mis hermanos quienes son fuente de inspiración y la razón por la cual me esfuerzo para cada día ser mejor. Este logro es tan de ustedes como mío, todo lo que soy es gracias a ustedes.

Maryi Lorena Ossa Quina

Agradecimientos

Los autores, Maryi Lorena Ossa Quina y Carlos Eduardo Córdoba Correa, expresan su gratitud a todas las personas e instituciones que hicieron posible la culminación de este trabajo de grado.

A nuestras familias, por su apoyo constante, por su confianza y por acompañarnos con paciencia, motivación y fortaleza en cada etapa de este proceso académico.

Agradecemos a los asesores del trabajo, los docentes Julián Gómez y Jairo Serna, de igual manera al profesor John Jairo Restrepo Lizcano, por su orientación, por su disposición permanente y por los aportes que guiaron la construcción y desarrollo de esta investigación.

De igual manera, extendemos nuestro reconocimiento a la Universidad de Manizales, a la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas y a cada uno de los docentes que contribuyeron a nuestra formación durante la maestría.

A todos, gracias por su acompañamiento, compromiso y respaldo, que fueron fundamentales para alcanzar esta meta.

Tabla de contenido

Resumen	9
Abstract	11
Introducción	13
1. Planteamiento del problema.....	14
2. Objetivos.....	17
2.1 Objetivo general	17
2.2 Objetivos específicos.....	17
3. Antecedentes	18
3.1. Antecedentes Internacionales	18
3.2. Antecedentes Nacionales.....	20
3.3. Antecedentes Regionales.....	22
4. Justificación	24
5. Marco teórico	26
5.1. Sistema Tributario Colombiano	27
5.1.1. Principios constitucionales que rigen el sistema tributario colombiano	27
5.1.2. Componentes de los Impuestos	28
5.1.3. Clasificación de los Impuestos	29
5.1.3.1 Directos	29
5.1.3.2. Indirectos	29
5.1.3.3. De acuerdo a la territorialidad, los impuestos se dividen en:	29
5.2. Sistema ambiental colombiano.....	30
5.3. Sistema Tributario Ambiental	34
5.3.1. Normatividad a nivel Latinoamérica.....	36
5.3.2. Otros países y/o Estados que aplican la Normatividad	39

5.4.	Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas	40
5.4.1.	Recaudo del Impuesto al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	41
6.	Metodología	43
6.1.	Aspectos metodológicos.....	43
6.1.1.	Enfoque y tipo de estudio.....	43
6.1.2.	Fuentes de información	44
6.1.3.	Técnicas de recolección y selección de información	45
6.1.4.	Técnica de procesamiento y análisis	45
6.1.5.	Articulación con los objetivos de la investigación.....	46
7.	Análisis y Resultados.....	47
7.1.	Objetivo específico 1. Describir la regulación colombiana sobre el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas con respecto a otros países con impuestos similares	47
7.2.	Objetivo específico 2. Analizar los elementos y principios del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas que permitan establecer si cumple su cometido extrafiscal.....	50
7.3.	Objetivo específico 3. Determinar los efectos económicos y ambientales de la aplicación del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas.....	55
8.	Discusión.....	63
9.	Conclusiones	66
10.	Recomendaciones.....	68
11.	Referencias	70

Lista de tablas

Tabla 1 Normatividad Ambiental sobre el Uso de Bolsas Plásticas en América Latina.....	37
Tabla 2 Comparación de enfoques regulatorios frente al uso de bolsas plásticas.....	48
Tabla 3 Tarifa Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas 2017 – 2025	49
Tabla 4 Evolución temporal de las bolsas gravadas y biodegradables.....	52
Tabla 5 Resumen anual de declaraciones, bolsas y recaudo 2017- 2025.....	53
Tabla 6 Evolución del recaudo por el impuesto al consumo.....	57
Tabla 7 Participación porcentual de las bolsas por tipo	58

Lista de figuras

Figura 1 Evolución del Número de Bolsas Entregadas por Año	53
Figura 2 Proporción de bolsas biodegradables vs no biodegradables (2017-2025).....	54
Figura 3 Evolución del recaudo del impuesto 2017–2025 - Recaudo del impuesto al Consumo de Bolsas Plásticas (100%) por año	58
Figura 4 Top 10 de seccionales con mayor recaudo del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas	59
Figura 5 Seccionales con menor recaudo del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas	60

Siglas, acrónimos y abreviaturas

APA	American Psychological Association
Cms.	Centímetros
ERIC	Education Resources Information Center
Esp.	Especialista
MP	Magistrado Ponente
MSc	Magister Scientiae
Párr.	Párrafo
PhD	Philosophiae Doctor
PBQ-SF	Personality Belief Questionnaire Short Form
PostDoc	PostDoctor
UManizales	Universidad de Manizales

Resumen

El Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP), vigente en Colombia desde 2017, fue instaurado como un instrumento de naturaleza extrafiscal orientado a desincentivar el uso de bolsas plásticas entregadas por los establecimientos comerciales y promover una transición progresiva hacia alternativas biodegradables. Su creación, en el marco de la Ley 1819 de 2016, respondió a la necesidad de incorporar mecanismos tributarios que contribuyeran a mitigar los efectos ambientales derivados del uso masivo de plásticos de un solo uso. En este contexto, el presente trabajo analiza el desarrollo normativo del impuesto, sus elementos estructurales y su capacidad para cumplir con la finalidad para la cual fue creado.

La investigación se desarrolla a partir de tres objetivos específicos: describir la regulación del INCBP en el marco jurídico colombiano y su comparación con medidas similares en América Latina; analizar los elementos y principios del impuesto para establecer su coherencia extrafiscal; y determinar los efectos económicos y ambientales asociados a su aplicación entre 2017 y 2025.

Los resultados muestran que la progresividad tarifaria implementada desde 2017 fortaleció el carácter extrafiscal del impuesto, generando una disminución sostenida en la entrega de bolsas plásticas gravadas y promoviendo el uso de bolsas biodegradables. Asimismo, se identificó una tendencia inicial de incremento en el recaudo hasta 2023, seguida de una reducción marcada en 2024 y 2025, comportamiento coherente con los efectos esperados de los impuestos ambientales: cuando el consumo del bien gravado disminuye, el recaudo tiende a reducirse. Adicionalmente, el análisis territorial evidencia diferencias entre seccionales en el número de bolsas declaradas y en el recaudo reportado, lo que sugiere la necesidad de fortalecer procesos de acompañamiento, pedagogía y control fiscal para consolidar la finalidad extrafiscal del tributo.

Desde la perspectiva ambiental, el impuesto ha contribuido a incentivar la sustitución de materiales contaminantes por opciones biodegradables, lo que refleja un avance hacia prácticas más sostenibles. No obstante, su alcance extrafiscal se ve limitado por el hecho de que solo grava las bolsas entregadas por los responsables del IVA, lo que restringe la cobertura del instrumento y su impacto potencial en la reducción del uso general de bolsas plásticas en el país.

En conjunto, los hallazgos permiten concluir que el INCBP ha incidido de manera significativa en los patrones de consumo de bolsas plásticas e impulsado el uso de alternativas menos contaminantes. Sin embargo, se identifican oportunidades de mejora en su diseño normativo y en la articulación con estrategias de educación y gestión ambiental que permitan potenciar su efectividad.

Palabras clave: Impuesto al consumo, bolsas plásticas, extrafiscalidad, sostenibilidad, biodegradabilidad.

Abstract

The National Consumption Tax on Plastic Bags (INCBP), in force in Colombia since 2017, was established as an extrafiscal instrument aimed at discouraging the use of plastic bags provided by commercial establishments and promoting a gradual transition toward biodegradable alternatives. Created under Law 1819 of 2016, the tax responds to the need to incorporate fiscal mechanisms that contribute to mitigating the environmental impacts associated with the widespread use of single-use plastics. In this context, the present study examines the regulatory development of the tax, its structural components, and its capacity to fulfill the purpose for which it was created.

The research is structured around three specific objectives: describing the INCBP within the Colombian legal framework and comparing it with similar measures in Latin America; analyzing the elements and guiding principles of the tax to assess its extrafiscal coherence; and determining the economic and environmental effects associated with its implementation between 2017 and 2025. A qualitative–descriptive methodology was applied, based on documentary review and analysis of operational information provided by the Colombian Tax Authority (DIAN), which enabled the identification of trends in the evolution of the tax and the behavior of taxpayers.

The results show that the progressive tariff increases implemented since 2017 strengthened the extrafiscal purpose of the tax, leading to a sustained reduction in the delivery of taxable plastic bags and encouraging the use of biodegradable alternatives. Likewise, an initial increase in revenue was observed until 2023, followed by a marked decrease in 2024 and 2025. This behavior is consistent with the expected outcomes of environmental taxes, in which revenue declines when consumption of the taxed good decreases. The territorial analysis also revealed differences among regional offices in the number of bags declared and the revenue reported, suggesting the need to reinforce pedagogical and oversight strategies to consolidate the extrafiscal purpose of the tax.

From an environmental perspective, the evidence shows that the tax has contributed to the substitution of polluting materials with biodegradable options, reflecting progress toward more sustainable consumption practices. However, its extrafiscal effectiveness is limited by the fact that it only applies to bags delivered by VAT-liable taxpayers, which restricts the overall coverage and potential impact of the instrument on reducing plastic bag consumption nationwide.

Overall, the findings indicate that the INCBP has significantly influenced consumption patterns and fostered the use of less polluting alternatives. Nevertheless, the study identifies opportunities to strengthen its regulatory design and to complement it with environmental education and management strategies that enhance its effectiveness. The research provides theoretical, analytical, and operational insights useful for understanding the tax as an extrafiscal instrument and for informing future public policies aimed at sustainability.

Keywords: Consumption tax, plastic bags, extrafiscality, sustainability, environmental taxes, biodegradability

Introducción

La preocupación global frente al impacto ambiental derivado del consumo de plástico ha impulsado a múltiples gobiernos a adoptar medidas orientadas a reducir la dependencia de este material, especialmente en lo que respecta a las bolsas plásticas desechables. En el caso colombiano, este desafío se hace evidente debido a que las bolsas plásticas, elaboradas a partir de derivados del petróleo, presentan procesos de descomposición que pueden prolongarse entre 100 y 500 años, lo que genera afectaciones directas sobre la biodiversidad y sobre distintos ecosistemas, incluidos los cuerpos hídricos.

Ante esta situación, el Estado colombiano ha implementado diversas estrategias para disminuir su uso, entre ellas las regulaciones sobre uso racional y el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (en adelante INCBP), creado en 2017 y ampliado en su alcance normativo en 2023. No obstante, persisten interrogantes sobre su efectividad como instrumento orientado a modificar hábitos de consumo y sobre la pertinencia de realizar ajustes que permitan fortalecer su impacto ambiental.

Esta investigación examina el INCBP desde la perspectiva de un tributo con finalidad extrafiscal, entendido como aquel que, además de su capacidad recaudatoria, pretende influir en el comportamiento de los consumidores. El impuesto se paga directamente por quienes adquieren bolsas plásticas en los establecimientos comerciales, con el propósito de desincentivar su uso. Sin embargo, factores como su aplicación restringida a responsables del IVA y la magnitud de la tarifa, que puede considerarse limitada en comparación con la experiencia internacional referenciada en el marco normativo, plantean dudas sobre su capacidad para generar efectos significativos en términos ambientales.

El análisis propuesto aborda los elementos esenciales del INCBP y su evolución normativa, así como su relación con impuestos ambientales implementados en otras jurisdicciones. A partir de ello, se busca identificar los principales desafíos asociados a su funcionamiento e identificar oportunidades de mejora que contribuyan al fortalecimiento de la política pública en materia de gestión ambiental. Este estudio aporta a la discusión sobre los impuestos verdes en Colombia y ofrece un insumo para el diseño de estrategias que promuevan una ciudadanía más consciente frente al consumo de plásticos y hacia la protección ambiental.

1. Planteamiento del problema

El uso de bolsas plásticas continúa representando un desafío ambiental relevante en Colombia debido a su composición derivada del petróleo y a los prolongados periodos de degradación, que pueden oscilar entre 100 y 500 años (Gómez-Monroy et al., 2021; United Nations Environment Programme [UNEP], 2018). Su persistencia en los ecosistemas genera impactos visibles en suelos, fuentes hídricas y zonas urbanas, afectando la biodiversidad y generando riesgos para la salud pública. Diversos estudios han señalado que una proporción considerable del plástico utilizado por los consumidores termina depositado en calles, ríos y rellenos sanitarios, mientras que otra parte alcanza ecosistemas marinos donde contribuye a la formación de microplásticos y altera procesos ecológicos esenciales (Jambeck et al., 2015; Ellen MacArthur Foundation, 2016).

Con el propósito de mitigar estos impactos, en 2017 el Estado colombiano implementó el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP), establecido mediante la Ley 1819 de 2016 y regulado en el artículo 512-15 del Estatuto Tributario (Congreso de Colombia, 2016; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], 2017). Este impuesto fue diseñado como un instrumento extrafiscal orientado a modificar el comportamiento del consumidor mediante la incorporación de un costo directo asociado al uso de bolsas plásticas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). Su finalidad es desincentivar su entrega en establecimientos comerciales y, en consecuencia, reducir la carga ambiental asociada al consumo de estos productos. Sin embargo, desde su implementación han surgido dudas acerca de su efectividad para cumplir dicho propósito.

A pesar de que el recaudo del impuesto ha mostrado una tendencia creciente y se observa un aumento en el uso de bolsas biodegradables, estos resultados no permiten afirmar que el INCBP esté generando un desincentivo significativo. Persisten limitaciones estructurales como una tarifa relativamente baja frente a estándares internacionales (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2021; European Commission, 2019), la aplicación exclusiva del impuesto a comerciantes responsables del IVA —lo que deja por fuera un amplio sector del comercio minorista— y la ausencia de mecanismos robustos de control que garanticen su aplicación uniforme en el país (Blackman et al., 2021). Estas condiciones disminuyen la capacidad

del impuesto para modificar hábitos consolidados de consumo y, en la práctica, el cobro suele ser aceptado sin generar un proceso real de reflexión o sustitución de comportamientos.

En el ámbito ambiental, aunque se reporta una disminución en la entrega de bolsas no biodegradables, no existe un sistema de trazabilidad que permita relacionar dicha reducción con efectos concretos en los ecosistemas. Informes nacionales evidencian vacíos en la medición del flujo de residuos plásticos y en los indicadores ambientales asociados (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM], 2022; Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021). Esta falta de articulación entre los resultados tributarios del impuesto y los indicadores ambientales limita la posibilidad de evaluar si el INCBP está contribuyendo de manera efectiva a la mitigación del impacto ocasionado por los residuos plásticos.

En este contexto surge la necesidad de analizar si el impuesto, en su diseño y ejecución actuales, está cumpliendo la finalidad extrafiscal para la cual fue creado o si su impacto es limitado. La combinación de una tarifa poco significativa, una cobertura tributaria parcial, vacíos en los mecanismos de control y la ausencia de indicadores ambientales asociados sugiere que el INCBP podría no estar generando el nivel de desincentivo esperado.

Si estas limitaciones se mantienen, es probable que el consumo de bolsas plásticas continúe siendo elevado, prolongando sus efectos negativos sobre el ambiente y debilitando la confianza en los instrumentos tributarios ambientales. La falta de ajustes también podría impedir el desarrollo de una cultura ambiental y tributaria orientada al uso responsable de plásticos de un solo uso (Blackman et al., 2021), limitar el avance hacia metas nacionales de sostenibilidad y restringir la viabilidad de futuras políticas públicas ambientales.

Por lo anterior, resulta necesario evaluar de manera rigurosa la eficacia extrafiscal del INCBP, identificar las causas que explican su bajo impacto desincentivador y proponer alternativas que permitan fortalecer tanto su diseño como su implementación. Entre las posibles líneas de acción se encuentran el ajuste progresivo de la tarifa (European Commission, 2019), la ampliación de la base gravable, el fortalecimiento de los mecanismos de control, la implementación de campañas pedagógicas permanentes (UNEP, 2018) y la destinación específica del recaudo a

programas ambientales (DNP, 2021). Este análisis se orienta a partir de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo ha contribuido el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) a desincentivar el consumo de bolsas plásticas en Colombia desde su implementación?

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Evaluar el impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, como una medida extrafiscal, orientado a desincentivar su uso en Colombia, desde su implementación.

2.2 Objetivos específicos

- Describir la regulación colombiana sobre el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas con respecto a otros países con impuestos similares.
- Analizar los elementos y principios del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas orientado a su cometido extrafiscal.
- Determinar los efectos económicos y ambientales de la aplicación del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas.

3. Antecedentes

Diversos autores se han dedicado al estudio del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas. A continuación, se presentan investigaciones que abordan el manejo de este impuesto a nivel internacional, nacional y regional.

3.1. Antecedentes Internacionales

La literatura internacional ha documentado ampliamente los impactos ambientales generados por el uso de plásticos de un solo uso y la efectividad de los instrumentos fiscales implementados para reducir su consumo. En este contexto, el análisis del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) en Colombia debe comprenderse dentro de una tendencia global orientada a incorporar herramientas tributarias para mitigar la contaminación plástica y promover prácticas sostenibles.

En el ámbito latinoamericano, Villafuerte Parí (2022) evaluó cómo el impuesto al consumo de bolsas plásticas afectó financieramente a los supermercados Orión en Cusco (Perú). Su investigación, basada en el análisis de estados financieros, concluyó que el impacto del tributo fue moderado (entre un 1 % y un 2 %), aunque ascendente debido al incremento anual de la tarifa. Más allá del efecto financiero, el estudio resalta que este tipo de impuestos inciden en el comportamiento del consumidor e impulsan la conciencia ambiental, al ser una medida que no se limita al recaudo sino que promueve la reducción del uso del plástico.

Por su parte, Herrera González (2019) analizó la tributación ambiental en Ecuador como alternativa fiscal para disminuir el consumo de plásticos de un solo uso. Mediante encuestas aplicadas a consumidores, identificó que, aunque una proporción de la población está dispuesta a pagar un impuesto por bolsa plástica, otros consumidores prefieren continuar adquiriéndolas pese al gravamen. Asimismo, una parte de la población muestra disposición a usar bolsas reutilizables. Lo anterior refleja que la efectividad de los impuestos ambientales depende tanto de su tarifa como de la existencia de medidas educativas y alternativas sostenibles accesibles.

Desde la literatura global, Jambeck et al. (2015) estimaron que más de 8 millones de toneladas de plástico llegan anualmente a los océanos, generando impactos severos sobre la fauna marina, la cadena alimentaria y los ecosistemas costeros. Estos hallazgos han impulsado a numerosos países a implementar impuestos y prohibiciones orientadas a reducir la demanda de plásticos de corta vida útil.

La Ellen MacArthur Foundation (2016) advirtió que, de mantenerse la tendencia actual, para 2050 podría existir más plástico que peces en los océanos. El informe resalta la necesidad de instrumentos económicos que desincentiven el consumo excesivo y fomenten la economía circular, especialmente respecto de productos como las bolsas plásticas, cuyo ciclo de uso es extremadamente corto.

A nivel de políticas multilaterales, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente —UNEP (2018)— examinó más de 60 experiencias regulatorias y fiscales dirigidas a restringir el uso de bolsas plásticas. Sus conclusiones señalan que los impuestos son efectivos únicamente cuando incorporan: (i) tarifas elevadas, (ii) controles de seguimiento estrictos y (iii) campañas de sensibilización ciudadana. El caso de Irlanda destaca internacionalmente por haber reducido más del 90 % del consumo de bolsas tras la implementación de una tarifa robusta y monitoreo continuo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (Delgado et al., 2021) analizó las experiencias de política fiscal ambiental en América Latina y el Caribe, destacando que los instrumentos tributarios ambientales pueden ser efectivos cuando se diseñan con capacidad coercitiva suficiente, se combinan con campañas educativas y se integran a políticas de gestión de residuos. El informe subraya que muchos países de la región enfrentan debilidades institucionales, tarifas muy bajas y falta de seguimiento, lo cual limita el impacto extrafiscal de los tributos. Estas dificultades son comparables al contexto colombiano, donde el INCBP presenta desafíos similares.

Finalmente, la OECD (2021) concluye que los impuestos al plástico deben fijarse con tarifas significativas para modificar patrones de consumo. Si las tarifas son bajas, los impuestos se

convierten en mecanismos meramente recaudatorios sin efecto ambiental. Esto constituye un parámetro clave para evaluar la eficacia del INCBP.

En conjunto, los antecedentes internacionales muestran que los impuestos al consumo de bolsas plásticas pueden generar impactos positivos en la reducción del uso de plástico únicamente si se diseñan con tarifas adecuadas, se articulan con campañas educativas y se complementan con regulaciones claras y sistemas de control efectivos.

3.2. Antecedentes Nacionales

En Colombia, la literatura sobre el INCBP es aún limitada, aunque diversas investigaciones y documentos institucionales han analizado su implementación y su impacto en diferentes regiones del país.

Gómez Sánchez, Posada Orrego y Ramírez García (2020) evaluaron los tributos e ingresos verdes en Yumbo (Valle del Cauca) para determinar su aporte a la mitigación ambiental. Bajo un enfoque cualitativo y descriptivo, concluyeron que, aunque existen impuestos ambientales, estos destinan un porcentaje reducido del presupuesto municipal a la mitigación (1,36 %), lo que implica una capacidad limitada para generar impactos ambientales significativos. Su estudio evidencia la desconexión entre el diseño tributario y la efectividad ambiental real.

En Ibagué, Cardona, Sabi y Fajardo (2021) analizaron la aplicación del INCBP como impuesto extrafiscal. A través de metodologías cuantitativas, observación directa y análisis documental, identificaron deficiencias en el seguimiento del impuesto, debilidades en el recaudo y falta de pedagogía ciudadana. Como consecuencia, el impuesto no ha logrado modificar de manera significativa el comportamiento de los consumidores, lo que limita su finalidad extrafiscal.

A nivel regional, Canencio (2023) estudió el impacto del INCBP en Popayán entre 2017 y 2021, empleando una metodología cualitativa y observaciones en campo. El autor evidenció que, aunque en supermercados formales más del 60 % de los consumidores usa bolsas reutilizables, en

las plazas de mercado el uso de bolsas plásticas persiste, debido a la ausencia de mecanismos de cobro. Lo anterior demuestra una aplicación desigual del INCBP según el tipo de establecimiento comercial, lo cual debilita su capacidad de generar cambios culturales y ambientales.

En un análisis nacional, Suárez Gil, Bastidas Mora y Peña Rodríguez (2024) evaluaron la aplicabilidad de los impuestos verdes en Colombia bajo un estudio de caso empresarial. Su investigación resalta que la efectividad de los tributos ambientales depende de tres factores clave: (i) el diseño tarifario, (ii) la existencia de sistemas de seguimiento y (iii) la integración con políticas ambientales más amplias. Sus conclusiones sugieren que, sin estos elementos, los impuestos verdes se comportan principalmente como instrumentos recaudatorios y no logran modificar conductas.

Desde la perspectiva institucional, el Departamento Nacional de Planeación (2021) señala que los instrumentos económicos ambientales del país presentan debilidades como tarifas bajas, falta de destinación específica de recursos y ausencia de sistemas de monitoreo robustos. Estas condiciones afectan directamente al INCBP, cuyo monto gradual y reducido limita su efecto disuasorio.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022) destaca que las bolsas plásticas representan una proporción relevante de los residuos generados en el país. El Plan Nacional para la Gestión Sostenible de Plásticos de un Solo Uso enfatiza que la reducción del consumo requiere complementar el impuesto con estrategias educativas, incentivos económicos, promoción de alternativas sostenibles y regulaciones efectivas.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2022) evidencia que la mayor parte de los residuos sólidos continúa siendo dispuesta en rellenos sanitarios y que las tasas de aprovechamiento siguen siendo bajas. Esto implica que la reducción del consumo de bolsas plásticas, aunque deseable, no genera un impacto ambiental significativo si no se fortalece simultáneamente el sistema nacional de reciclaje y recuperación de materiales.

En conjunto, los antecedentes nacionales revelan que el INCBP opera en un entorno con importantes limitaciones estructurales —tarifas bajas, falta de seguimiento y debilidades en la

gestión de residuos— lo cual restringe su capacidad para cumplir eficazmente su finalidad extrafiscal. Por ello, resulta necesario realizar evaluaciones rigurosas sobre su desempeño y su impacto real en la reducción del consumo de bolsas plásticas en Colombia.

3.3. Antecedentes Regionales

En el Eje Cafetero, particularmente en el departamento de Risaralda, diversos análisis periodísticos y reportes locales han evidenciado que el manejo de los residuos plásticos continúa siendo un problema significativo, lo cual constituye un insumo relevante para comprender la efectividad del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) en esta región. En este contexto, uno de los aportes más destacados proviene de medios regionales que han abordado los efectos del uso de bolsas plásticas y las implicaciones de su sustitución por materiales denominados “ecológicos”.

Un artículo publicado por El Diario en 2020 advirtió que la simple prohibición de las bolsas plásticas podría generar impactos ambientales no previstos, dado que algunas alternativas comercializadas como “ecológicas” requieren mayores recursos naturales para su producción o tienen una huella ambiental superior si no se reutilizan adecuadamente (El Diario, 2020). Este planteamiento es relevante porque sugiere que, en el ámbito regional, la reducción de bolsas plásticas no está necesariamente acompañada de prácticas sostenibles, lo que podría limitar el impacto real de políticas tributarias como el INCBP.

Asimismo, en un análisis más amplio sobre la gestión de residuos en Pereira y su área metropolitana, El Diario (2022) señaló que la tasa de aprovechamiento de residuos plásticos en esta región oscila entre el 2 % y el 4 %, cifra considerablemente inferior al promedio nacional, estimado en alrededor del 8 %. Este bajo nivel de aprovechamiento implica que la mayoría de residuos plásticos generados en la zona —incluyendo bolsas plásticas— termina en rellenos sanitarios o en espacios públicos, lo cual refleja una limitada capacidad institucional y comunitaria para la separación en la fuente y para la implementación de modelos de economía circular.

Estos datos permiten evidenciar que, aunque existan iniciativas regulatorias y tributarias orientadas a reducir el consumo de bolsas plásticas, los retos ambientales en el Eje Cafetero permanecen vigentes. Las problemáticas identificadas por los medios locales muestran que la disminución en la entrega de bolsas no biodegradables no necesariamente se traduce en una reducción efectiva del impacto ambiental si no existen prácticas adecuadas de gestión, reutilización y aprovechamiento de residuos. Además, la información sugiere que los comportamientos de consumo y los hábitos de disposición final en la región podrían estar limitando la efectividad extrafiscal del INCBP.

En conjunto, estos antecedentes regionales permiten comprender que la problemática del uso de bolsas plásticas en la región del Eje Cafetero no solo depende de la existencia del impuesto, sino también de la articulación entre la política tributaria, la gestión local de residuos, la oferta de alternativas sostenibles y las prácticas de consumo de la ciudadanía. Esta evidencia local constituye un insumo clave para el análisis de la eficacia del INCBP como instrumento para desincentivar el uso de bolsas plásticas en Colombia.

4. Justificación

El Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) fue creado con la finalidad de desincentivar el uso de estos elementos e introducir en la normativa colombiana un tributo de carácter ambiental. Esta medida ha generado inquietudes relacionadas con su naturaleza tributaria, su diseño, su efectividad para modificar comportamientos de consumo y su impacto real en el medio ambiente y en los ciudadanos colombianos.

Desarrollar este trabajo resulta pertinente porque permite analizar los efectos que ha tenido la aplicación del impuesto en Colombia, considerando que los responsables del IVA - y no los no responsables - constituyen los sujetos pasivos del INCBP. Esta condición implica que no todas las bolsas entregadas por los establecimientos comerciales se encuentran gravadas, lo que plantea interrogantes sobre el alcance y la coherencia del tributo frente a sus propósitos extrafiscales.

Asimismo, el estudio busca evaluar si esta medida -concebida como un instrumento orientado a desincentivar el consumo de bolsas plásticas entregadas por los comercios- presenta un diseño adecuado o si requiere ajustes en sus elementos sustanciales para cumplir plenamente su finalidad ambiental. Dado que el impuesto fue establecido mediante la Ley 1819 de 2016 y cuenta con un periodo significativo de aplicación, resulta necesario examinar si ha contribuido al logro de los objetivos definidos por el legislador y, de ser necesario, identificar alternativas que complementen o potencien su efectividad.

La investigación también es relevante desde la perspectiva socioeconómica y ambiental, ya que se enfoca en uno de los primeros impuestos verdes implementados en el país con el propósito de reducir la contaminación de fuentes hídricas y suelos, y mitigar los efectos de los microplásticos en la fauna. Comprender el desempeño del INCBP permite aportar insumos para el fortalecimiento de las políticas públicas orientadas a la sostenibilidad y al uso responsable del plástico.

Finalmente, este trabajo constituye un aporte académico y formativo para estudiantes, docentes y profesionales de la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas de la Universidad de Manizales, así como para el sector social, empresarial y la ciudadanía interesada en el análisis de los impuestos ambientales y en el desarrollo de instrumentos tributarios que promuevan prácticas sostenibles. El proceso investigativo permite, además, aplicar las competencias adquiridas durante la maestría, particularmente en el campo de la tributación ambiental administrada por la DIAN.

Este análisis resulta especialmente pertinente porque, aunque el INCBP se implementó a partir de la Ley 1819 de 2016 y empezó a aplicarse desde 2017, persisten interrogantes sobre su capacidad real para cumplir con su finalidad extrafiscal y desincentivar el uso de bolsas plásticas en el país. En este sentido, la investigación contribuye a examinar su desempeño a partir de la evidencia disponible y del marco normativo vigente, permitiendo valorar si el instrumento está logrando los efectos esperados o si requiere ajustes para fortalecer su impacto.

5. Marco teórico

El ser humano es capaz de establecer vínculos con otros, atender sus necesidades fundamentales y desarrollar diversas aspiraciones, lo cual contribuye a su propio crecimiento personal y económico. En ese mismo sentido, también asume el deber de aportar económicamente al país del cual hace parte. Por esta razón, existen instituciones encargadas de satisfacer necesidades colectivas y administrar obligaciones que posibilitan el desarrollo social. Como lo mencionan Mora Muñoz y Bernal Ortiz (2016), el Estado cumple una función pública que incluye la facultad de imponer tributos o contribuciones a sus ciudadanos, quienes deben entregar una parte de su riqueza para garantizar el sostenimiento y funcionamiento de dicha organización política.

Según estos autores, los tributos han estado presentes desde tiempos antiguos. La Biblia hace referencia al pago de diezmos para atender necesidades comunes, lo que otorgó a la Iglesia una posición económica y política relevante en su momento. En Egipto y Persia existieron impuestos de carácter industrial y aduanero, cuya información contable se registraba en papiros; de acuerdo con Fino y Vasco (2002, p. 39), citado por Mora Muñoz y Bernal Ortiz (2016, p. 203), estos registros datan aproximadamente del año 3600 a. C. De igual manera, en la antigua Grecia se aplicaban impuestos a los extranjeros y, hacia el año 594 a. C., se promulgó un Código de Leyes que estableció que todos los ciudadanos debían cumplir obligaciones tributarias proporcionales a su riqueza. Por su parte, en el Imperio Romano los comerciantes tenían la obligación de contribuir mediante el impuesto de renta.

Como se evidencia, los tributos han contribuido históricamente al desarrollo de las civilizaciones. Benegas y Dania (2002), citados por Mora Muñoz y Bernal Ortiz (2016, p. 204), destacan que para Dino Jarach el orden tributario encuentra sus fundamentos en dos acontecimientos relevantes: la Carta Magna inglesa de Juan sin Tierra, que dio origen al principio de legalidad, y la emancipación americana, donde los colonos reclamaron su derecho a participar en materia impositiva en igualdad de condiciones con los ingleses. Posteriormente, la Revolución Francesa consolidó el principio de generalidad, estableciendo que todos los ciudadanos debían

contribuir mediante impuestos, eliminando así los privilegios que eximían a ciertos grupos de dichas obligaciones.

En conjunto, estos antecedentes permiten reafirmar que la tributación ha existido desde épocas remotas como mecanismo para financiar necesidades colectivas. En la actualidad, el sistema tributario constituye la principal fuente de ingresos del Estado moderno y se mantiene como un pilar fundamental para el funcionamiento de las instituciones públicas y el sostenimiento de la sociedad.

5.1.Sistema Tributario Colombiano

El sistema tributario Colombiano está conformado por un conjunto de impuestos y contribuciones cuyo diseño y administración se aplican en todo el territorio nacional. Algunos autores resaltan que:

Los impuestos nacionales son aquellos cuya reglamentación implementación es común a todo el territorio nacional y son administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN) ... incluye los impuestos de renta, valor agregado, timbre, patrimonio y el gravamen a movimientos financieros (GMF). (Cárdenas, Mercer- Blackman, p.5)

En el 2005, estos impuestos representaban el 80% de los ingresos tributarios nacionales, por consiguiente, y de acuerdo con Cárdenas, Mercer- Blackman (2006b) el 20% restante provenía de los aranceles e IVA a las importaciones

5.1.1. Principios constitucionales que rigen el sistema tributario colombiano

Las autoridades tienen la obligación de garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, entre ellos asegurar la igualdad en el acceso a los servicios básicos. En ese contexto, Romero, Grass y García (2013) señalan que el sistema tributario colombiano se encuentra regulado

por los principios de legalidad, igualdad, equidad, eficiencia, progresividad, irretroactividad y capacidad contributiva, consagrados en los artículos 13, 58, 338 y 363 de la Constitución Política.

El principio de legalidad tributaria, según Costa (2024) citado por Romero, Grass y García (2013, p. 2), se fundamenta en el aforismo “no hay tributo sin ley”, lo que implica que toda creación, modificación o eliminación de un impuesto debe estar expresamente establecida en una norma expedida por el Congreso de la República. Esto evita abusos y arbitrariedades por parte de los gobernantes al imponer cargas tributarias sin respaldo legal.

Por su parte, el artículo 363 establece que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad” (Const., 1991, art. 363). En consecuencia, se busca que las normas tributarias sean justas y proporcionales a la capacidad de pago del contribuyente. Asimismo, el principio de irretroactividad indica que las disposiciones tributarias solo son válidas a partir de su promulgación y no pueden aplicarse hacia el pasado.

5.1.2. Componentes de los Impuestos

El artículo 338 de la Constitución Política de 1991 establece que, en tiempos de paz, únicamente el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Asimismo, determina los elementos esenciales de los tributos:

- Sujetos activos.
- Sujetos pasivos.
- Hechos generadores.
- Bases gravables, y
- Tarifas

Estos componentes permiten definir quién tiene la facultad de recaudar el impuesto, quién está obligado a pagarlo, qué situación origina la obligación, sobre qué valor se calcula y cuál es el monto aplicable.

5.1.3. Clasificación de los Impuestos

En Colombia, los impuestos se clasifican de la siguiente manera:

5.1.3.1 Directos

Recaen directamente sobre el contribuyente. Incluyen:

- Impuesto al patrimonio.
- Impuesto sobre la renta y complementarios (incluye ganancias ocasionales, loterías, herencias, venta de activos fijos).
- Impuesto de industria y comercio (ICA).
- Impuesto predial

5.1.3.2. Indirectos

Recaen sobre el consumo de bienes y servicios:

- Impuesto a las ventas (IVA).
- Gravamen a los movimientos financieros (GMF).
- Impuesto de timbre.
- Impuesto de registro.

5.1.3.3. De acuerdo a la territorialidad, los impuestos se dividen en:

De acuerdo con la entidad que administra el tributo, estos pueden ser:

- Nacionales
- Departamentales
- Municipales

5.2. Sistema ambiental colombiano

La “cuestión ambiental”, proviene de la acción humana consumista, egoísta y acumulador, que dejará sin recursos al planeta y compromete la supervivencia de las generaciones futuras. Acosta y Machado (2012) nos advierten que “la toma de conciencia a nivel mundial sobre los problemas ambientales globales (o la simple constatación de que estos problemas son cada vez más frecuentes y costosos) tiene historia” (pág. 77). La cuestión ambiental, lleva décadas existiendo, y de igual forma sus consecuencias también, aunque en su inicio eran apenas notables y fácilmente localizables, con la reincidencia y combinación de las diferentes acciones contaminantes del hombre, la situación se salió de control, y sus efectos actualmente se han convertido en una de los temas más inquietantes y preocupantes a nivel global, el cual han denominado, el cambio climático.

En el año 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), lo definió como un cambio en el clima generado por la actividad directa e indirecta de los seres humanos, dicho cambio afectaría profundamente la composición de la atmosfera, y alteraría todos los parámetros y fenómenos naturales, ocasionando así terribles desastres naturales tales como sequias, olas de calor, incendios forestales, terremotos, inundaciones, etc. Y aunque sus consecuencias se evidencian actualmente, el tema del cambio climático no es nuevo, ni siquiera es solo de este siglo, pues desde la década de los 70s se han realizado diferentes cumbres con los líderes y las personalidades más importantes e influyentes de cada país. Por ejemplo, en el año 1972 se realizó en Estocolmo – Suecia, la denominada Conferencia de las naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, donde los países participantes se comprometieron a adoptar diferentes principios y planes de acción para la protección ambiental.

En Colombia, a pesar de contar con una Constitución que otorga especial protección al medio ambiente y que la jurisprudencia en especial la relacionada con sentencias del Consejo de Estado solo emiten fallos que protegen al ciudadano contra i) contaminación de cuerpos de agua por el funcionamiento del centro de acopio de carbón en Paipa Boyacá, ii) contaminación por ruido y vibraciones en una fábrica de Manizales, y la iii) invasión del espacio público en calles del norte de Bogotá, entre otras, en todas ellas se reconoce el derecho que tienen las personas a gozar de un ambiente sano. Sin embargo, ni la legislación, ni la jurisprudencia en Colombia han utilizado éste derecho fundamental, como principio rector que justifique la creación de tributos ecológicos, de

hecho, se tiene que recurrir a otras herramientas establecidas en el derecho ambiental o el derecho tributario que definen y sustentan un tributo ambiental, tanto jurídica como económicamente.

Por ejemplo, la sentencia T-080 de 2015 recabó recientemente que el daño ambiental es por lo general “permanente e irremediable y es por ello de la mayor importancia promover ante todo su conservación y prevención”. De ahí que los Estados se preocupen por aprobar instrumentos internacionales que permitan avanzar en la garantía y preservación efectiva de un ambiente sano, como: i) el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, 1987; ii) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; iii) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992; iv) el Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1997; v) la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000, donde los países se comprometen con una nueva alianza estableciendo ocho metas; el Objetivo 7 se denomina “Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente”; vi) el Acuerdo de Copenhague de 2009, que busca limitar la subida de la temperatura, reducir las emisiones y obtener la financiación para poner en marcha iniciativas en los países en desarrollo a fin de combatir el cambio climático; entre otros. (sentencia C-449 de 2015)

Una decisión más reciente, la sentencia C-094 de 2015, que declaró inexecutable el Decreto 1111 de 1952, resumió la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del principio de desarrollo sostenible, al señalar:

“(i) el concepto de desarrollo sostenible debe ser entendido como una categoría síntesis que pretende armonizar el desarrollo económico y la protección del ambiente; (ii) este principio y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales son la expresión del principio de solidaridad intergeneracional que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias; (iii) la responsabilidad del Estado de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible requiere el desarrollo de una política de la planificación ambiental que tenga cobertura nacional; (iv) la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares está limitada por la necesidad de preservar y conservar un ambiente sano; (v) las Corporaciones Autónomas Regionales son responsables del manejo y conservación de medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en virtud de la obligación del poder público de

planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (vi) para lograr materializar el principio de desarrollo sostenible el legislador puede establecer límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas; (vii) la importancia de las licencias ambientales radica en que materializan el deber del estado de planificación de los recursos naturales”. (sentencia C-449 de 2015)

Ahora bien, en un panorama mundial, coincidimos en que se hace necesario enfrentar desafíos orientados a lograr cambios que beneficien a la humanidad en general; para ello, es fundamental promover esfuerzos que ayuden al correcto cuidado y preservación del entorno en el que vivimos. Por esta razón, por medio de programas, las Naciones Unidas han propuesto 17 objetivos que pretenden transformar el mundo y conseguir un futuro sostenible, con un enfoque global, a lo que se le ha denominado Agenda 2030.

En este marco, “Los objetivos de Desarrollo Sostenible, fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten en paz y prosperidad” (ONU, s.f, p. 1)

De esta manera, los 17 Objetivos se incluyen los siguientes: 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 4. Educación y calidad; 5. Igualdad de género; 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria , innovación e infraestructuras; 10. Reducción de las desigualdades; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsables; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina; 15. Vida de ecosistemas terrestres; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas; y 17. Alianzas para lograr objetivos.

En particular, el objetivo 12 pretende garantizar consumo y producción sostenibles; es decir, se deben realizar cambios en los hábitos de consumo y buscar el aprovechamiento de los recursos existentes. Asimismo, se propone adoptar una economía circular donde se diseñen productos de mayor duración, que permitan su reparación y reciclaje, con el fin de evitar el agotamiento de los recursos. En consecuencia, la principal contaminación de los océanos se debe al plástico arrojado a ellos; por ello, es importante utilizar bolsas reutilizables, reciclar botellas de plástico y no utilizar pajillas de plástico.

Según, La Organización de Naciones Unidas (2023), en su *informe de los objetivos de Desarrollo Sostenible 2023*, en el cual reveló que la Agenda 2030 está a punto de llegar a la fecha límite, donde alrededor de 140 metas dispone datos que aproximadamente la mitad de las metas están desencaminadas y más del 30% no han avanzado están por debajo de referencia 2015.

Respecto a la producción y consumo responsables, entre el 2000 y 2019 el consumo de materias primas en procesos de producción a nivel mundial aumentó en un 66%, triplicándose desde la década de 1970 y alcanzando los 95.100 millones de toneladas métricas. Asimismo, en países de ingresos altos dejan una huella ambiental superior a la de los países de ingresos bajos. Por ello, resulta necesario seguir adoptando políticas que puedan garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales, los cuales son limitados y han resultado ser explotados de manera desigual; en consecuencia, se espera el cumplimiento de todos los objetivos hacia el año 2030.

Ahora bien, mediante el Decreto 280 del 18 de febrero de 2015, se creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para la implementación de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dicha Comisión, a través de planes, acciones, programas y políticas públicas, hace seguimiento a la implementación de la Agenda 2030; este seguimiento, a su vez, se realiza a nivel nacional, regional y sectorial.

A continuación hacen parte de la Organización de la comisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible los siguientes: Ministros y Directores de las entidades del Gobierno Nacional: Presidencia de la República, Ministerio De Hacienda y Crédito Público (MHCP); Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE); Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible (MADS); Departamento Nacional de Planeación (DNP); Departamento Administrativo Nacional de estadística (DANE); Departamento Administrativo de Ciencia, tecnología e innovación; La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia); y Prosperidad Social (PS).

Es así que, en Colombia, según EL DNP (2024) en su último *informe anual de avance en la Implementación de los ODS en Colombia 2024*, hace mención a la Misión Economía y productiva y sostenible, donde la producción y consumo responsable presenta mayor conflicto en el cumplimiento de sus objetivos, todo esto frente a metas de crecimiento económico y empleo, debido a que modelos productivos tradicionales intensificaran el uso de recursos y las emisiones.

5.3.Sistema Tributario Ambiental

La doctrina contemporánea sostiene que los sistemas tributarios pueden funcionar como mecanismo de desestímulo frente a las dinámicas que deterioran el medio ambiente. Frente a esto, Eskelinen & Laitinen (2015) plantean que, si la tributación resulta necesaria para que una comunidad exprese e institucionalice sus ideas morales acerca de una conducta plausible, la tributación ambiental ayudará a orientar el comportamiento y a tomar conciencia en materia ambiental. Así mismo, Buffon (2010) señala que la tributación como expresión visible del deber de justicia, sirve en la realización de los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales, que garanticen la dignidad humana.

La creciente preocupación por los impactos negativos de actividades económicas en el entorno natural y en la salud de las personas, los sistemas tributarios han evolucionado para abordar estos problemas. Entonces, la tributación puede utilizarse como una herramienta para internalizar los costos medioambientales, aquellos que no han sido tenidos en cuenta por los contaminadores a la hora de elaborar sus productos. Esto significa que los impuestos pueden ser establecidos para reflejar los costos sociales y ambientales asociados con ciertas actividades, como la emisión de contaminantes o la explotación insostenible de recursos naturales. Al aumentar el costo de estas actividades a través de impuestos, se busca desincentivarlas y promover prácticas más sostenibles y respetuosas con el medio ambiente.

Es decir, los impuestos ambientales sirven para liderar cambios en las políticas económicas, o para desincentivar conductas nocivas para él mismo, los demás ciudadanos y para la naturaleza. En este caso, puede ser a través de un cargo o un incentivo tributario. Por ejemplo, se puede gravar con un impuesto al consumo de bolsas plásticas entregadas por los comerciantes a los consumidores. Pero también, se pueden ofrecer incentivos fiscales para la inversión en ciertas áreas, fomentar la investigación y el desarrollo, promover la sostenibilidad ambiental o desincentivar actividades perjudiciales para la sociedad, como la contaminación o el consumo excesivo de productos nocivos.

En Colombia, los impuestos, las tasas y las contribuciones son establecidas exclusivamente por el Congreso de la República. En este contexto, hay autores como Restrepo, J.J.; Ome, A. & Beltrán, J.J. (2022) señalan que los tributos no pueden ser entendidos únicamente como una forma

de recaudo, sino que, además, pueden servir como una medida de corrección para desincentivar prácticas perjudiciales hacia el medio ambiente, lo que se denomina *extrafiscalidad*. De igual manera, los autores hacen mención al principio del derecho ambiental conocido como el principio *contaminador–pagador*, el cual establece que el principal consumidor debe asumir los costos ambientales derivados del desarrollo de las actividades que generan lucro. Asimismo, en materia de *extrafiscalidad*, el continente europeo ha sido pionero en la implementación de medios fiscales y económicos que contribuyen a la protección del medio ambiente.

En síntesis, se puede optar por impuestos que logren desincentivar las prácticas que pueden desencadenar efectos perjudiciales al medio ambiente, contribuyendo de esta forma a la prevención de la degradación ambiental. En este contexto, la labor de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) es examinar y evaluar la política medioambiental, para lo cual elabora informes sobre los impuestos verdes y los acuerdos medioambientales. En particular, los impuestos medioambientales incorporan a los precios los costes de la contaminación, con el fin de aplicar el principio de *quien contamina paga* (AEMA, 1997). De esta manera, la experiencia europea se consolida como un modelo que busca herramientas para analizar el actuar y la aplicación de los impuestos medioambientales, bajo la premisa de que, si las empresas desean pagar menos impuestos, deberán adoptar alternativas más sostenibles como parte de la protección al ambiente.

Desde una perspectiva teórica, Pigou (1920) plantea que la incorporación del costo social en los impuestos permite corregir las externalidades negativas, de modo que quien contamina debe asumir un mayor impuesto por el perjuicio causado al medio natural, lo que da origen a los denominados impuestos *pigouvianos*. Posteriormente, el concepto de *Reforma Fiscal Ambiental* (RFA) surge en la década de los ochenta y se consolida en los años noventa en Europa, impulsando el uso racional del capital natural y la integración de criterios ambientales en los sistemas tributarios (Fanelly, Jiménez & Azcúnaga, 2015, p. 7). En consonancia con lo anterior, alrededor de los últimos años, según Gago Rodríguez y Labandeira Villot (2012), la *Reforma Fiscal Verde* supone un escenario basado en propuestas de reciclaje y reducción, las cuales implican cambios estructurales en las políticas fiscales.

Respecto a los impuestos verdes en Colombia, hay autores que señalan que el país cuenta únicamente con cinco impuestos ambientales: el de aprovechamiento forestal, la utilización de aguas, los vertimientos puntuales, las transferencias del sector eléctrico y la sobretasa a los peajes,

los cuales se encuentran principalmente regulados por la Ley 99 de 2013; además, se incorporaron dos nuevos impuestos mediante la reforma tributaria de 2016, a saber, el impuesto al carbono, que recae principalmente sobre el uso de la gasolina, y el impuesto al uso de las bolsas plásticas (Niño, 2017, p. 3). A lo anterior se suma que, con la Ley 2277 de 2022, se estableció el Impuesto Nacional sobre productos plásticos de un solo uso para envasar, embalar o empacar bienes. Como se detalla, han existido impuestos en pro del cuidado medioambiental que, aunque representan un avance importante, pueden resultar limitados; así como lo mencionan los autores, son pocos los impuestos ambientales y, además, se considera que todos deben ir acompañados de campañas educativas e incentivos que permitan controlar y fortalecer su aplicación.

5.3.1. Normatividad a nivel Latinoamérica

Algunos países, a través de decisiones adoptadas por sus gobiernos, han expedido normas orientadas al cuidado del medio ambiente; en particular, se han promulgado leyes que prohíben el uso de bolsas plásticas como una medida para reducir los impactos ambientales asociados a su consumo. En este sentido, el análisis de la normatividad vigente en América Latina permite identificar los enfoques regulatorios que han sido adoptados para enfrentar esta problemática.

Ahora bien, el propósito de presentar este panorama normativo no es evidenciar la existencia de impuestos ambientales sobre bolsas plásticas en la región, sino contrastar los modelos de carácter prohibitivo y restrictivo predominantes en estos países con el instrumento tributario adoptado en Colombia. De esta manera, se busca contextualizar el uso del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas como una estrategia diferenciada dentro del marco de la política ambiental, lo cual resulta relevante para analizar su carácter extrafiscal y su potencial como herramienta para desincentivar conductas nocivas para el medio ambiente.

A continuación, se presenta la Tabla 1, en la cual se sintetiza la normatividad ambiental relacionada con el uso de bolsas plásticas en algunos países de América Latina.

Tabla 1*Normatividad Ambiental sobre el Uso de Bolsas Plásticas en América Latina*

País	Ley	Fecha de entrada en vigencia	Tipo de instrumento	Contenido principal	Finalidad ambiental
Chile	Ley 21.100 (2018)	2019	Prohibición	Prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio en todo el territorio nacional, salvo excepciones específicas	Eliminación del uso de bolsas plásticas
Argentina (Buenos Aires)	Ley 13.868 / Decreto 1521 (2009)	2010	Prohibición	Prohíbe el uso de bolsas plásticas convencionales y promueve su sustitución por materiales biodegradables	Reducción del consumo de bolsas plásticas
Panamá	Ley 19 (2018)	2020	Regulación precio	Prohíbe bolsas de polietileno y permite el cobro de bolsas reutilizables a precio de costo	Sustitución progresiva y reciclaje
Perú	Ley 30884 (2018)	2019	Cobro progresivo	Establece el cobro por cada bolsa plástica entregada, obligaciones de información al consumidor y transición a alternativas reutilizables	Reducción gradual del consumo
Ecuador	Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso (2020)	2021	Regulación	Regula la producción, distribución y uso de plásticos de un solo uso	Reducción y reciclaje
Uruguay	Decreto 003/019 (2019)	2019	Regulación	Establece medidas para reducir la utilización de bolsas plásticas	Disminución del consumo
Costa Rica	Ley 9786 (2019)	2021	Prohibición	Prohíbe la comercialización de bolsas plásticas y otros productos de un solo uso	Eliminación de plásticos de un solo uso
Bolivia	Ley 755 (2015)	2015	Regulación	Prioriza la prevención y la gestión integral de residuos, incluyendo responsabilidad postconsumo	Gestión integral de residuos

Paraguay	Ley 5414 (2014)	2015	Regulación	Regula el consumo de bolsas de polietileno y promueve su sustitución por bolsas biodegradables	Sustitución progresiva
Guatemala	Acuerdo Gubernativo 189 (2019) / 164 (2021)	2021	Regulación	Regula la gestión integral de residuos sólidos; la prohibición inicial de bolsas fue derogada	Gestión y reciclaje
Brasil	Ley 12.305 (2010) / Ley 17.123 (2019)	2010 / 2019	Regulación / prohibición parcial	Política Nacional de Residuos Sólidos y prohibición de plásticos específicos en algunas ciudades	Economía circular
México	Leyes estatales y de residuos sólidos (2020)	2020	Prohibición	Prohíbe bolsas plásticas y otros productos de un solo uso en diversas entidades federativas	Eliminación de plásticos de un solo uso

Nota. Esta tabla muestra las legislaciones ambientales sobre el uso de bolsas plásticas en algunos países de América Latina.

El análisis de la información contenida en la Tabla 1 permite identificar que, en el contexto latinoamericano, la regulación del uso de bolsas plásticas se ha orientado predominantemente hacia instrumentos de carácter prohibitivo o regulatorio. En la mayoría de los países analizados, las medidas adoptadas consisten en la prohibición total o parcial de la entrega de bolsas plásticas, la imposición de restricciones administrativas o la promoción obligatoria de materiales biodegradables, sin incorporar de manera generalizada tributos ambientales estructurados dentro del sistema tributario.

Asimismo, se observa que estas normas persiguen finalidades ambientales explícitas, tales como la eliminación del uso de bolsas plásticas, la reducción progresiva de su consumo, la sustitución por alternativas reutilizables o biodegradables y el fortalecimiento de la gestión integral de residuos. Sin embargo, dichas finalidades se materializan principalmente a través de mecanismos de control y sanción administrativa, antes que mediante instrumentos económicos orientados a modificar el comportamiento del consumidor a través del precio.

Dentro de este panorama regional, el caso de Perú representa una excepción parcial, en la medida en que introduce un esquema de cobro progresivo por cada bolsa plástica entregada al consumidor. No obstante, este mecanismo no se configura plenamente como un impuesto ambiental integrado al sistema tributario, sino como una medida regulatoria con componentes económicos, lo que refuerza la idea de que América Latina ha privilegiado enfoques distintos a la tributación extrafiscal.

Este escenario normativo resulta especialmente relevante para el análisis del caso colombiano, dado que el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas se configura como una estrategia diferenciada dentro de la región, al adoptar un instrumento tributario con finalidad extrafiscal orientado a desincentivar el consumo mediante la internalización del costo ambiental. La comparación permite evaluar si el modelo colombiano presenta ventajas o limitaciones frente a los esquemas prohibitivos predominantes en América Latina y constituye un insumo fundamental para valorar la eficacia del impuesto como herramienta de cambio de comportamiento.

5.3.2. *Otros países y/o Estados que aplican la Normatividad*

New york

En el Estado de Nueva York, a partir del 1 de marzo de 2020, se encuentra vigente una normativa que prohíbe la entrega de bolsas plásticas de un solo uso en los establecimientos comerciales. Dicha regulación faculta a los condados y ciudades para decidir si imponen o no un cobro de \$0.005 por cada bolsa de papel entregada al consumidor. La normativa contempla excepciones específicas, entre las que se incluyen las bolsas plásticas utilizadas como envoltura de carne, pescado y verduras, así como bolsas de basura, bolsas para almacenamiento de alimentos y aquellas entregadas en farmacias.

Este caso se incorpora como referente teórico en la medida en que evidencia un modelo regulatorio alternativo al uso de impuestos ambientales, basado en la prohibición directa y en cargos administrativos, lo cual permite contrastar este enfoque con el instrumento tributario adoptado en Colombia para desincentivar el consumo de bolsas plásticas (New York State Association of Counties – NYSAC, 2019).

Canadá:

En Canadá, el Consejo Canadiense de Ministros de Medio Ambiente impulsó, desde el año 2005, la implementación de programas de responsabilidad extendida del productor, orientados al manejo del flujo de residuos y a la reducción de envases. Posteriormente, entre los años 2007 y 2009, se fortalecieron estrategias de embalaje sostenible, con el fin de disminuir el impacto ambiental asociado a los residuos de envases.

Desde una perspectiva teórica, estas iniciativas constituyen un enfoque distinto al impuesto al consumo, en tanto desplazan la carga regulatoria hacia los productores e importadores, configurándose como una alternativa normativa que permite evaluar la pertinencia del tributo como instrumento extrafiscal (Canadian Council of Ministers of the Environment, 2009).

5.4. Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas

En Colombia el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas fue creado mediante la Ley 1819 de 2016, Artículo 207, adicionando el artículo 512 – 15 del Estatuto Tributario. Por primera vez en Colombia se introduce en la normatividad tributaria del país, los llamados impuestos verdes, entre ellos el INCBP, que busca desincentivar el consumo y reducir el impacto ambiental, moderando el uso de las bolsas plásticas. En el artículo 207 de la Ley se adiciona al Estatuto Tributario Nacional el artículo 512-15, con el cual a partir del 1 de julio de 2017 se empezó a cobrar el impuesto al consumo de bolsas plásticas a los consumidores de establecimientos de comercio responsables del impuesto sobre las ventas.

El INCBP se constituye en un impuesto extrafiscal que busca la protección ambiental, con funciones de índole social y cultural, al crear conciencia sobre los efectos nocivos que tiene el consumo excesivo de las bolsas plásticas, generando acciones encaminadas a prevenir y corregir los efectos de la contaminación que generan, asignando a la ciudadanía la responsabilidad en las afectaciones y el costo que las mismas tienen sobre el ambiente, en virtud al ordenamiento constitucional bajo la noción de Estado Social de Derecho, atendiendo el interés general de vivir en un ambiente sano, en donde el Estado debe garantizar la protección del ambiente, como lo

consagra el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia. En este sentido, este tipo de impuestos cumplen dos propósitos: desestimular las conductas que atentan contra el ambiente y a su vez incentivar comportamientos que ayuden a su protección, bajo el principio de quien contamina - paga.

El hecho generador del impuesto, lo constituye la entrega a cualquier título de bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos de comercio que la entreguen. En este caso, el obligado tributario es aquella persona que ejecuta el hecho imponible y soporta el pago de los impuestos, en este caso es el consumidor, así lo establece el art 512-15 del Estatuto Tributario “El sujeto pasivo del impuesto es la persona que opte por recibir bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar los productos adquiridos en establecimientos (incluyendo domicilios). Sin embargo, por ser un impuesto indirecto, se tiene un sujeto pasivo jurídico, que en este caso recae en las personas naturales y jurídicas que sean responsables de IVA, serán las encargadas de recaudar y pagar el impuesto, es decir, son quienes responden ante la DIAN por este impuesto. Por último, la base gravable está constituida por la cantidad de bolsas plásticas entregadas conforme al hecho generador, multiplicada por la tarifa vigente establecida en cada período, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 512-15 del Estatuto Tributario.

La estructura tarifaria del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas evidencia una tendencia progresiva al incremento del valor por bolsa, lo cual responde a su finalidad extrafiscal. En efecto, la tarifa inició en el año 2017 con un valor de \$20 por bolsa y, para el año 2025, alcanzó los \$70. Este aumento gradual refleja el propósito del impuesto de desincentivar el consumo de bolsas plásticas de un solo uso, mediante el incremento anual de la carga económica asociada a su utilización.

5.4.1. Recaudo del Impuesto al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

En el marco del desarrollo de la presente investigación, se solicitó información a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) relacionada con el recaudo del Impuesto al

Consumo de Bolsas Plásticas. En respuesta a dicha solicitud, la entidad informó que no existe un concepto de pago específico en los recibos oficiales de pagos tributarios, Formulario 490, que permita discriminar de manera individual el valor recaudado por el Impuesto al Consumo de Bolsas Plásticas. Lo anterior se debe a que dicho impuesto se paga conjuntamente con el impuesto sobre la venta de productos transformados a partir de cannabis y con el Impuesto Nacional al Consumo, a través del recibo oficial de pago Formulario 490, concepto 21 (DIAN, comunicación personal, 03 de septiembre de 2025).

En este contexto, el impuesto Nacional al Consumo se declara en el Formulario 310, mediante el cual se detalla la cantidad de bolsas y el Impuesto al Consumo de Bolsas Plásticas; así también el impuesto se calcula con base a un periodo bimestral que corresponde así: Periodo 1, enero-febrero; periodo 2, marzo – abril; periodo 3, mayo- junio; periodo 4, julio- agosto; periodo 5, septiembre – octubre; periodo 6, noviembre – diciembre. Es así que, durante estos periodos es donde se genera la obligación tributaria, donde el contribuyente deberá de registrar las operaciones que estuviesen gravadas y que corresponden al Consumo de Bolsas Plásticas sujetas al impuesto.

Ahora bien, al finalizar cada uno de los bimestres mencionados anteriormente, la declaración del impuesto se debe de presentar en el formulario 310 y dentro de los términos establecidos por la DIAN. Tal cual como lo menciona DIAN, comunicación personal, 03 de septiembre 2025), esta información se encuentra en los decretos anuales de plazos tributarios y que de acuerdo a fechas límite con el ultimo dígito de Número de Identificación Tributaria (NIT). En cuanto al pago del impuesto declarado, este deberá de efectuarse en las mismas fechas establecidas para la presentación de la declaración.

6. Metodología

6.1. Aspectos metodológicos

La presente investigación adoptó un enfoque descriptivo y documental, orientado a analizar la eficacia extrafiscal del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) en Colombia, desde su creación mediante la Ley 1819 de 2016 y su entrada en vigencia a partir de 2017. Este enfoque permite examinar el comportamiento del impuesto, su capacidad disuasoria frente al consumo de bolsas plásticas y la coherencia entre su diseño normativo y los resultados ambientales y tributarios observados.

El estudio emplea técnicas de revisión bibliográfica, análisis documental y análisis comparado, con el fin de identificar los elementos teóricos, normativos y empíricos relacionados con los impuestos verdes y, específicamente, con los tributos dirigidos al desincentivo del uso de plásticos de un solo uso.

6.1.1. *Enfoque y tipo de estudio*

El estudio adoptó un enfoque descriptivo y un método de análisis documental, basado en:

- Revisión normativa, doctrinal y jurisprudencial,
- Estudios académicos nacionales e internacionales,
- Análisis comparado de instrumentos tributarios ambientales,
- Información operativa y fiscal suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Este enfoque permitió examinar el diseño del impuesto, su fundamento extrafiscal y su comportamiento en términos de recaudo, consumo y mitigación ambiental.

6.1.2. *Fuentes de información*

La investigación tomó como referencia cuatro grupos de fuentes:

- a) Fuentes normativas
 - Ley 1819 de 2016
 - Decreto 1625 de 2016 y sus modificaciones
 - Regulación ambiental sobre plásticos de un solo uso
 - Directrices técnicas y fiscales sobre impuestos verdes
- b) Fuentes doctrinales y académicas
 - Artículos científicos, tesis, libros e informes técnicos relacionados con:
 - extrafiscalidad,
 - impuestos ambientales,
 - uso y regulación de plásticos de un solo uso,
 - experiencias internacionales de impuestos al plástico.
- c) Fuentes institucionales
 - Informes de organismos multilaterales como el PNUMA, OCDE, BID y CEPAL, así como documentos oficiales del Ministerio de Ambiente, DNP y Superservicios.
- d) Datos operativos suministrados por DIAN
 - Se utilizarán datos oficiales recibidos mediante solicitudes formales, que incluyen:
 - número de bolsas gravadas por año,
 - recaudo del impuesto desde 2017,
 - registro de bolsas biodegradables y no biodegradables,
 - comportamiento de los establecimientos responsables.

Esta información permitió analizar empíricamente el funcionamiento real del tributo.

6.1.3. Técnicas de recolección y selección de información

Para la recolección y selección de información se emplearon las siguientes técnicas:

- Revisión bibliográfica sistemática mediante repositorios institucionales, Google Académico, bases internacionales y motores de búsqueda especializados.
- Criterios de selección basados en pertinencia temática, actualidad, validez científica y alineación con los objetivos de la investigación.
- Análisis normativo y jurisprudencial para identificar fundamentos, alcances y limitaciones del tributo.
- Sistematización de datos oficiales provenientes de la DIAN para su representación en tablas, gráficos y cuadros interpretativos.

6.1.4. Técnica de procesamiento y análisis

El procesamiento y análisis de la información incluyó las siguientes actividades:

- Análisis de contenido para interpretar documentos normativos, doctrinales y académicos.
- Análisis comparado para contrastar el diseño y funcionamiento del INCBP con experiencias internacionales.
- Representación gráfica y tabular de la evolución del consumo de bolsas gravadas y del recaudo del impuesto.

Como parte del análisis comparado, se elaboró una tabla descriptiva que permitió examinar la normatividad ambiental adoptada en distintos países de América Latina frente al uso de bolsas plásticas. A partir de este ejercicio, se identificaron los enfoques regulatorios predominantes, principalmente de carácter prohibitivo o restrictivo, así como las finalidades ambientales perseguidas por dichas disposiciones.

El análisis de esta información permitió ubicar al INCBP en perspectiva internacional, evidenciando que, a diferencia de otros países de la región, Colombia optó por un instrumento tributario con finalidad extrafiscal para desincentivar el consumo de bolsas plásticas, lo cual

constituye un insumo relevante para la evaluación de su eficacia como herramienta de política ambiental.

6.1.5. *Articulación con los objetivos de la investigación*

La metodología se vincula con los objetivos de la siguiente manera:

- Objetivo específico 1: se desarrolló mediante el análisis normativo y doctrinal del INCBP.
- Objetivo específico 2: se abordó mediante el análisis conceptual y la revisión de los principios económicos y ambientales de los impuestos verdes.
- Objetivo específico 3: se sustentó en la interpretación de datos oficiales de la DIAN y literatura científica sobre efectos económicos y ambientales.

La integración de estos componentes permitió evaluar la eficacia extrafiscal del impuesto, en coherencia con el objetivo general y la pregunta de investigación.

7. Análisis y Resultados

Se presentan los resultados del análisis realizado en el marco de la investigación sobre el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) en Colombia. Para tal fin, se utilizó información operativa y tributaria comprendida en el periodo 2017–2025, la cual permitió examinar la evolución del comportamiento de los agentes obligados al impuesto, la dinámica del recaudo y la sustitución en el consumo de bolsas plásticas no biodegradables.

El estudio se articula directamente con el objetivo general de la investigación, que consiste en analizar los avances del cobro del INCBP como una medida extrafiscal para disminuir el consumo de bolsas plásticas, y con los objetivos específicos.

7.1. Objetivo específico 1. Describir la regulación colombiana sobre el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas con respecto a otros países con impuestos similares

El primer objetivo específico consistió en describir la regulación colombiana del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) y contrastarla con los enfoques normativos adoptados en otros países, a partir del análisis documental señalado en la metodología. Para ello, se examinó la normatividad nacional vigente, los elementos estructurales del impuesto establecidos en la Ley 1819 de 2016 y la regulación ambiental sobre el uso de bolsas plásticas implementada en países de América Latina.

Con el fin de establecer un punto de comparación entre el modelo colombiano y las medidas adoptadas en otros países de la región, y a partir de la información sistematizada previamente en la Tabla 1 del marco teórico, se elaboró una tabla de síntesis comparativa (Tabla 2), la cual permite identificar los enfoques regulatorios utilizados para enfrentar el consumo de bolsas plásticas en el contexto latinoamericano.

Tabla 2*Comparación de enfoques regulatorios frente al uso de bolsas plásticas*

País / Región	Tipo de instrumento	Naturaleza del enfoque	Alcance de la medida	Mecanismo principal de desincentivo	Observaciones relevantes
Colombia	Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP)	Tributario – extrafiscal	Nacional	Incentivo económico negativo aplicado al consumidor final	Instrumento incorporado al sistema tributario. Busca modificar el comportamiento de consumo sin prohibir el uso de bolsas plásticas.
Países de América Latina analizados	Prohibiciones y restricciones administrativas	Regulatorio – no tributario	Nacional y/o subnacional	Prohibición total o parcial de la entrega de bolsas plásticas	Predomina el enfoque restrictivo. No se identifican impuestos específicos al consumo de bolsas plásticas integrados a los sistemas tributarios.

Nota. Esta tabla muestra la comparación de los enfoques regulatorios respecto al uso de bolsas plásticas.

Nota: La información contenida en esta tabla se deriva del análisis de la normatividad ambiental sobre el uso de bolsas plásticas en América Latina presentada en la Tabla 1. El contraste se realiza a nivel de enfoques regulatorios, dado que en los países analizados no se identifican instrumentos tributarios equivalentes al Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas implementado en Colombia.

El análisis de la Tabla 2 permite observar que, en los países latinoamericanos examinados, las estrategias para reducir el uso de bolsas plásticas se han basado principalmente en medidas de carácter prohibitivo o restrictivo, tales como la prohibición total o parcial de su entrega, sin recurrir a instrumentos tributarios específicos asociados al consumo. En este sentido, el desincentivo se logra mediante la restricción directa de la circulación de bolsas plásticas.

En contraste con estos enfoques, Colombia adoptó un instrumento tributario de naturaleza extrafiscal, incorporado al Impuesto Nacional al Consumo, cuyo hecho generador se configura con la entrega de bolsas plásticas no biodegradables por parte de establecimientos responsables del IVA. Este diseño normativo busca incidir en el comportamiento del consumidor a través de un

incentivo económico negativo, permitiendo la sustitución progresiva del consumo sin imponer una prohibición absoluta del uso de bolsas plásticas.

Una vez identificado el enfoque diferencial del modelo colombiano frente a los países de la región, resulta pertinente describir con mayor detalle la estructura normativa del INCBP y la evolución de su tarifa desde su entrada en vigor. En Colombia, el impuesto fue creado mediante la Ley 1819 de 2016 como un tributo orientado a desincentivar el uso de bolsas plásticas entregadas por los establecimientos comerciales. Desde su implementación en 2017, la tarifa ha presentado incrementos progresivos conforme a lo previsto en el artículo 512-15 del Estatuto Tributario, tal como se evidencia en la Tabla 3, lo cual refleja la intención del legislador de fortalecer el efecto desincentivador del tributo y su alineación con el principio ambiental de “quien contamina paga”.

Tabla 3

Tarifa Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas 2017 – 2025

Año	Tarifa en pesos por Bolsa	Norma aplicable	Fecha entrada en vigencia
2017	\$ 20	Art. 512-15 ET, Art 207 ley 1819 de 2016	1 de julio de 2017
2018	\$ 30	Art. 512-15 ET, Art 207 ley 1819 de 2016	1 de enero de 2018
2019	\$ 40	Art. 512-15 ET, Art 207 ley 1819 de 2016	1 de enero de 2019
2020	\$ 50	Art. 512-15 ET, Art 207 ley 1819 de 2016	1 de enero de 2020
2021	\$ 51	Art. 512-15 ET, Art 207 ley 1819 de 2016	1 de enero de 2021
2022	\$ 53	Art. 512-15 ET, Art 207 ley 1819 de 2016	1 de enero de 2022
2023	\$ 60	Art. 512-15 ET, Art 207 ley 1819 de 2016	1 de enero de 2023
2024	\$ 66	Art. 512-15 ET, Art 207 ley 1819 de 2016	1 de enero de 2024
2025	\$ 70	Art. 512-15 ET, Art 207 ley 1819 de 2016	1 de enero de 2025

Nota: Esta tabla contiene información a partir de Informes de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales 2025.

A partir de este análisis conjunto, se evidencia que, si bien el objetivo plantea una comparación con otros países con impuestos similares, uno de los principales hallazgos es que, en los países latinoamericanos analizados, no se identifican impuestos específicos al consumo de bolsas plásticas integrados a sus sistemas tributarios. En consecuencia, la comparación se realiza a

nivel de enfoques regulatorios, lo cual permite describir la singularidad del modelo colombiano frente a los mecanismos no tributarios predominantes en la región y cumplir con el propósito descriptivo establecido en este objetivo específico.

7.2. Objetivo específico 2. Analizar los elementos y principios del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas que permitan establecer si cumple su cometido extrafiscal

Para el desarrollo del segundo objetivo se aplicó un análisis normativo y conceptual, orientado a examinar la estructura del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) a partir de sus elementos esenciales —hecho generador, sujeto pasivo, base gravable y tarifa— y a contrastarlos con los principios tributarios y ambientales que orientan el sistema colombiano. Esta aproximación metodológica permitió evaluar la coherencia interna del diseño del impuesto con su finalidad extrafiscal de desincentivar el consumo de bolsas plásticas y promover alternativas más sostenibles.

Con el propósito de asegurar claridad analítica y coherencia con el objetivo propuesto, el INCBP se desagregó en sus elementos estructurales, entendidos como:

- I. El hecho generador, asociado a la entrega de bolsas plásticas no biodegradables por parte de los establecimientos comerciales;
- II. El sujeto pasivo, diferenciando el sujeto pasivo económico, correspondiente al consumidor final que asume el costo del tributo, y el sujeto pasivo jurídico, constituido por los responsables del IVA encargados del recaudo y la declaración del impuesto;
- III. La base gravable, determinada por el número de bolsas entregadas, clasificadas según su nivel de biodegradabilidad; y
- IV. La tarifa, definida de manera progresiva y diferenciada conforme a los parámetros establecidos en la normatividad vigente.

Desde una perspectiva analítica, esta estructura permite identificar que el impuesto fue diseñado para incidir directamente en las decisiones de consumo mediante un mecanismo de señal de precio, trasladando al consumidor el costo ambiental asociado al uso de bolsas plásticas no biodegradables, sin recurrir a prohibiciones absolutas. La permanencia del hecho generador y la simplicidad de la base gravable facilitan la aplicación del tributo y refuerzan su función regulatoria.

De manera complementaria, el análisis se sustentó en los principios que orientan el carácter extrafiscal del impuesto, particularmente el principio de extrafiscalidad, que concibe el tributo como un instrumento para modificar el comportamiento de los agentes económicos, y el principio de “quien contamina paga”, mediante el cual se internaliza el costo ambiental derivado de decisiones de consumo con impacto negativo sobre el entorno. Estos principios constituyen el marco conceptual desde el cual se evalúa la funcionalidad del diseño del INCBP y su coherencia con los objetivos de política ambiental.

El Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas fue concebido como un instrumento tributario de naturaleza extrafiscal, orientado a desincentivar el uso de bolsas plásticas no biodegradables y a promover alternativas más sostenibles. Su finalidad no se limita al recaudo, sino que se articula con los objetivos de política ambiental, utilizando el instrumento tributario como mecanismo de regulación indirecta del comportamiento del consumidor y de los establecimientos comerciales.

Desde su entrada en vigor en 2017, la tarifa del impuesto ha experimentado incrementos progresivos, pasando de \$20 a \$70 por bolsa en 2025, conforme a lo dispuesto en el artículo 512-15 del Estatuto Tributario. Este esquema tarifario refuerza el componente extrafiscal del tributo, en la medida en que incrementa gradualmente el costo asociado al consumo de bolsas no biodegradables, intensificando el desincentivo económico y favoreciendo la adopción de opciones biodegradables, las cuales cuentan con tarifas reducidas o exenciones según su clasificación.

Desde el punto de vista del diseño normativo, el impuesto incorpora elementos coherentes con su finalidad ambiental, como la diferenciación tarifaria según el nivel de biodegradabilidad del material y la permanencia del hecho generador. Estos componentes permiten que el tributo actúe

como un mecanismo de regulación gradual del consumo, orientando las decisiones de los agentes económicos hacia alternativas de menor impacto ambiental, sin afectar de manera abrupta la dinámica del mercado.

La información estadística suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) permite analizar el comportamiento observado durante el periodo 2017–2025 en relación con este objetivo. En términos generales, los datos evidencian una reducción progresiva en el número de bolsas no biodegradables entregadas por los establecimientos comerciales y un incremento en el uso de bolsas biodegradables, lo cual resulta consistente con la orientación extrafiscal del impuesto.

Tabla 4

Evolución temporal de las bolsas gravadas y biodegradables

Año	Bolsas 100% biodegradables	Bolsas 0% biodegradables	Bolsas 25–75% biodegradables
2017	511.7 millones	166.8 millones	3.7 millones
2018	1.002 millones	4.7 millones	6.2 millones
2019	1.018 millones	2.8 millones	5.7 millones
2020	903.7 millones	6.3 millones	4.9 millones
2021	943.7 millones	143.3 millones	2.8 millones
2022	934.4 millones	12.4 millones	2.3 millones
2023	904.0 millones	5.3 millones	2.1 millones
2024	516.6 millones	3.5 millones	78.0 millones
2025	147.1 millones	2.7 millones	56.8 millones

Nota: Esta tabla contiene información a partir de información operativa tributaria, 2017–2025

El análisis de la Tabla 4 requiere considerar ciertos comportamientos atípicos que influyen en la interpretación de los resultados. En particular, el año 2017 presenta un valor elevado en la categoría de bolsas 0 % biodegradables, lo cual puede asociarse al periodo inicial de implementación del impuesto, durante el cual los establecimientos comerciales y los consumidores aún se encontraban en proceso de adaptación al nuevo esquema tributario.

De igual forma, el año 2021 registra un incremento significativo en el número de bolsas 0 % biodegradables frente a los años inmediatamente anteriores y posteriores. Este comportamiento puede explicarse por los efectos derivados del periodo pospandemia, caracterizado por una mayor

percepción de riesgo sanitario y un aumento en el uso de empaques de un solo uso por razones de higiene y bioseguridad, lo que incidió de manera transitoria en las decisiones de consumo.

Por su parte, los datos correspondientes al año 2025 deben interpretarse con cautela, dado que no comprenden la totalidad del periodo anual, sino información parcial disponible a la fecha de corte del estudio. En consecuencia, las cifras registradas para este año no son plenamente comparables con las de los años anteriores y no permiten establecer conclusiones definitivas sobre la tendencia anual completa.

Este comportamiento se complementa con la información contenida en la Tabla 5, que resume el número de declaraciones, el volumen de bolsas por tipo y el recaudo asociado al impuesto, así como con la evolución gráfica presentada en las Figuras 1 y 2, las cuales facilitan la comprensión de la magnitud y dirección de los cambios observados.

Tabla 5

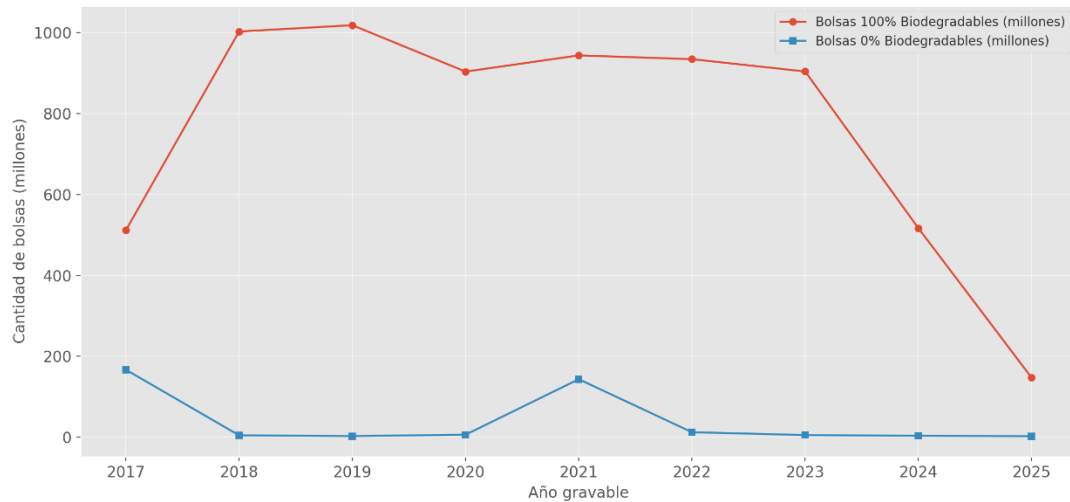
Resumen anual de declaraciones, bolsas y recaudo 2017- 2025

Año	Declaraciones	Bolsas 100%	Bolsas 0%	Bolsas 25–75%	Impto 100% (M\$)
2017	39.946	511,6 M	166,8 M	4,0 M	10.233
2018	85.471	1.002 M	4,7 M	6,2 M	30.086
2019	83.373	1.018 M	2,8 M	5,7 M	40.736
2020	70.487	903,7 M	6,3 M	4,9 M	45.189
2021	69.000	943,7 M	143,3 M	2,8 M	48.133
2022	69.735	934,4 M	12,3 M	2,3 M	49.526
2023	70.602	904,0 M	5,3 M	2,1 M	54.243
2024	51.981	516,6 M	3,5 M	78,0 M	34.099
2025	12.795	147,1 M	2,7 M	56,8 M	10.302

Nota: Esta tabla contiene información a partir de información operativa tributaria, 2017–2025

Figura 1

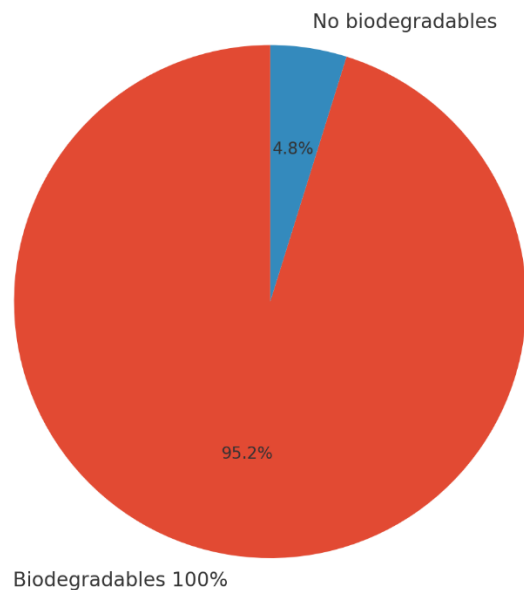
Evolución del Número de Bolsas Entregadas por Año



Nota: Esta gráfica contiene información a partir de información operativa tributaria, 2017–2025

Figura 2

Proporción de bolsas biodegradables vs no biodegradables (2017-2025)



Nota: Esta gráfica contiene información a partir de información operativa tributaria, 2017–2025

En conjunto, los datos permiten identificar patrones coherentes con los fines extrafiscales del impuesto, tales como la disminución sostenida de bolsas no biodegradables, el incremento de alternativas biodegradables y un comportamiento del consumidor cada vez más sensible al costo asociado al uso de bolsas plásticas.

Asimismo, los resultados correspondientes a los años 2024 y 2025 muestran una reducción más marcada en el uso de bolsas no biodegradables, lo cual puede asociarse al efecto acumulado de las tarifas progresivas implementadas desde 2017 y a la mayor disponibilidad de alternativas sostenibles en el mercado.

En términos de sustitución de materiales, la tendencia resulta especialmente relevante: durante el periodo analizado, las bolsas no biodegradables se redujeron de manera significativa, mientras que las bolsas 100 % biodegradables alcanzaron una participación mayoritaria. Esta transformación se relaciona directamente con el diseño del tributo, el carácter progresivo de la tarifa y la permanencia del hecho generador, evidenciando una orientación coherente con los fines extrafiscales previstos por el legislador.

No obstante, el análisis del diseño normativo también permite identificar una limitación estructural del impuesto, asociada a su aplicación exclusiva a los responsables del IVA. Esta restricción reduce el alcance extrafiscal del tributo, en la medida en que no todas las bolsas entregadas en el país quedan efectivamente gravadas, lo cual condiciona su capacidad para desincentivar de manera integral el consumo de bolsas plásticas.

En síntesis, a partir de los elementos normativos analizados y de la información estadística disponible, se observa que el INCBP presenta una orientación extrafiscal coherente y ha incidido en la reducción del uso de bolsas no biodegradables y en la transición hacia alternativas más sostenibles. Sin embargo, su efectividad extrafiscal se encuentra condicionada por su estructura normativa, lo que sugiere que su impacto podría fortalecerse mediante ajustes en el diseño del impuesto, aspecto que se aborda con mayor profundidad en el objetivo específico siguiente.

7.3. Objetivo específico 3. Determinar los efectos económicos y ambientales de la aplicación del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas

El desarrollo del tercer objetivo se orientó a determinar los efectos económicos y ambientales derivados de la aplicación del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP), a partir del análisis de los datos de recaudo y de los registros de entrega de bolsas biodegradables y no biodegradables reportados entre 2017 y 2025. Para ello, se aplicó una metodología de análisis descriptivo de la información operativa tributaria suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), complementada con un análisis comparativo de series temporales y una lectura territorial del comportamiento del recaudo, con el fin de identificar patrones, tendencias y variaciones relevantes asociadas a la aplicación del tributo.

Desde la perspectiva económica, el comportamiento del recaudo constituye un indicador clave para evaluar el impacto del impuesto. Como se observa en la Tabla 6, el recaudo del INCBP pasó de \$10.233 millones en 2017 a \$54.243 millones en 2023, lo que evidencia una etapa inicial de consolidación del tributo. Este crecimiento sostenido se encuentra asociado al incremento progresivo de la tarifa por bolsa, a la permanencia del hecho generador y a una cobertura relativamente estable de los sujetos pasivos durante los primeros años de aplicación del impuesto.

Este comportamiento resulta consistente con la fase inicial de los impuestos extrafiscales, en la cual el recaudo tiende a aumentar antes de que se materialicen plenamente los cambios en el comportamiento del consumidor. En este sentido, el incremento del recaudo observado entre 2017 y 2023 no contradice la finalidad ambiental del impuesto, sino que refleja un proceso gradual de adaptación de los agentes económicos frente al nuevo instrumento tributario.

No obstante, a partir de 2024 se observa una disminución significativa en los ingresos del impuesto, situación que coincide con una reducción marcada en la entrega de bolsas no biodegradables y con un aumento en el uso de bolsas biodegradables, especialmente de aquellas clasificadas como intermedias (25 %–75 %). Este comportamiento resulta coherente con la lógica extrafiscal del tributo, en la medida en que, a medida que se reduce el consumo del bien gravado, el recaudo tiende a estabilizarse o a disminuir.

Un aspecto relevante del comportamiento del recaudo es que su disminución en los años más recientes no debe interpretarse como un fracaso del instrumento, sino como una manifestación

de su carácter extrafiscal. A diferencia de los impuestos de finalidad puramente recaudatoria, en los impuestos ambientales el descenso del recaudo puede constituir una señal de éxito, en tanto refleja una reducción efectiva en el consumo del bien gravado. En este sentido, la caída del recaudo observada a partir de 2024 se encuentra directamente relacionada con la disminución sostenida en la entrega de bolsas no biodegradables, lo que sugiere que el desincentivo económico ha incidido en las decisiones de consumo.

Tabla 6

Evolución del recaudo por el impuesto al consumo

Año	Recaudo bolsas 100% (millones \$)	Total otros porcentajes (millones \$)	Recaudo total (millones \$)
2017	10.233	34	10.267
2018	30.086	85	30.171
2019	40.736	100	40.836
2020	45.189	89	45.278
2021	48.133	63	48.196
2022	49.526	62	49.588
2023	54.243	66	54.309
2024	34.099	3.8 mil	3.8 mil
2025	10.302	2.9 mil	2.9 mil

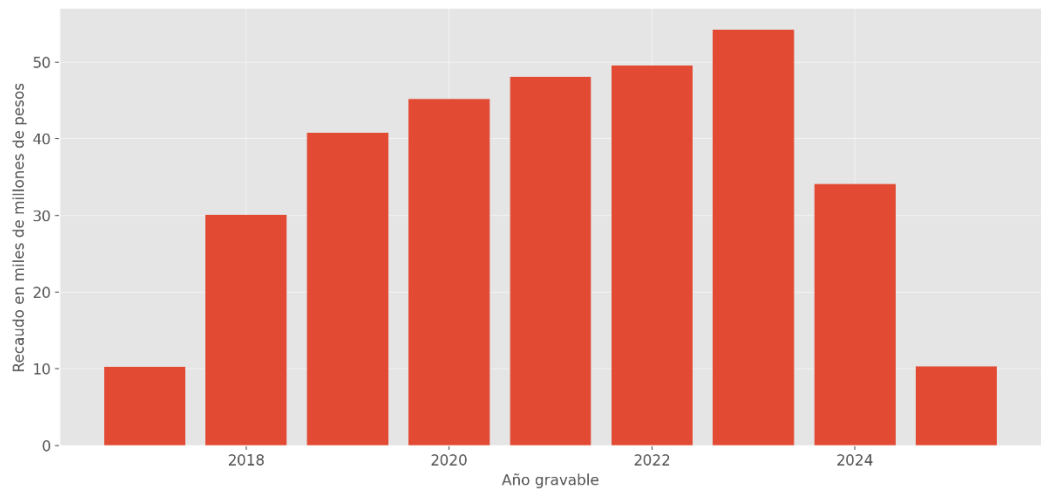
Cifras aproximadas en millones de pesos corrientes.

Nota: Esta gráfica contiene información a partir de información operativa tributaria, 2017–2025

El análisis del recaudo permite identificar que la progresividad de la tarifa generó inicialmente un aumento de los ingresos fiscales, seguido de fluctuaciones asociadas a la reducción del consumo de bolsas no biodegradables. Este patrón refleja un comportamiento esperado en los impuestos con finalidad extrafiscal, en los cuales el éxito del instrumento se traduce, paradójicamente, en una disminución del recaudo a medida que se modifica la conducta del consumidor.

La evolución del recaudo se visualiza de manera complementaria en la Figura 3, la cual permite apreciar con mayor claridad la tendencia general del impuesto a lo largo del periodo analizado.

Figura 3
Evolución del recaudo del impuesto 2017–2025 - Recaudo del impuesto al Consumo de Bolsas Plásticas (100%) por año



Nota: Esta gráfica contiene información a partir de información operativa tributaria, 2017–2025

Desde la perspectiva ambiental, los datos reportados evidencian un avance progresivo hacia patrones de consumo más sostenibles. En particular, la participación de las bolsas no biodegradables presenta una reducción sostenida durante el periodo analizado, mientras que las bolsas 100 % biodegradables alcanzan una participación del 82,6 % del total declarado entre 2017 y 2025.

Tabla 7
Participación porcentual de las bolsas por tipo

Tipo de bolsa	Participación 2017–2025
100% biodegradables	82.6 %
0% biodegradables	15.3 %
25%–75% biodegradables	2.1 %

Nota: Esta gráfica contiene información a partir de información operativa tributaria, 2017–2025

Esta transición hacia alternativas biodegradables constituye un efecto ambiental relevante del impuesto, en tanto refleja una sustitución progresiva de materiales con menor impacto ambiental. El hecho de que las bolsas 100 % biodegradables representen más del 80 % del total declarado durante el periodo analizado evidencia un cambio estructural en la composición de los materiales utilizados por los establecimientos comerciales. Este comportamiento sugiere que el

impuesto no solo ha influido en las decisiones de los consumidores, sino también en la oferta de los proveedores, quienes han optado por alternativas que reducen o eliminan la carga tributaria asociada al uso de bolsas plásticas no biodegradables.

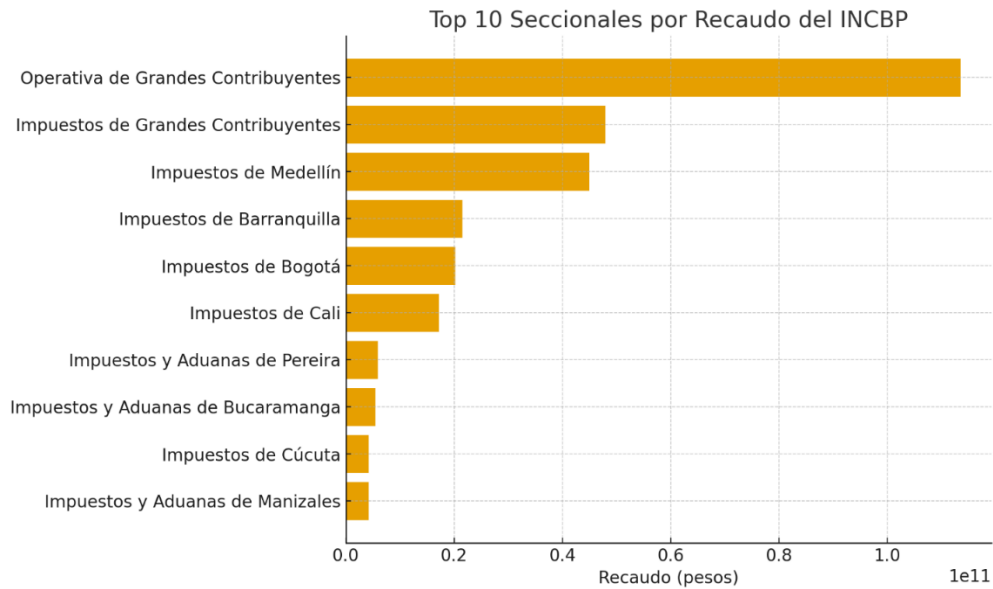
Asimismo, la presencia creciente de bolsas clasificadas como intermedias (25 %–75 %) puede interpretarse como una etapa de transición en los procesos productivos y en la adopción de nuevos materiales, lo que indica que el efecto del impuesto no es inmediato ni homogéneo, sino progresivo. Este fenómeno refuerza la idea de que los instrumentos extrafiscales generan ajustes graduales en los mercados, más que cambios abruptos.

Si bien no es posible inferir impactos ambientales directos sobre variables específicas — como la contaminación de fuentes hídricas o la presencia de microplásticos— debido a la ausencia de información suministrada por la entidad, los datos disponibles sí permiten afirmar que el INCBP ha promovido cambios relevantes en los patrones de consumo y en la utilización de materiales de menor impacto ambiental.

Desde una perspectiva territorial, la información suministrada por la DIAN permite complementar el análisis económico mediante la identificación de diferencias regionales en el comportamiento del recaudo. Como se observa en las Figuras 4 y 5, el impuesto presenta una marcada concentración en un conjunto reducido de seccionales con alta actividad económica, particularmente en las Operativas de Grandes Contribuyentes y en ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali.

Figura 4

Top 10 de seccionales con mayor recaudo del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas

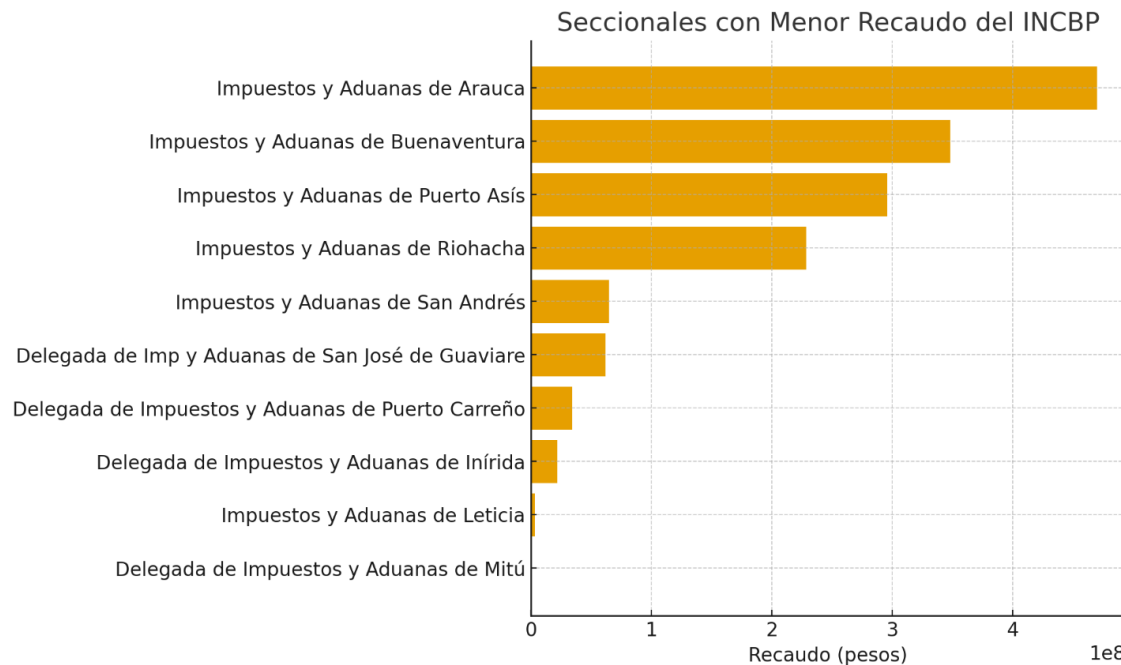


Nota: Esta gráfica contiene información a partir de información suministrada por la DIAN (2025).

Por el contrario, la Figura 5 evidencia que seccionales como San Andrés, Leticia, Mitú e Inírida registran valores nulos o cercanos a cero, mientras que otras presentan recaudos muy bajos. Esta dispersión territorial sugiere que la efectividad económica y extrafiscal del impuesto no es homogénea en todo el territorio nacional, lo cual puede estar asociado a factores como el nivel de actividad económica formal, la concentración de responsables del IVA y las capacidades locales de control y fiscalización.

Figura 5

Seccionales con menor recaudo del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas



Nota: Esta gráfica contiene información a partir de información suministrada por la DIAN (2025).

Estas diferencias territoriales ponen de manifiesto que el impacto del INCBP no depende únicamente de su diseño normativo, sino también de las condiciones económicas e institucionales de cada región. En aquellas seccionales con menor actividad económica formal o con un número reducido de responsables del IVA, el efecto extrafiscal del impuesto resulta limitado, pues el desincentivo económico alcanza a un menor número de operaciones. En consecuencia, la heterogeneidad territorial observada sugiere que la efectividad del impuesto podría fortalecerse mediante estrategias complementarias, tales como el refuerzo de las acciones de control, la ampliación de la base de responsables y la articulación con programas de educación ambiental y tributaria, orientados a consolidar cambios de comportamiento más allá de los principales centros urbanos.

En conjunto, los efectos económicos y ambientales observados permiten afirmar que el INCBP ha generado cambios significativos en los patrones de consumo, ha contribuido a la reducción del uso de bolsas plásticas no biodegradables y ha promovido la adopción de alternativas de menor impacto ambiental. La disminución progresiva del recaudo, asociada a la reducción del consumo del bien gravado, evidencia un comportamiento coherente con la lógica de los impuestos

extrafiscales. No obstante, la efectividad global del instrumento se encuentra condicionada por su alcance regulatorio y por las diferencias territoriales en su aplicación, lo que refuerza la necesidad de complementar el impuesto con acciones de fortalecimiento institucional, control, pedagogía tributaria y articulación con políticas ambientales, con el fin de consolidar su efecto extrafiscal en el largo plazo.

8. Discusión

El Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) constituye uno de los primeros instrumentos tributarios ambientales implementados en Colombia con una finalidad predominantemente extrafiscal, orientada a desincentivar el uso de bolsas plásticas no biodegradables y a promover alternativas de menor impacto ambiental. Los resultados obtenidos a partir del análisis normativo, comparado, estadístico y territorial permiten discutir su alcance real, sus principales avances y las limitaciones que presenta como herramienta de política tributaria ambiental.

En relación con el primer objetivo específico, el análisis de la regulación colombiana, en contraste con las experiencias internacionales examinadas, permitió identificar que el INCBP presenta un diseño normativo particular dentro del contexto regional. Mientras que en varios países predominan medidas de carácter restrictivo o prohibitivo frente al uso de bolsas plásticas, Colombia optó por un instrumento impositivo de naturaleza extrafiscal. Esta diferencia no implica una mayor o menor efectividad per se, sino que evidencia un enfoque distinto de intervención pública, basado en la señal de precio como mecanismo para modificar comportamientos. No obstante, la focalización del impuesto en los responsables del IVA limita su cobertura efectiva, lo que plantea tensiones entre el diseño normativo del tributo y su propósito de desincentivar el consumo generalizado de bolsas plásticas.

Respecto al segundo objetivo específico, la discusión de los elementos estructurales del impuesto —hecho generador, sujeto pasivo, base gravable y tarifa— evidencia que el INCBP incorpora de manera explícita los principios de la extrafiscalidad y de “quien contamina paga”. La progresividad tarifaria adoptada desde su entrada en vigencia y la diferenciación entre bolsas biodegradables y no biodegradables reflejan la intención del legislador de inducir cambios en los patrones de consumo y en la oferta de los establecimientos comerciales. Los resultados empíricos muestran una disminución sostenida en la entrega de bolsas no biodegradables y un incremento en el uso de alternativas biodegradables, lo cual resulta coherente con los fines ambientales del tributo. Sin embargo, la restricción del sujeto pasivo a los responsables del IVA reduce el alcance del

desincentivo económico y limita la capacidad del impuesto para generar transformaciones más amplias en el mercado.

En cuanto al tercer objetivo específico, los efectos económicos y ambientales observados confirman un comportamiento acorde con la lógica de los impuestos extrafiscales. Durante los primeros años de aplicación, el recaudo del INCBP experimentó un crecimiento progresivo, asociado al aumento de la tarifa y a la estabilidad inicial en el uso de bolsas no biodegradables. Posteriormente, a partir de 2024, se evidencia una disminución significativa del recaudo, explicada por la reducción en el consumo del bien gravado y por la transición hacia bolsas con mayores porcentajes de biodegradabilidad. Esta reducción del recaudo no debe interpretarse como un resultado negativo, sino como una manifestación del cumplimiento del objetivo extrafiscal del impuesto, en la medida en que la modificación del comportamiento del consumidor conduce naturalmente a una menor base gravable.

Desde la perspectiva ambiental, la predominancia de las bolsas 100 % biodegradables, que representan el 82,6 % del total reportado en el periodo analizado, constituye un indicador relevante de sustitución de materiales y de adaptación del mercado frente al desincentivo tributario. Aunque la investigación no cuenta con información que permita medir impactos ambientales directos, como la reducción de residuos plásticos en ecosistemas específicos, los datos disponibles permiten afirmar que el INCBP ha contribuido a promover prácticas más sostenibles tanto en los establecimientos comerciales como en los consumidores.

Un elemento adicional de discusión corresponde a la marcada heterogeneidad territorial en la aplicación del impuesto. La concentración del recaudo en un número reducido de seccionales con alta actividad económica, frente a valores marginales o nulos en regiones periféricas, evidencia que la efectividad extrafiscal del INCBP no depende únicamente de su diseño normativo. Factores como la formalidad económica, la capacidad institucional y los mecanismos de control y fiscalización influyen de manera decisiva en su impacto real. En aquellas regiones donde el impuesto tiene una aplicación limitada, el desincentivo económico pierde fuerza, lo que restringe su capacidad para generar cambios significativos en los patrones de consumo.

En conjunto, la discusión integrada de los resultados asociados a los tres objetivos específicos permite afirmar que el INCBP ha generado efectos medibles y coherentes con su finalidad extrafiscal, particularmente en la reducción del uso de bolsas plásticas no biodegradables y en la promoción de alternativas más sostenibles. No obstante, también pone de relieve limitaciones estructurales relacionadas con su alcance normativo, su aplicación territorial y la necesidad de complementar el instrumento con estrategias educativas, regulatorias y operativas. Estos hallazgos confirman que el impuesto constituye una herramienta relevante dentro de la política tributaria ambiental colombiana, pero que su potencial pleno depende de ajustes institucionales y de una articulación más amplia con otras políticas públicas orientadas a la sostenibilidad.

9. Conclusiones

El análisis realizado sobre el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP), desde su creación mediante la Ley 1819 de 2016 y su aplicación a partir de 2017, permite concluir que este tributo ha generado efectos relevantes en la modificación de los patrones de consumo de bolsas plásticas en Colombia y en la transición hacia alternativas de menor impacto ambiental. Los resultados evidencian que el impuesto ha operado como un instrumento de naturaleza extrafiscal, orientado principalmente a desincentivar el uso de bolsas plásticas no biodegradables y a promover prácticas más sostenibles por parte de consumidores y establecimientos comerciales.

En relación con el primer objetivo específico, el análisis comparado de la regulación colombiana frente a las experiencias internacionales examinadas permitió identificar que Colombia adoptó un enfoque normativo particular dentro del contexto regional. Mientras que en otros países predominan medidas de carácter restrictivo o prohibitivo frente al uso de bolsas plásticas, el INCBP se configura como un instrumento impositivo de naturaleza extrafiscal. No obstante, la limitación del impuesto a los responsables del IVA reduce su cobertura efectiva, lo que restringe su alcance frente al objetivo de desincentivar de manera generalizada el consumo de bolsas plásticas en el país.

Respecto al segundo objetivo específico, el examen de los elementos estructurales del impuesto -hecho generador, sujeto pasivo, base gravable y tarifa- permitió establecer que su diseño normativo es coherente con los principios de la extrafiscalidad y de “quien contamina paga”. La progresividad tarifaria implementada desde su entrada en vigencia y la diferenciación entre bolsas biodegradables y no biodegradables reflejan la intención del legislador de inducir cambios en el comportamiento de los consumidores y en la oferta de los establecimientos comerciales. Los resultados empíricos muestran una reducción sostenida en el uso de bolsas no biodegradables y un incremento significativo en el uso de bolsas biodegradables, lo que confirma la incidencia del impuesto en la modificación de patrones de consumo.

En cuanto al tercer objetivo específico, los resultados económicos y ambientales permiten concluir que el INCBP ha producido efectos coherentes con su finalidad extrafiscal. El recaudo del impuesto presentó un crecimiento progresivo entre 2017 y 2023, asociado al aumento de la tarifa y a la estabilidad inicial en el consumo del bien gravado, seguido de una disminución marcada en 2024 y 2025. Este comportamiento resulta consistente con la lógica de los impuestos extrafiscales, en la medida en que la reducción del consumo de bolsas no biodegradables conduce naturalmente a una menor base gravable y, por ende, a una disminución del recaudo. Desde la perspectiva ambiental, la predominancia de bolsas 100 % biodegradables -que superan el 80 % del total reportado- evidencia una adaptación progresiva del mercado y de los consumidores hacia alternativas más sostenibles. Si bien no se cuenta con indicadores ambientales directos, la reducción del uso de bolsas no biodegradables constituye un avance relevante en la disminución potencial de residuos plásticos.

Finalmente, el análisis territorial permitió identificar una aplicación heterogénea del impuesto en el territorio nacional. La concentración del recaudo en un número reducido de seccionales con alta actividad económica y la existencia de regiones con valores marginales o nulos evidencian desafíos en materia de control, cumplimiento y pedagogía tributaria. Este hallazgo confirma que la efectividad extrafiscal del INCBP no depende únicamente de su diseño normativo, sino también de la capacidad institucional para garantizar una aplicación homogénea del tributo en todo el país.

En síntesis, el Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas ha contribuido de manera significativa, aunque no plena, al cumplimiento de su finalidad extrafiscal de reducir el uso de bolsas plásticas no biodegradables y de fomentar alternativas biodegradables. No obstante, persisten retos normativos, operativos y pedagógicos que deben ser atendidos para fortalecer su efectividad y consolidarlo como un instrumento robusto dentro de la política tributaria ambiental colombiana.

10. Recomendaciones

Con base en los resultados obtenidos y en la discusión desarrollada en la presente investigación, se formulan las siguientes recomendaciones, orientadas a fortalecer la eficacia extrafiscal del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas (INCBP) y a potenciar su impacto económico y ambiental como instrumento de política pública.

1. Ampliar la cobertura del impuesto

Se recomienda revisar el alcance del sujeto pasivo del INCBP, actualmente limitado a los responsables del Impuesto sobre las Ventas (IVA). La inclusión progresiva de otros establecimientos que entregan bolsas plásticas, aun cuando no estén obligados a facturar IVA, permitiría ampliar la cobertura del tributo y mejorar la coherencia entre su diseño normativo y su finalidad ambiental, fortaleciendo el desincentivo económico frente al consumo generalizado de bolsas plásticas.

2. Fortalecer los mecanismos de control y fiscalización

Los resultados del análisis territorial evidencian la necesidad de reforzar las acciones de verificación, seguimiento y control, especialmente en aquellas regiones donde el recaudo es bajo o nulo. Un mayor acompañamiento institucional permitiría reducir las brechas entre seccionales y promover un comportamiento más homogéneo en la aplicación del impuesto a nivel nacional, incrementando así su efectividad extrafiscal.

3. Articular el impuesto con campañas educativas y estrategias de sensibilización

Dado que la eficacia de los impuestos extrafiscales depende no solo del desincentivo económico, sino también de la comprensión social del problema ambiental, se recomienda complementar el INCBP con programas de pedagogía tributaria y ambiental. Estas estrategias deben orientarse a promover el uso de bolsas reutilizables, la reducción del consumo de plásticos de un solo uso y la adecuada gestión de residuos, reforzando el cambio de comportamiento en consumidores y establecimientos comerciales.

4. Reforzar la promoción de bolsas biodegradables certificadas

La transición hacia materiales sostenibles debe acompañarse de mecanismos que garanticen que las bolsas declaradas como biodegradables cumplan con estándares técnicos verificables. El fortalecimiento de procesos de certificación y verificación contribuiría a evitar inconsistencias declarativas y a asegurar que la sustitución de materiales genere un impacto ambiental efectivo y medible.

5. Revisar la progresividad tarifaria y su efecto acumulado

Si bien los resultados económicos muestran que la tarifa progresiva del impuesto ha cumplido su cometido inicial como instrumento de desincentivo, su efecto acumulado podría requerir ajustes técnicos para evitar distorsiones o comportamientos no deseados, como el incremento en el uso de bolsas con niveles intermedios de biodegradabilidad. Una revisión periódica de la estructura tarifaria permitiría optimizar su impacto extrafiscal en el mediano y largo plazo.

6. Incorporar mediciones ambientales complementarias

Para fortalecer la evaluación del impacto del INCBP, se recomienda avanzar en la generación de indicadores ambientales complementarios relacionados con la gestión de residuos plásticos, tales como su presencia en fuentes hídricas, suelos y sistemas de disposición final. La disponibilidad de esta información permitiría establecer relaciones más sólidas entre el impuesto y sus efectos ambientales, facilitando evaluaciones integrales de su eficacia.

7. Fomentar la articulación interinstitucional

La aplicación efectiva del INCBP requiere una coordinación más estrecha entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las entidades territoriales. Una articulación institucional fortalecida permitiría abordar vacíos operativos, mejorar los mecanismos de control y desarrollar estrategias conjuntas orientadas a la reducción del uso de bolsas plásticas y a la promoción de prácticas sostenibles.

11. Referencias

- Acuerdo Gubernativo 164, 2021 (10 de agosto de 2021). Reglamento para la gestión integral de los residuos y desechos sólidos comunes. <https://www.marn.gob.gt>
- Acuerdo Gubernativo 189, 2019 (19 de septiembre de 2019). Prohibición del uso y distribución de bolsas plásticas en sus diferentes presentaciones, formas y diseños. <https://leyes.infile.com>
- AEMA. (1997). El tributo ambiental. Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente (p. 313). European Environment Agency. <https://acortar.link/4P0aIL>
- Agency, E. E. (2023, 10 de octubre). European Environment Agency. <https://acortar.link/kAO1Gj>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2019, 26 de noviembre). Ley para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente [Ley N.º 9786]. <https://acortar.link/XyD4y3>
- Asamblea Nacional de la República de Panamá. (2017, 10 de agosto). Que adopta medidas para promover el uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales [Ley N.º 492]. <https://acortar.link/y1QYzU>
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2020, 21 de diciembre). Ley orgánica para la racionalización, reutilización y reducción de plásticos de un solo uso. <https://acortar.link/u3ejib>
- Bai, J., Lu, J., & Li, S. (2018). Fiscal pressure, tax competition and environmental pollution. Springer Nature B.V., 8.
- Beltrán Chica, J. J., & Menco, J. A. (2013). Efectos de la tributación ambiental en la gestión del medio ambiente en Colombia (Tesis de grado, Universidad de Medellín). <https://surl.li/tmttyok>
- Blackman, A., Osorio, A., & Alpízar, F. (2021). Environmental taxes in Latin America: Evidence and challenges. Inter-American Development Bank. <https://surl.li/ynvqhy>
- Buffon, M. (2010). A tributação como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, 38(2), 555–579. <https://surl.li/btljtje>

- Buteler, M. (2019). El problema del plástico: ¿Qué es la contaminación por plástico y por qué nos afecta a todos? Desde la Patagonia difundiendo saberes, 16(28). <https://surl.lu/vztsbz>
- Câmara Municipal de São Paulo. (2019, 25 de junio). Ley N.º 17.123. <https://surl.li/vymyqo>
- Canencio, A. (2023). Impacto del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas en el Municipio de Popayán (2017–2021).
- Canadian Council of Ministers of the Environment. (2009, 29 de octubre). A Canada-wide strategy for sustainable packaging. <https://surl.li/knbynd>
- Cárdenas, M., & Mercer-Blackman, V. (2006). Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad. Fedesarrollo. <https://surl.li/wybgpb>
- Cardona Cuéllar, R., Sabi Ramírez, E., & Fajardo, M. (2021). Análisis de la aplicación del impuesto extrafiscal al consumo nacional de bolsas plásticas: Ibagué, Tolima. I+D Revista de Investigaciones, 16(2), 116–126. <https://surl.li/rikrdy>
- Cedeño, G., Crooks, K., Soto, M., Terán, N., & Walters, A. (2022). Conciencia ambiental frente al inadecuado manejo del plástico por el ser humano. Las Enfermeras de Hoy, 1(2), 44–58. <https://surl.li/ibjshw>
- Chaves Canencio, A. (2023). Impacto del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas en el Municipio de Popayán (Tesis de pregrado, Corporación Universitaria Comfacaucá). <https://surl.li/ypgrfq>
- Congreso de Colombia. (2016). Ley 1819 de 2016. Reforma tributaria estructural. <https://surl.li/ikebab>
- Congreso de la República del Perú. (2018, 19 de diciembre). Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables [Ley N.º 30884]. Archivo Digital de la Legislación del Perú. <https://surl.lu/hbzshv>
- Congreso Nacional de Chile. (2018, 10 de julio). Ley N.º 21.100. Prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio en todo el territorio nacional. <https://surl.lt/svziut>
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 363. <https://surl.li/rourns>

- Departamento Nacional de Planeación. (2021). Evaluación de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Colombia. <https://surl.li/twxibi>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Informe anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia 2024. <https://ods.dnp.gov.co/es/resources>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2017). Estatuto Tributario – Artículo 512-15. Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas. <https://www.dian.gov.co>
- Ellen MacArthur Foundation. (2016). The new plastics economy: Rethinking the future of plastics. <https://surl.li/ojgwcx>
- European Commission. (2019). Reducing single-use plastics: Success stories in the EU. <https://surl.li/qmtjgz>
- Filho, I. D., & Ferreira, P. R. (2017). Principios fundamentales de la tributación ambiental. *Veredas do Direito*, 28.
- Gago Rodríguez, A., & Labandeira Villot, X. (2012). Un nuevo modelo de reforma fiscal verde. *Economics of Energy*, WP 03/2012.
- Gómez-Monroy, C. A., Cuesta-Ramírez, D. H., & Gómez-Cano, C. A. (2021). Análisis de la percepción sobre el impuesto al consumo de bolsas plásticas. *Loginn*, 5(1). <https://surl.li/uaknxx>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2022). Informe nacional de residuos sólidos y plásticos en Colombia. <https://www.ideam.gov.co>
- Jambeck, J. R., Geyer, R., Wilcox, C., et al. (2015). Plastic waste inputs from land into the ocean. *Science*, 347(6223), 768–771. <https://surl.li/yqkrjw>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). Guía del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas. <https://surl.li/unvtrr>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). Taxing plastic pollution: A review. <https://surl.li/txroxi>

United Nations Environment Programme. (2018). Single-use plastics: A roadmap for sustainability. <https://surl.li/aljdet>

Valdés Costa, R. (2004). Instituciones de derecho tributario. Depalma. <https://surl.li/cybxle>

Villafuerte Parí, J. (2022). Impuesto al consumo de las bolsas plásticas, su impacto financiero y tributario en supermercados Cusco año 2021 (Trabajo de grado). <https://surl.lt/ykhnuo>