

Políticas públicas al derecho/Editorial Dejusticia

REPENSANDO LA JUSTICIA TRIBUTARIA: PERSPECTIVAS DESDE AMÉRICA LATINA

*Rodrigo Uprimny
Mariana Matamoros
Editores*



20 años
Dejusticia

REPENSANDO LA JUSTICIA TRIBUTARIA

PERSPECTIVAS DESDE AMÉRICA LATINA

RODRIGO UPRIMNY - MARIANA MATAMOROS
EDITORES

JOSÉ MANUEL CASTRO - DIANA ESTHER GUZMÁN
LILIANA HEREDIA RODRÍGUEZ - MARIANA MATAMOROS
OLIVER PARDO REINOSO - ANDREA LAURA RICCARDI SACCHI
JOSÉ MIGUEL SANABRIA - ADRIANA TORRES - RODRIGO UPRIMNY

Editorial **Dejusticia**

La tributación afecta de manera directa la vida cotidiana de las personas, pues define cómo se financian los servicios públicos, cómo se distribuyen los recursos y qué tan justa es una sociedad. Por ello, los debates sobre impuestos no deben limitarse a expertos, sino involucrar activamente a la ciudadanía. Esta necesidad es especialmente relevante en América Latina y el Caribe, donde los sistemas tributarios han sido históricamente regresivos, con altos niveles de evasión, elusión y competencia fiscal, lo que ha limitado su capacidad redistributiva y su vínculo con la garantía de derechos humanos.

El libro surge para cerrar la brecha entre la discusión técnica y la ciudadanía, articulando tributación, justicia fiscal y derechos humanos con los aportes de la conferencia “Perspectivas sobre la tributación internacional desde América Latina y el Caribe”, realizada en Bogotá, el 29 y 30 de abril de 2024 en las Universidades del Rosario y Externado de Colombia. La primera aborda los fundamentos de la tributación desde una perspectiva redistributiva y de derechos, destacando su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La segunda analiza debates fiscales contemporáneos, como la economía digital, el Impuesto Mínimo Global, la tributación del patrimonio y los beneficios tributarios. La tercera examina la relación entre fiscalidad, género, salud y derechos, mostrando que la política fiscal no es neutral.

En conjunto, el libro sostiene que transformar la fiscalidad es posible y necesario para construir sociedades más justas, democráticas y sostenibles desde el Sur Global.

Palabras clave: derechos humanos, cooperación, impuestos, justicia fiscal, equidad.

Taxation directly affects people’s daily lives, as it defines how public services are financed, how resources are distributed, and how fair a society is. Therefore, debates on taxes should not be limited to experts, but should actively involve citizens. This need is especially relevant in Latin America and the Caribbean, where tax systems have historically been regressive, with high levels of evasion, avoidance, and tax competition, which has limited their redistributive capacity and their link to the guarantee of human rights.

This book aims to bridge the gap between technical discussion and the general public, articulating taxation, tax justice, and human rights with contributions from the conference “Perspectives on International Taxation from Latin America and the Caribbean,” held in Bogotá on April 29 and 30, 2024, at the Rosario and Externado Universities of Colombia. The first addresses the fundamentals of taxation from a redistributive and rights-based perspective, highlighting its relationship with the Sustainable Development Goals. The second analyzes contemporary fiscal debates, such as the digital economy, the Global Minimum Tax, wealth taxation, and tax benefits. The third examines the relationship between taxation, gender, health, and rights, showing that fiscal policy is not neutral.

Taken together, the book argues that transforming taxation is both possible and necessary to build more just, democratic, and sustainable societies in the Global South.

Keywords: human rights, cooperation, taxation, fiscal justice, equity.

Uprimny, R., & Matamoros, M. [Editores]. (2026). *Repensando la justicia tributaria: Perspectivas desde América Latina*. Dejusticia.

REPENSANDO LA JUSTICIA TRIBUTARIA

PERSPECTIVAS DESDE AMÉRICA LATINA

RODRIGO UPRIMNY · MARIANA MATAMOROS
EDITORES

JOSÉ MANUEL CASTRO · DIANA ESTHER GUZMÁN
LILIANA HEREDIA RODRÍGUEZ · MARIANA MATAMOROS
OLIVER PARDO REINOSO · ANDREA LAURA RICCARDI SACCHI
JOSÉ MIGUEL SANABRIA · ADRIANA TORRES · RODRIGO UPRIMNY

20 AÑOS
Dejusticia

Políticas públicas al derecho / Editorial Dejusticia

Uprimny, Rodrigo (Editor)

Repensando la justicia tributaria: perspectivas desde América Latina/Rodrigo Uprimny, Mariana Matamoros (Editores), José Manuel Castro, Diana Esther Guzmán, Liliana Heredia Rodríguez, Oliver Pardo Reinoso, Andrea Laura Riccardi Sacchi, José Miguel Sanabria, Adriana Torres – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2026.

180 páginas; 22 cm. – (Políticas públicas)

ISBN 978-628-7764-62-0

1. Derechos humanos 2. cooperación 3. impuestos 4. justicia fiscal
5. equidad

ISBN 978-628-7764-62-0 versión impresa

978-628-7764-63-7 versión digital

Doi <https://doi.org/10.51438/DJuprimny2026>.

Preparación editorial: Diego Alberto Valencia

Cubierta: Diana Carolina González

Revisión de textos: María José Díaz-Granados

Primera edición

Bogotá, D.C., Colombia, marzo 2026

Este texto puede ser descargado gratuitamente en

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Dejusticia

Calle 35 # 24-31, Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: (57) 601 608 3605

www.dejusticia.org

Contenido

Introducción	9
Primera parte	
Fundamentos y desafíos de la tributación	19
Capítulo 1	
Repensar los sistemas tributarios desde los derechos humanos: un desafío global	20
Capítulo 2	
Fiscalidad y Objetivos de Desarrollo Sostenible: de la incoherencia a un cambio de paradigma	50
Segunda parte	
Innovaciones y debates contemporáneos	77
Capítulo 3	
La OCDE y la economía digital en América Latina y el Caribe	78
Capítulo 4	
Retos transversales sobre el impuesto mínimo global desde América Latina y el Caribe	87
Capítulo 5	
Del impuesto al patrimonio al “impuesto Zucman”: los detalles de un debate colombiano y francés	94
Capítulo 6	
La tributación de las empresas en Colombia: ¿es equitativa?	127

Tercera parte	
Fiscalidad, equidad y derechos	143
Capítulo 7	
El impuesto saludable, la reducción del riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles y la regresividad	144
Capítulo 8	
Justicia fiscal, equidad y género	160

Introducción

Rodrigo Uprimny y Mariana Matamoros

La tributación suele percibirse como un asunto lejano, aburrido y enredado, reservado exclusivamente para los especialistas y para debates muy técnicos. Y es cierto que los temas tributarios tienen dificultades técnicas, como la comprensión de la diferencia entre una tasa nominal y una tasa efectiva de tributación y que, además, muchos especialistas suelen enredar aún más la cosa por el uso de lenguajes arcanos. Sin embargo, la ciudadanía no puede delegar los debates tributarios a un círculo cerrado de especialistas, por una razón muy simple: detrás de cada impuesto hay decisiones que afectan la vida cotidiana de las personas. Los impuestos terminan definiendo qué servicios públicos existen, quiénes cargan con su financiación y qué tan justa es la forma como una sociedad distribuye sus recursos. Los sistemas tributarios reflejan entonces prioridades, valores y proyectos de país y, por ello, las discusiones tributarias no deberían ser un tema reservado a los especialistas: son un asunto que concierne a toda la ciudadanía.

La entrada de la ciudadanía a esta discusión es aún más importante en América Latina y el Caribe por cuanto la política fiscal en la región ha sido históricamente una oportunidad desaprovechada para reducir las profundas desigualdades que caracterizan a nuestros países: sistemas regresivos, altos niveles de evasión y elusión, y una aguda competencia fiscal han limitado el potencial redistributivo de los impuestos y han reducido la capacidad de los Estados para obtener suficientes recursos para

cumplir adecuadamente sus funciones y garantizar los derechos ciudadanos. A ello se suma una mirada que, con frecuencia, ha separado los debates sobre la tributación de las discusiones sobre los derechos humanos, como si recaudar tributos y garantizar derechos fueran tareas independientes.

Este libro nace, entonces, de la necesidad de cerrar esa brecha entre los especialistas en temas tributarios y la ciudadanía, y busca establecer puentes entre los debates de derechos humanos, la justicia fiscal y la política tributaria. Los distintos capítulos fueron presentados inicialmente como ponencias en dos seminarios realizados en 2024 entre Dejusticia y las universidades el Rosario y el Externado para discutir acerca de las posibilidades que podían brindar para la justicia fiscal y los derechos humanos ciertos escenarios internacionales que estaban apareciendo, en especial por la decisión de las Naciones Unidas de avanzar a una Convención Marco sobre Cooperación Fiscal Internacional. Luego de esas discusiones, los autores ajustamos los textos para que fueran incorporados en este libro, que está organizado en tres partes, que guían al lector a través de algunos de los principales debates fiscales contemporáneos.

La primera parte es general e introductoria: aborda los fundamentos y desafíos estructurales de la tributación, invitando a repensar los sistemas fiscales desde una perspectiva global y regional, con énfasis en la redistribución de la riqueza, los derechos humanos y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta parte comprende dos capítulos.

El capítulo 1, escrito por los editores de este libro, propone mirar la tributación desde un ángulo distinto: no solo como un instrumento técnico de recaudo, sino como una herramienta central para garantizar derechos humanos y reducir desigualdades. A lo largo del texto explicamos cómo muchos sistemas fiscales, tanto a nivel nacional como internacional, han sido diseñados sin asumir este rol redistributivo, en desconexión con las discusiones de derechos humanos. Su carácter regresivo, la evasión y elusión fiscal, la competencia tributaria entre países y la ausencia de un enfoque explícito de derechos, entre otros factores, han limitado la capacidad de los Estados para financiar los

derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En América Latina y el Caribe, estas fallas se expresan con especial fuerza, perpetuando, y a veces incluso profundizando, las desigualdades existentes. Sin embargo, el capítulo termina con una visión optimista: destaca avances recientes impulsados desde organismos internacionales y, en particular, desde el Sur global, que buscan integrar la fiscalidad con los derechos humanos. Por ello proponemos repensar los impuestos desde la justicia social y los derechos humanos; creemos que de esa manera podemos contribuir a que los impuestos favorezcan la justicia social y sean una herramienta clave para lograr una mayor realización efectiva de los derechos humanos.

El capítulo 2, del profesor José Manuel Castro, explora la relación entre la política fiscal y los ODS, mostrando que los impuestos son una herramienta esencial —aunque subutilizada— para alcanzarlos. A partir de las funciones clásicas de la hacienda pública, el texto señala una “incoherencia sistémica”: los sistemas tributarios actuales no fueron diseñados para cumplir los ODS y, en muchos casos, generan tensiones entre ellos. Políticas fiscales que parecen alineadas con ciertos objetivos pueden terminar afectando negativamente a poblaciones vulnerables o entrando en conflicto con otros ODS. En el plano internacional, el autor realiza un rastreo histórico de la evolución de la tributación que le permite mostrar que la fiscalidad global ha estado centrada esencialmente en evitar la doble tributación, pero ha sido ajena a consideraciones de justicia global y derechos humanos. Frente a este escenario, el autor propone deconstruir el concepto de soberanía fiscal y avanzar hacia un nuevo paradigma fiscal, impulsado desde el Sur global, por cuanto considera insuficientes las propuestas emanadas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como el proyecto sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS - Base Erosion and Profit Shifting), ya que privilegian a los países del Norte global. Para el autor, es necesario fortalecer el rol de las Naciones Unidas y promover una gobernanza más inclusiva. El texto destaca también el papel que pueden jugar las empresas, por ejemplo, a través de la llamada gobernanza am-

biental, social y corporativa (el marco ESG - “Environmental, Social and Governance”), a fin de que se conviertan en aliadas claves del desarrollo sostenible. El autor detalla cómo esta gobernanza puede operar frente a los temas tributarios, en particular a través de la incorporación de los ODS en las estrategias empresariales.

La segunda parte se centra en las discusiones actuales, pues se adentra en las innovaciones y controversias más recientes de la política fiscal. Los distintos capítulos analizan los desafíos que plantea la economía digital, las respuestas impulsadas desde la OCDE y su impacto en América Latina y el Caribe, así como los retos técnicos, jurídicos y de soberanía asociados al impuesto mínimo global. Este apartado incluye también los debates sobre los beneficios fiscales en Colombia y sobre los impuestos al patrimonio, a partir de experiencias y propuestas discutidas en distintos contextos nacionales e internacionales.

El capítulo 3, de la investigadora Andrea Laura Riccardi, muestra que la digitalización de la economía ha puesto en crisis las reglas tradicionales de la tributación internacional, y explica por qué ha sucedido eso. Con un lenguaje claro, la autora muestra cómo conceptos como el “establecimiento permanente” resultan hoy insuficientes para gravar a grandes empresas digitales que operan sin presencia física en los países donde generan valor. El texto analiza la respuesta de la OCDE a partir del proyecto BEPS, en particular el Pilar 1 y el denominado Monto A, diseñados para reasignar derechos tributarios a las distintas jurisdicciones nacionales. Sin embargo, también expone las dificultades políticas y técnicas que enfrenta su implementación. Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, el capítulo describe un enfoque históricamente apoyado en impuestos al consumo y la adopción de medidas unilaterales, como retenciones en la fuente. En conjunto, el texto invita a reflexionar sobre los límites del actual consenso internacional y los desafíos que enfrenta la región en la tributación de la economía digital.

El capítulo 4, también de Andrea Laura Riccardi, analiza los desafíos que implica para América Latina y el Caribe la adopción del impuesto mínimo global, una de las reformas más

ambiciosas de la tributación internacional reciente. El impuesto busca asegurar que las grandes multinacionales paguen al menos un 15% sobre sus ganancias, a fin de limitar la evasión y la competencia fiscal. No obstante, el texto muestra que su implementación plantea importantes dificultades para la región. Las reglas globales anti-erosión, reglas GloBE (Global anti-Base Erosion Rules), son técnicamente complejas, poco adaptadas a los sistemas tributarios locales y pueden debilitar instrumentos fiscales utilizados para atraer inversión, como exenciones o deducciones. Además, el impuesto no considera adecuadamente las cláusulas de estabilidad fiscal, lo que puede generar conflictos legales y afectar la autonomía de los Estados. El capítulo concluye que, aunque el impuesto mínimo global representa un avance hacia una mayor coordinación internacional, su diseño actual plantea riesgos para la soberanía tributaria y el desarrollo de los países de la región.

En el capítulo 5, José Miguel Sanabria aborda la tributación del patrimonio a partir de un análisis comparado entre Colombia y Francia, mostrando cómo este debate sigue siendo central en un contexto de creciente desigualdad. En el caso colombiano, el autor examina el impuesto al patrimonio reintroducido en 2023 y la demanda de inconstitucionalidad presentada en su contra, así como la respuesta procesal de la Corte Constitucional. En paralelo, el texto analiza la propuesta internacional del economista Gabriel Zucman de crear un impuesto global sobre los grandes patrimonios, orientado a los ultrarricos. La experiencia francesa ilustra tanto el potencial redistributivo de esta idea como las resistencias políticas y económicas que enfrenta. A pesar de los obstáculos, el capítulo sostiene que la tributación del patrimonio sigue siendo una herramienta clave para la justicia fiscal, y que su viabilidad depende, en gran medida, de avanzar hacia una mayor coordinación internacional, especialmente en el marco de las Naciones Unidas.

En el capítulo 6, el último de esta parte, los profesores Oliver Pardo Reinoso y Liliana Heredia Rodríguez analizan cómo los beneficios tributarios afectan las tasas efectivas de tributación (TET) de las empresas en Colombia. El texto muestra que,

aunque la tarifa nominal del impuesto de renta fue del 31% en 2021, las TET promediaron solo 24,9% por tamaño empresarial y 22,3% por actividad económica. La diferencia se debe a beneficios que favorecen principalmente a grandes compañías, que pagan TET, que a empresas más pequeñas y a sectores específicos, todo lo cual genera inequidad vertical y horizontal. Si bien estos incentivos pueden ser útiles en ciertos contextos, su falta de evaluación perpetúa un sesgo prorrico y disminuye el recaudo estatal. En 2021, apenas 12 actividades económicas concentraron el 48% de los beneficios, equivalentes a más de 39 billones de pesos, mientras el gasto fiscal por exenciones y descuentos superó los 16 billones. Los autores plantean que para lograr una mejor justificación fiscal, y cumplir con los compromisos adquiridos con la OCDE, es necesario revisar y reestructurar el sistema tributario, garantizando mayor equidad, competitividad y eficiencia en el recaudo.

La tercera parte pone en el centro la relación entre la fiscalidad, la equidad y los derechos. A través de distintos enfoques, los dos capítulos examinan cómo la política fiscal puede contribuir a disminuir —o profundizar— las desigualdades de género y la economía del cuidado; igualmente las autoras estudian el potencial de ciertos impuestos para alcanzar fines extrafiscales y proteger ciertos derechos fundamentales.

El capítulo 7, de la investigadora Adriana Torres, analiza los llamados “impuestos saludables” como una herramienta fiscal orientada a proteger el derecho a la salud. La autora parte del reconocimiento de que las enfermedades crónicas no transmisibles son una de las principales causas de muerte a nivel global, y generan altos costos sociales y económicos. El texto explica cómo los impuestos a productos ultraprocesados y a las bebidas azucaradas buscan desincentivar su consumo y cuentan con respaldo de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). A través de experiencias en países como México y Chile, la autora muestra la efectividad de estos tributos para reducir el consumo de bebidas azucaradas. Además, el capítulo revisa decisiones judiciales en Colombia que

avalan la constitucionalidad de estos impuestos, reconociéndolos como medidas preventivas legítimas. Finalmente, la autora subraya la importancia de redistribuir los recursos recaudados para compensar posibles efectos regresivos y beneficiar especialmente a poblaciones jóvenes y de bajos ingresos.

Finalmente, el capítulo 8, elaborado por Diana Guzmán y Mariana Matamoros, pone en evidencia que la política fiscal no es neutral frente al género, aunque con frecuencia se presente como tal. A partir del caso colombiano, el texto muestra cómo las mujeres enfrentan cargas fiscales diferenciadas debido a su posición en el mercado laboral, la estructura de los hogares y la falta de reconocimiento de la economía del cuidado. Los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA), afectan de manera desproporcionada a hogares encabezados por mujeres y de menores ingresos. El capítulo identifica tres causas principales de esta desigualdad: una interpretación limitada de la neutralidad fiscal, la priorización de objetivos económicos sobre la equidad de género y la ausencia histórica de datos tributarios desagregados. Frente a ello, las autoras proponen mejorar la información diferenciada por género acerca de los impactos de la política fiscal, e integrar la economía del cuidado en el diseño fiscal, como vías para avanzar en justicia social y eficiencia económica, destacando el papel del Estado en la provisión de servicios e infraestructura que sostienen la vida.

La anterior presentación muestra que los distintos capítulos de este texto comparten una preocupación común: cómo construir sistemas tributarios que no solo recauden recursos en forma más eficiente, que es obviamente una tarea importante, sino que contribuyan también de manera activa a la justicia, al bienestar colectivo y a la realización de los derechos humanos. Y todos coinciden, además, en una idea central: la política fiscal no es un asunto técnico ni neutral, sino un espacio de disputa sobre cómo se distribuyen la riqueza, el poder y las oportunidades en la sociedad, tanto en los distintos países como a nivel global. Además, la aparente neutralidad de los sistemas tributarios ha ocultado impactos diferenciados sobre mujeres, personas cuidadoras y poblaciones vulnerables. Por todo ello, los debates

tributarios no pueden estar reservados a los especialistas, sino que deben ser asumidos por la ciudadanía.

Esta participación ciudadana y de los movimientos sociales, como ya lo señalamos, es aún más importante en nuestra región por cuanto persisten desigualdades extremas y los sistemas tributarios han tendido a perpetuarlas. La fiscalidad ha estado lejos de cumplir su potencial como herramienta de transformación social en nuestros países.

Además, estas discusiones tributarias adquieren particular trascendencia en el actual contexto global: los desafíos actuales de la economía digital, la competencia tributaria a la baja y la concentración de la riqueza superan las fronteras nacionales. Iniciativas como el impuesto mínimo global y los debates sobre la tributación del patrimonio muestran avances importantes, pero también revelan los límites de reformas diseñadas sin considerar plenamente las realidades de los países en desarrollo. Para el Sur global, el desafío no es solo adoptar estas medidas, sino también incidir activamente en su diseño, fortalecer la cooperación internacional en espacios más inclusivos y defender la soberanía fiscal como parte del derecho al desarrollo.

En ese contexto, creemos que integrar de manera explícita el enfoque de derechos humanos en el diseño y la implementación de la política fiscal es un paso necesario para que la redistribución de la riqueza y el acceso a servicios esenciales dejen de ser promesas y se conviertan en realidades tangibles. A su vez, incorporar el enfoque de género, reconocer la economía del cuidado y utilizar impuestos con fines extrafiscales, como los impuestos saludables, permite que la política fiscal contribuya de manera más directa a la equidad social y al bienestar colectivo. Pensar los impuestos desde una perspectiva de derechos humanos se vuelve indispensable para garantizar condiciones de vida dignas. Esta transformación exige voluntad política, capacidades institucionales y un compromiso ético con la justicia social.

En conjunto, este libro plantea que la transformación de la fiscalidad es posible y necesaria. Desde el Sur global, avanzar hacia sistemas tributarios más justos implica no solo recaudar mejor, sino decidir colectivamente cómo financiar derechos,

sostener la vida y construir un modelo de desarrollo más equitativo y sostenible. Invitamos entonces a las y los lectores a recorrer estas páginas con la convicción de que la tributación no es un tema ajeno ni inevitablemente técnico, sino un espacio central de deliberación democrática. Pensar de nuevo los impuestos es, en última instancia, pensar qué tipo de sociedad queremos construir y cómo estamos dispuestos a financiarla.

Primera parte

Fundamentos y desafíos
de la tributación

Capítulo 1

Repensar los sistemas tributarios desde los derechos humanos: un desafío global

Rodrigo Uprimny y Mariana Matamoros

Introducción

Históricamente, los sistemas tributarios han sido herramientas claves para la reactivación económica y el ajuste de las finanzas estatales. Sin embargo, a menudo han carecido de una perspectiva de derechos humanos, necesaria para que su implementación y recaudación se orienten hacia la redistribución de la riqueza y la disminución de las desigualdades socioeconómicas. En este contexto, y con base en textos previos de los autores (Uprimny y Matamoros, 2023), en este artículo defendemos la tesis de que la incorporación de una perspectiva de derechos humanos es no solo relevante, sino incluso necesaria para discutir en mejor forma la reforma a la tributación global que actualmente se adelanta a nivel internacional, y que busca combatir la competencia tributaria a la baja, la cual ha erosionado la capacidad de muchos Estados para movilizar recursos suficientes a fin de cumplir sus funciones y satisfacer los derechos de sus poblaciones. Sin embargo, la adopción de este enfoque de derechos humanos en el campo fiscal no es nada fácil por cuanto hasta hace muy pocos años existió una desafortunada ignorancia recíproca entre las discusiones de derechos humanos y las de política fiscal, tanto a nivel nacional como internacional.

Es cierto que, a partir de la crisis financiera global de 2007-2008, se han registrado avances significativos en el ámbito de los derechos humanos, tanto desde los sistemas de protección y promoción de derechos como desde la sociedad civil, que demuestran cómo estos se relacionan con la política fiscal. Organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y varias instancias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han enfatizado la necesidad de implementar políticas públicas robustas que promuevan los derechos humanos y eviten prácticas fiscales abusivas. Estos esfuerzos han incentivado a la sociedad a formar alianzas para monitorear y hacer recomendaciones sobre políticas fiscales con un enfoque de derechos humanos, subrayando la importancia de maximizar los recursos disponibles para garantizar el progreso continuo en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Igualmente, han surgido nuevas iniciativas a nivel nacional, regional e internacional para repensar los sistemas tributarios, buscando que sean más progresivos y socialmente justos, no solo para combatir la desigualdad, sino también para enfrentar el cambio climático. No obstante, estas iniciativas globales enfrentan numerosos desafíos.

Con base en las anteriores premisas, el presente capítulo se estructura en cuatro secciones. La primera es empírica y describe brevemente los problemas de los sistemas tributarios latinoamericanos, que hacen necesaria su reforma desde una perspectiva de derechos humanos. La segunda es más teórica y normativa, y resalta la importancia de superar esa brecha entre las discusiones fiscales y de derechos humanos a fin de adoptar un enfoque de estos últimos en las políticas fiscales en general, y en materia tributaria en particular. Luego de identificar los principios y las obligaciones de derechos humanos en materia fiscal que son más relevantes para la discusión de la tributación global, la tercera parte desarrolla un punto trascendental: que los Estados tienen también obligaciones extraterritoriales en este campo. La cuarta parte aborda el debate actual en torno a la tributación global y muestra la relevancia de un enfoque de derechos humanos en estas discusiones. Finalmente, presentamos algunas conclusiones de este examen.

1. Los problemas de los sistemas tributarios

Los impuestos son una parte esencial de cualquier economía y están diseñados para financiar las actividades del Estado, redistribuir la riqueza, promover un crecimiento sostenible y cambiar el comportamiento humano para lograr resultados deseados en cuanto al clima, el medio ambiente, el bienestar humano y la gobernanza (Rahman, 2023). Sin embargo, en muchos países de América Latina, los sistemas tributarios han sido objeto de críticas, especialmente por su naturaleza regresiva por cuanto imponen una carga desproporcionada a las personas de menores ingresos en comparación con las de mayores ingresos, lo cual tiene un impacto negativo en la igualdad, la promoción del desarrollo social y, por consiguiente, en los derechos humanos.

Como resultado, los sistemas tributarios en nuestros países han contribuido a perpetuar las desigualdades socioeconómicas, contradiciendo los principios de equidad y justicia social que deben guiar las políticas públicas. En lugar de disminuir la brecha entre ricos y pobres, los sistemas tributarios la están ampliando, especialmente en aquellos países de menores ingresos. Por ello, es crucial examinar cómo las estructuras fiscales pueden ser reformadas para promover políticas socialmente justas. El primer paso en esa dirección es identificar los problemas de los sistemas tributarios, que podemos resumir en cinco principales: 1) la regresividad, 2) los privilegios tributarios, 3) la evasión y elusión fiscal, 4) la competencia tributaria a la baja a nivel internacional y, por último, pero no menos importante, 5) la falta de un enfoque de derechos humanos.

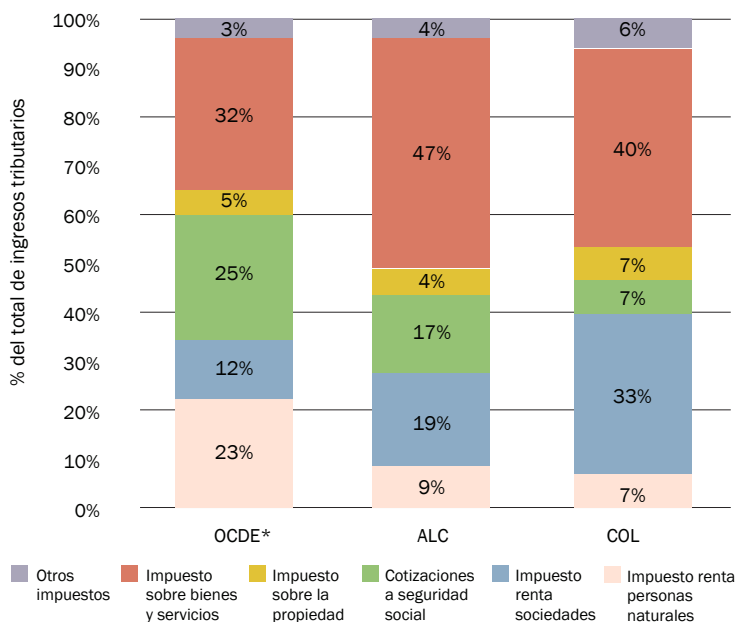
1.1 Sistemas tributarios regresivos

La recaudación tributaria, crucial para financiar servicios públicos y garantizar la realización de los derechos humanos, a menudo no se lleva a cabo en América Latina de manera progresiva y respetando el principio de equidad vertical, que implica que las personas con ingresos más altos o más riqueza deben pagar tarifas más altas en impuestos, en comparación con las personas con ingresos más bajos. Estos sistemas regresivos intensi-

fican las desigualdades y perpetúan la injusticia social; además, por su bajo recaudo, no contribuyen a la movilización máxima de los recursos disponibles para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Por eso, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) destacó que los sistemas tributarios de los Estados deben ser progresivos y estar diseñados para reducir las desigualdades socioeconómicas (UNDP, 2020). Asimismo, los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y la Extrema Pobreza, Magdalena Sepúlveda y Philip Alston, señalaron en sus informes de 2014 y 2020 respectivamente, que la tributación es una herramienta clave para enfrentar la desigualdad y generar los recursos necesarios a fin de reducir la pobreza y garantizar los derechos humanos.

Sin embargo, en la práctica, muchos sistemas fiscales de la región no abordan adecuadamente la redistribución de la riqueza y la reducción de la desigualdad estructural por cuanto son regresivos. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023), una gran cantidad de nuestros países obtiene una parte significativa de sus recursos a través del impuesto al valor agregado (IVA). Este impuesto se considera regresivo ya que todos los consumidores pagan el mismo porcentaje sobre los bienes y servicios que compran, independientemente de su nivel de ingresos. Esto significa que, aunque el porcentaje del IVA sea el mismo para todos, el impacto relativo es mayor para los hogares de bajos ingresos. Como resultado, la estructura tributaria no solo limita la capacidad del país para recaudar ingresos de manera adecuada, sino que también puede contribuir a aumentar o perpetuar las desigualdades económicas. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, el 47% del recaudo tributario proviene de impuestos sobre bienes y servicios, una cifra superior al promedio de los países de la OCDE, donde dichos impuestos representan el 32% del recaudo (gráfica 1).

Gráfica 1. Estructura tributaria comparada promedio América Latina y el Caribe, Colombia y Países OCDE.



*Las estadísticas de la OCDE son de 2022, pues las cifras no están disponibles para 2023. Las de Colombia y América Latina y el Caribe son de 2023.

Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2025).

En el caso de Colombia, la situación es aún más preocupante, ya que el 40% del recaudo tributario se obtiene a través de impuestos sobre bienes y servicios. En lugar de contar con una estructura tributaria más progresiva, que grave con mayor intensidad a quienes tienen mayor capacidad económica, Colombia se enfrenta al desafío de equilibrar la equidad fiscal con la necesidad de recaudar ingresos suficientes para financiar el gasto público.

Adicionalmente, en Colombia, el informe de 2021 de los expertos en beneficios tributarios reveló que, aunque la tasa formal de tributación aumenta a medida que incrementan los ingresos de las personas, los grupos de mayores ingresos no pagan una proporción mayor de sus ingresos en impuestos en comparación

con los grupos de menores ingresos debido a las deducciones y exenciones a las que pueden acceder. El 1% de los contribuyentes más ricos de Colombia tienen tasas efectivas de tributación del 2%, por debajo del 4% que es el máximo que pagan efectivamente otras personas de menores ingresos. Observamos que la regresividad no solo se deriva de la aplicación de impuestos al valor agregado, sino también de los beneficios fiscales que favorecen a personas con altos ingresos y grandes patrimonios, reduciendo así su carga impositiva.

1.2 Beneficios fiscales que se tornan en privilegios inaceptables

En los últimos años, los beneficios fiscales en América Latina han adquirido un peso creciente en las finanzas públicas. De acuerdo con el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2025), los incentivos tributarios —como exenciones, deducciones y tarifas preferenciales— representan en promedio cerca del 4% del producto interno bruto (PIB) regional, lo que equivale a aproximadamente una cuarta parte de la recaudación potencial que los Estados dejan de percibir. En Colombia, su impacto es aún mayor: estimaciones oficiales señalan que en 2023 el costo fiscal de estos beneficios alcanzó al rededor del 8,5% del PIB (unos 136 billones de pesos), más del doble del promedio regional.

Estas cifras han intensificado el debate sobre si muchos de estos incentivos, originalmente concebidos para promover la inversión y el desarrollo económico, han derivado en privilegios tributarios para determinados sectores. El problema surge cuando un instrumento de política económica, carente de controles efectivos, evaluaciones periódicas y transparencia, termina erosionando la equidad del sistema tributario. En numerosos casos no existe evidencia pública de que estos tratamientos preferenciales generen impactos proporcionales en empleo, inversión o desarrollo. El caso colombiano de la no deducibilidad de las regalías en el sector extractivo ilustra cómo ciertos beneficios extraordinarios pueden consolidarse sin una justificación clara en términos de interés general (Uprimny *et al.*, 2023).

La magnitud de los recursos que el Estado deja de recaudar por esta vía limita seriamente su capacidad para financiar bienes y servicios públicos. Esta proliferación de privilegios tributarios no solo profundiza las desigualdades fiscales, sino que también crea un sistema tributario extremadamente complejo y, por ello, propicio para prácticas que agravan aún más la pérdida de ingresos, como la evasión y la elusión fiscal, temas que se abordan a continuación.

1.3 Evasión y elusión fiscal

La evasión y elusión fiscal son prácticas que perjudican la recaudación de impuestos. La evasión fiscal es el acto de ocultar ingresos y actividades económicas para evitar el pago de impuestos: un ejemplo común es la transferencia de ganancias a países caracterizados por su baja o nula tributación (paraísos fiscales). Por su parte, la elusión fiscal se refiere al uso de tácticas y lagunas legales para minimizar el pago de impuestos.

Tanto la evasión como la elusión son prácticas que las personas y compañías con mayores ingresos utilizan para evitar cumplir con sus responsabilidades sociales y fiscales en los países donde viven y operan. Esto incluye separar los ingresos que deberían pagar impuestos de los activos y las actividades reales. A menudo, las ganancias obtenidas en un país se declaran en otro lugar para pagar menos impuestos. Además, las personas pueden mantener su riqueza personal a través de empresas en paraísos fiscales, muchas veces de forma secreta (TJN, 2023).

El abuso fiscal corporativo, que comprende la evasión fiscal y la competencia a la baja en las tasas impositivas, priva a los gobiernos de ingresos fiscales, y aumenta las desigualdades entre los países y dentro de ellos. Según la organización Tax Justice Network (2024), las pérdidas tributarias anuales en el mundo se estiman en 492.355 millones de dólares, de los cuales 347.579 millones se pierden por abuso del impuesto de sociedades y 144.776 millones por evasión en paraísos fiscales. Para el caso de Colombia, estas pérdidas representan el 0,7% del PIB (tabla 1) que, por ejemplo, equivale al gasto de inversión del Sector de la vivienda, ciudad y territorio del 2024.

Tabla 1. Pérdida tributaria anual sufrida por el abuso fiscal corporativo (millones de USD)

País	Total	% PIB	Abuso fiscal de empresas	Abuso fiscal del patrimonio offshore *
Total	492.355,20	0,50	347.578,90	144.776,30
África	7.483,20	0,30	5.861,00	1.622,20
Asia	101.385,40	0,30	83.363,90	18.021,50
Islas del Caribe y América	1.334,10	0,60	820,20	513,90
Europa	230.776,60	1,00	153.754,50	77.022,00
Lationoamérica	39.010,80	0,80	35.885,60	3.125,20
Colombia	2.303,30	0,70	2.087,80	215,50
América del Norte	84.062,20	0,30	41.444,40	42.617,80
Oceanía	28.302,90	1,50	26.449,30	1.853,70

* Se refiere al uso indebido de estructuras o entidades ubicadas en paraísos fiscales con el propósito de evadir impuestos o eludir obligaciones fiscales legítimas en el país de residencia fiscal del contribuyente.

Fuente: TJN (2024).

En este sentido, el informe de la Relatoría Especial sobre Pobreza Extrema y los Derechos Humanos de 2014 sostiene que el establecimiento de vías para que “las empresas transnacionales eludan sus obligaciones tributarias (p. ej., mediante el establecimiento de paraísos fiscales) podría ser contrario a las obligaciones de asistencia y cooperación internacional”, ya que este tipo de medidas “puede socavar directamente la capacidad de otro Estado para movilizar los recursos máximos disponibles para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales” (Relatora Especial, 2014, par. 32). Es entonces urgente implementar medidas tributarias integrales que aborden la evasión y elusión fiscal, que minan la base impositiva necesaria para promover un desarrollo económico inclusivo y

sostenible, con un enfoque claro en la promoción y protección de los derechos humanos, y así contribuir a reducir las desigualdades económicas.

1.4 Competencia tributaria a la baja

La competencia tributaria a la baja implica que algunos países o jurisdicciones reducen sus tasas impositivas para atraer inversiones, empresas o individuos que buscan pagar menos impuestos. Este enfoque no solo afecta directamente las finanzas públicas al reducir las tasas impositivas sobre los ingresos corporativos, sino que también desencadena efectos secundarios perjudiciales. Estos efectos, conocidos como “derrames tributarios”, multiplican las pérdidas de ingresos fiscales para los Estados, ya que intentan retener o atraer subsidiarias de corporaciones multinacionales de manera contraproducente (TJN, 2023).

Según el Marco de Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CComité DESC, 2017), las empresas tienen la responsabilidad fundamental de respetar y de no socavar la capacidad de los Estados para cumplir con sus obligaciones relacionadas con la garantía de los derechos humanos. Esto implica evitar infringir los derechos de terceros y afrontar las consecuencias negativas derivadas de cualquier implicación en violaciones de derechos humanos. En este contexto, cuando las empresas eligen jurisdicciones con tasas impositivas relativamente bajas, contribuyen a la reducción de recursos disponibles para la protección y promoción de dichos derechos. Asimismo, la Observación General No. 24 del comité DESC resalta que la reducción de impuestos corporativos para atraer inversores promueve una competencia a la baja que debilita la capacidad de todos los Estados para movilizar los recursos máximos disponibles para cumplir con sus obligaciones, en virtud de los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual es incompatible con las obligaciones estipuladas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc).

La competencia a la baja genera pérdidas anuales cercanas a los 500 mil millones de dólares en ingresos fiscales, lo que limita seriamente la capacidad de los Estados para financiar bie-

nes y servicios públicos esenciales (TJN, 2023; 2025). En América Latina, la evasión y elusión fiscal asociadas a esta competencia representan pérdidas equivalentes a alrededor del 6,7% del PIB regional, lo que afecta especialmente a países con alta dependencia del impuesto sobre sociedades. En el caso de Colombia, la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios implican pérdidas estimadas de más de 11 mil millones de dólares anuales, lo que reduce el espacio fiscal disponible (OECD *et al.*, 2024; Global Tax Justice, 2020).

En resumen, la competencia tributaria a la baja plantea desafíos significativos para la equidad fiscal y los derechos humanos a nivel global. Al reducir las tasas impositivas para atraer inversiones, las jurisdicciones pueden debilitar la capacidad de los Estados para financiar servicios públicos esenciales y cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Esta práctica no solo fomenta una carrera hacia el fondo en la que todos pierden en términos de ingresos fiscales, sino que también perpetúa las desigualdades económicas y sociales. Abordar este problema requiere una cooperación internacional robusta, junto con medidas que promuevan una tributación justa y sostenible.

1.5 La desconexión entre derechos humanos y política fiscal

Una de las razones que explica los anteriores defectos de los sistemas tributarios latinoamericanos ha sido la profunda desconexión entre las discusiones fiscales y los debates de derechos humanos. Si el Estado no dispone de suficientes recursos para garantizar estos derechos debido a una recaudación insuficiente o ineficaz de impuestos, se ponen en riesgo la institucionalidad democrática y los derechos humanos por varias razones: 1) la falta de recursos impide al Estado financiar servicios públicos esenciales como educación, salud y seguridad, lo que agrava las desigualdades sociales; 2) la incapacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones y garantizar los derechos humanos de los ciudadanos socava la legitimidad de las instituciones democráticas; 3) las prácticas tributarias regresivas pueden llevar a que ciertos grupos de poder, especialmente los económicamen-

te privilegiados, ejerzan una influencia desproporcionada sobre las decisiones políticas y económicas; 4) la incapacidad del Estado para responder adecuadamente a las demandas ciudadanas puede llevar a una crisis de gobernabilidad; y 5) la percepción de injusticia fiscal y la falta de acceso a servicios básicos pueden generar divisiones y tensiones entre diferentes sectores de la sociedad.

Aunque esta conexión entre políticas fiscales y derechos humanos parece evidente, durante mucho tiempo no se ha percibido así y se ha ignorado la conexión entre la importancia de generar políticas fiscales necesarias para garantizar la realización de los derechos humanos. En la práctica, las políticas fiscales, muchas veces se diseñan e implementan principalmente para resolver problemas económicos de recaudo, dejando de lado la garantía de derechos fundamentales. Este enfoque ha sido ostensible en diversas reformas fiscales y políticas de austeridad adoptadas a nivel global, especialmente en tiempos de crisis económica.

El ejemplo más conocido es el de la crisis financiera global del 2007-2008, cuando muchos países implementaron políticas fiscales de austeridad para reducir déficits presupuestarios y estabilizar sus economías. Estas medidas, que incluían recortes en el gasto público y aumentos de impuestos, tuvieron un impacto negativo en los derechos humanos, particularmente en los DESC. La reducción del gasto en servicios esenciales como salud, educación y protección social exacerbó la pobreza y la desigualdad, y afectó desproporcionadamente a los grupos más vulnerables (OEA, 2019).

Particularmente, en América Latina, las reformas fiscales han tenido un enfoque predominantemente económico de recaudo. En muchos países, estas reformas se han orientado hacia el aumento de la recaudación para reducir el déficit fiscal (Arenas de Mesa, 2016). Sin embargo, estas medidas no han logrado abordar la desigualdad estructural ni garantizar los derechos económicos y sociales de la población.

Un caso emblemático es el de Colombia, que ha implementado 21 reformas fiscales en 32 años, es decir, una cada 18

meses, con diversos objetivos económicos. A pesar de estos esfuerzos, el coeficiente de Gini¹ en Colombia apenas varía antes y después de impuestos. De acuerdo con datos de Our World in Data (2024), para 2023 el coeficiente pasó de 0,546 a 0,508, una reducción de solo 0,038 puntos, lo que refleja una pobre redistribución del ingreso y una persistente desigualdad en el país. Esto contrasta notablemente con los datos que Our World in Data indicó para 2023 en países de la Unión Europea, donde el coeficiente de Gini disminuyó; por ejemplo, para Luxemburgo pasó de 0,462 a 0,288, una reducción de 0,174 puntos; para Irlanda de 0,479 a 0,276, una disminución de 0,202 puntos, lo que demuestra una mayor eficiencia en el uso de los recursos para reducir la desigualdad.

En definitiva, las decisiones fiscales no solo afectan la distribución de la riqueza y los recursos, sino que también tienen un impacto directo en la capacidad de los Estados para garantizar derechos fundamentales como la educación, la salud y el trabajo digno, por lo cual es necesario incorporar un enfoque de derechos humanos en las políticas fiscales y públicas a fin de que promuevan la equidad y la inclusión social (CIDH, 2017). Esto no solo fortalece la cohesión social y la justicia económica, sino que refuerza el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, asegurando un desarrollo humano sostenible y equitativo para todos.

2. Un puente necesario pero desatendido: derechos humanos y políticas fiscales

La histórica falta de diálogo entre los debates sobre derechos humanos y la política fiscal ha sido problemática, pues debilita ambos campos de reflexión y de acción. Esta desconexión resulta difícil de justificar, ya que la garantía de los derechos hu-

1 Es un indicador utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso dentro de una población. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 representa igualdad perfecta (todas las personas tienen el mismo ingreso) y 1 indica desigualdad máxima (una sola persona concentra todo el ingreso). Cuanto más alto es el coeficiente, mayor es el nivel de desigualdad.

manos depende necesariamente de la disponibilidad de recursos públicos. Como señalaron Holmes y Sunstein (2000), la realización de todos los derechos humanos, incluso de los derechos civiles y políticos, implica costos, por lo que tomar en serio los derechos humanos implica también considerar las restricciones fiscales que enfrentan los Estados. En este sentido, la realización de los derechos humanos exige instituciones estatales capaces de movilizar, asignar y utilizar recursos públicos de manera transparente, participativa y responsable. Este enfoque es respaldado por el Pidesc, que reconoce la importancia de la movilización máxima de los recursos disponibles como un elemento fundamental para la realización progresiva de los DESC. El artículo 2, párrafo 1 de este tratado compromete a los Estados parte a adoptar medidas, tanto a nivel nacional como mediante la cooperación internacional, para garantizar la plena efectividad de los derechos reconocidos. En particular, subraya la obligación estatal de fortalecer la recaudación tributaria y de utilizar de manera eficaz los recursos disponibles para avanzar en la realización de los derechos humanos.

A su vez, la política fiscal, al ser una política pública, debe regirse por los principios de derechos humanos ya que estos enmarcan todas las actividades del Estado. El derecho internacional impone a los Estados la obligación de respetar, proteger y garantizar la efectividad de los derechos humanos en todas las facetas de sus funciones, lo que incluye el diseño y la implementación de las políticas fiscales. Desde esta perspectiva, la tributación y el gasto público deben concebirse como herramientas centrales para la garantía de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Además de su función protectora, la política fiscal posee un potencial transformador, al permitir enfrentar la pobreza, la desigualdad y otros obstáculos estructurales para la realización de los derechos. Por ello, las reglas que regulan la política fiscal deben interpretarse a la luz de las normas internacionales de derechos humanos y de las constituciones nacionales.

Afortunadamente, en los últimos años ha empezado a superarse esa ignorancia recíproca entre los temas fiscales y los

análisis de las obligaciones de derechos humanos, gracias a la labor académica y a los desarrollos doctrinarios. Algunos de nosotros hemos estimulado ese mayor diálogo entre estos campos, por ejemplo, a través de una interpretación interdisciplinaria del alcance del artículo 2 del Pidesc, que establece, como ya lo señalamos, el deber de los Estados de usar el máximo de sus recursos disponibles para lograr la plena realización de los derechos sociales (Uprimny *et al.*, 2019). Otros académicos han desarrollado en los últimos quince años esfuerzos semejantes por lograr este puente entre la economía política, la política fiscal y los derechos humanos, tanto en el plano nacional como internacional (Nolan *et al.*, 2013).

En el ámbito de las instancias de derechos humanos, en el sistema interamericano, la CIDH (2017) ha resaltado que “los principios de derechos humanos constituyen un marco que apuntala las funciones clave de la política fiscal y la tributación”, y señaló que los Estados de la región “deben tomar medidas pertinentes para un análisis integral de las políticas fiscales” (pars. 496 y 501). La CIDH ha enfatizado la necesidad de realizar análisis integrales de las políticas fiscales, dada su incidencia directa en la capacidad de los Estados para cumplir con las obligaciones internacionales, especialmente en relación con los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

En el ámbito universal, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona (2014), resaltó que las políticas tributarias son determinantes para el disfrute de los derechos humanos. La relatora subraya la importancia de la movilización “máxima de recursos disponibles” para garantizar los niveles mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales, incluso en contextos de severas restricciones fiscales, mediante la recaudación tributaria y la lucha contra la evasión y los flujos financieros ilícitos.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas adoptó en 2016 la Observación General No. 19, que establece lineamientos para la elaboración de presupuestos públicos para garantizar los derechos del niño. Esta Observa-

ción introduce principios rectores de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad en las decisiones relacionadas con los presupuestos públicos, y reafirma la obligación estatal de movilizar el máximo de los recursos disponibles, así como de recurrir a la cooperación internacional cuando los recursos internos resulten insuficientes. En particular, esta Observación General señala cuatro principios presupuestales que se pueden extrapolar a las políticas fiscales para la realización de los derechos sociales de todas las personas, y no de solo de niños y niñas: 1) eficacia, para que los Estados planifiquen, ejecuten y supervisen los presupuestos con el objetivo de promover los derechos humanos y proteger a la población más vulnerable; 2) eficiencia, para optimizar los recursos, evitar malgastar y asegurar una gestión financiera sólida; 3) equidad, para asignar y gastar los recursos de manera que promuevan la igualdad sustantiva entre todos los miembros de la sociedad y eviten la discriminación. Y, finalmente, 4) transparencia, para garantizar sistemas de gestión evaluables que faciliten la rendición de cuentas, prevengan la corrupción y permitan la participación de la sociedad civil y los poderes públicos en el proceso presupuestario.

Igualmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), también ha enfatizado los vínculos estrechos entre la política fiscal y los DESC en varios pronunciamientos y, en particular, en su reciente y muy importante declaración del 17 de marzo de 2025, precisamente sobre “Política tributaria y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Comité DESC, 2025). En esa declaración, el Comité no solo recuerda a los Estados “la importancia de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos a la hora de concebir sus políticas tributarias y mecanismos de cooperación internacional en cuestiones de tributación” sino que, además, desarrolla específicamente las obligaciones de derechos humanos en el campo tributario, no solo a nivel nacional (como la importancia de que las cargas tributarias sean repartidas en forma justa y con perspectiva de género), sino también a nivel internacional, al destacar las obligaciones

extraterritoriales de los Estados, de las cuales hablaremos ulteriormente.

Finalmente, la “Iniciativa de los principios de los derechos humanos en política fiscal”, impulsada por organizaciones de la sociedad civil² y expertos de América Latina y el Caribe, ha formulado un conjunto de principios generales y directrices de derechos humanos aplicables a la política fiscal. Estos principios, basados en normas internacionales de derechos humanos y desarrollos constitucionales regionales, ofrecen una guía práctica para diseñar políticas fiscales más legítimas, justas y eficaces en contextos de escasez de recursos.³ Estos principios abordan la aplicación tanto de estándares sustantivos (como los deberes de adoptar medidas, de satisfacer obligaciones mínimas esenciales, de movilizar el máximo de recursos disponibles, de lograr la igualdad sustantiva y de no discriminar) como procedimentales (tales como la transparencia, la participación y la rendición de cuentas) a todas las fases de la política fiscal. Su objetivo es facilitar el cumplimiento de las obligaciones estatales y fortalecer los mecanismos de exigibilidad y control democrático de la política fiscal.

Entre estos principios podemos destacar tres para mostrar su relevancia. Primero, el principio sustantivo 10 establece que los “Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”. Esto implica no solo generar ingresos y gestionar los gastos de manera adecuada, sino también ampliar el espacio fiscal, aprovechando recursos que actualmente no están siendo movilizados, y fomentar la cooperación internacional en la promoción

2 Por razones de transparencia, aclaramos que Dejusticia es una de las diez organizaciones que conforman el Comité motor de esa iniciativa y que uno de los autores de este artículo, Rodrigo Uprimny, fue uno de los diez expertos que participó en la formulación de estos principios y directrices de derechos humanos. Ver información sobre la iniciativa en: <https://www.derechosypoliticafiscal.org/es/>

3 Más información en: <https://derechosypoliticafiscal.org/el-proyecto/>

de políticas tributarias. Segundo, el principio de justicia exige que la política fiscal sea socialmente justa y progresiva, asegurando que la carga tributaria se distribuya equitativamente entre personas y grupos sociales. Y, finalmente, el principio procedimental⁷ señala que la “política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la información fiscal”. De esta manera, este principio resalta la importancia de las formas y los procedimientos para que una política pública sea compatible con las obligaciones de derechos humanos y que, por ello, la transparencia es esencial a fin de que pueda haber rendición de cuentas de las autoridades sobre esas políticas.

Los párrafos anteriores han mostrado la relevancia de que exista un puente entre las discusiones de derechos humanos y la política fiscal, a fin de que podamos adoptar un enfoque de derechos humanos para discutir dicha política. Sin embargo, hasta ahora no hemos salido de la esfera nacional. Una pregunta obvia surge; ¿cuál es la relevancia de ese análisis para una discusión de la reforma a la fiscalidad global, que desborda el marco nacional? El siguiente punto busca responder a ese interrogante.

3. Las obligaciones extraterritoriales de los Estados y la lucha internacional contra la competencia tributaria a la baja

La discusión sobre tributación global cobra relevancia en derechos humanos porque los Estados no solo tienen obligaciones dentro del territorio en el que ejerce su jurisdicción, que es la tesis clásica, sino también obligaciones extraterritoriales, reconocidas en doctrina y jurisprudencia internacional, especialmente por órganos de tratados de las Naciones Unidas, como el Comité DESC.

La idea esencial es que los Estados, conforme a los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, deben contribuir al cumplimiento global de los derechos humanos. Esto implica que su responsabilidad se extiende más allá de sus fronteras, combinando respeto y promoción de derechos dentro y fuera

de su territorio. Otro fundamento normativo de esas obligaciones extraterritoriales es el ya mencionado artículo 2 del Pidesc, ya que este establece que, para lograr progresivamente el pleno goce de los derechos sociales, los Estados se comprometen a la adopción de medidas “tanto a nivel individual como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Esto significa no solo que cada Estado puede recurrir a esa cooperación internacional, cuando sus recursos sean insuficientes, sino que, dentro de ciertos límites, los otros Estados más poderosos tienen un cierto deber de cooperación para que los Estados menos desarrollados puedan lograr la plena realización de los derechos de su población.

Aunque es una categoría aún controvertida, consideramos que la existencia de las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos tiene un fundamento normativo claro, tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en el Pidesc. Sin embargo, su alcance está aún en desarrollo; por ejemplo, no se puede exigir que un Estado rico consagre todos sus recursos para garantizar derechos básicos en un país con bajo desarrollo económico.

En ese contexto, algunas elaboraciones académicas, como los llamados Principios de Maastricht,⁴ y algunos desarrollos jurisprudenciales de los órganos de tratado de Naciones Unidas, han buscado entonces precisar el alcance esas obligaciones extraterritoriales. La Observación General No. 24 del Comité DESC (2017) analiza la responsabilidad extraterritorial de los Estados frente a actividades empresariales, considerando el impacto de empresas transnacionales, cadenas globales de suministro e inversiones internacionales en el disfrute de los derechos sociales.

La obligación extraterritorial de respetar implica que los Estados deben evitar cualquier acción que pueda afectar negativa-

⁴ Los Principios de Maastricht sobre obligaciones extraterritoriales son una sistematización doctrinaria adoptada en 2011 por destacadas organizaciones de la sociedad civil y académicos sobre el fundamento, contenido y alcance de esas obligaciones. Ver al respecto De Schutter et al. (2012).

mente el disfrute de los derechos humanos por personas fuera de su jurisdicción, y tampoco deben obstaculizar que otros Estados cumplan con sus propias obligaciones. Esto aplica especialmente a acuerdos comerciales, de inversión, fiscales y financieros. La obligación extraterritorial de proteger implica que los Estados deben tomar medidas para que las empresas con sede en su territorio actúen con diligencia para prevenir violaciones de derechos por parte de sus filiales y socios comerciales, independientemente de su ubicación geográfica. Por último, la obligación extraterritorial de dar efectividad requiere que los Estados promuevan un entorno internacional propicio para la plena realización de los derechos del Pidesc, incluyendo medidas legales, políticas y diplomáticas. Esto incluye prevenir prácticas como la elusión o evasión de impuestos. Y muy específicamente, en esa Observación General, el Comité señaló que la reducción del impuesto de sociedades con el único propósito de atraer inversores promueve una competencia a la baja que finalmente debilita la capacidad de todos los Estados para movilizar recursos a nivel nacional y hacer efectivos los derechos del Pidesc, lo cual es incompatible con las obligaciones extraterritoriales de los Estados.

Este recuento muestra la relevancia de las obligaciones extraterritoriales para discutir la reforma de la tributación global, al proponer un enfoque que combine soberanía fiscal con cooperación internacional en tributación, en una economía mundial globalizada e interdependiente.⁵ Esto implica, en particular, que los Estados deben evitar la competencia tributaria a la baja que afecte la capacidad de otros Estados de recaudar los tributos requeridos para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos y, al mismo tiempo, colaborar en la lucha contra la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos. Finalmente, cuando un Estado participa en organismos internacionales, persiste la responsabilidad de evaluar cómo sus decisiones pueden afectar los derechos humanos, prestando especial atención a las personas que viven en condiciones de pobreza.

5 En un sentido semejante, ver De Schutter et al., [2020].

4. El debate actual sobre tributación global y las obligaciones de derechos humanos

En el complejo panorama de la tributación global, donde las fronteras económicas se difuminan y las transacciones trascienden límites nacionales, surge un debate crucial sobre cómo los derechos humanos se entrelazan con los sistemas fiscales a nivel mundial. Más allá de las cifras y las políticas, se encuentra una dimensión ética que plantea preguntas fundamentales sobre la equidad, la justicia y la responsabilidad de los Estados. En este contexto, es importante explorar cómo los principios y las obligaciones extraterritoriales señaladas en el apartado anterior, arrojan luz sobre el debate actual de tributación global.

4.1 Contexto general: la iniciativa BEPS - Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios

Distintos Investigadores (Gräbner *et al.*, 2020) han reconocido durante mucho tiempo que a medida que la integración económica se ha profundizado a lo largo del proceso de globalización desde la década de los ochenta, los gobiernos han creado medidas que establecen una competencia a la baja en materia de impuestos. De hecho, las tasas impositivas corporativas estatutarias han disminuido sustancialmente en los países de la Unión Europea (UE) en las últimas décadas (Heimberger, 2021). Para enfrentar esta situación, la OCDE lanzó en 2013 la iniciativa “Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios” (BEPS - Base Erosion and Profit Shifting). Esta iniciativa tiene como objetivo principal frenar las estrategias agresivas de planificación fiscal utilizadas por algunas empresas multinacionales para evadir impuestos y trasladar beneficios a jurisdicciones de baja tributación.

La iniciativa se compone de dos pilares: el primero se centra en la reasignación de utilidades y derechos de imposición, buscando redefinir las reglas para atribuir beneficios y derechos fiscales a las jurisdicciones donde se encuentran los clientes o usuarios finales. El segundo pilar busca abordar la competencia fiscal perjudicial y asegurar que las empresas multinacionales

paguen una tasa mínima global del 15%, evitando que eludan impuestos mediante la búsqueda de jurisdicciones con tasas impositivas extremadamente bajas (OCDE, 2023).

4.2 La iniciativa BEPS a la luz de los principios y las obligaciones extraterritoriales

La iniciativa BEPS destaca su compromiso con la cooperación internacional para abordar prácticas fiscales perjudiciales de empresas multinacionales, alineándose en cierta proporción con las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos. Sin embargo, presenta desafíos y críticas en las siguientes tres dimensiones:

Primero, no es clara la consistencia de las regulaciones fiscales a nivel internacional. La inclusión de cláusulas anti-abuso en los convenios fiscales se alinea con “las obligaciones extraterritoriales de respetar y dar efectividad” a las estrategias diplomáticas y de relaciones exteriores, con el fin de establecer un entorno internacional propicio para la plena realización de los DESC. Sin embargo, las acciones BEPS presentan un alto grado de complejidad y ambigüedad, lo que genera desafíos en la interpretación y aplicación. Adicionalmente, análisis como el realizado por el TJN (2019) han señalado que los países de bajos ingresos tienen una capacidad limitada para implementar las acciones BEPS y participar plenamente en el proceso, ya que las propuestas resultan beneficiosas exclusivamente para los miembros de la OCDE. Por lo tanto, se pone en entredicho incluso la “obligación extraterritorial de proteger”, ya que, según TJN, es necesario fortalecer la colaboración entre Estados de ingresos altos y bajos, para asegurar que las multinacionales respeten los derechos humanos en todas sus operaciones globales.

Segundo, existen problemas importantes de transparencia en el intercambio de información. Las acciones BEPS se fundamentan en el principio de transparencia (OCDE, 2015), promoviendo un intercambio de información más amplio entre las administraciones tributarias, de la mano de plataformas internacionales para la cooperación y la asistencia mutua entre administraciones tributarias como el Centro de Colaboración e

Información Conjunta sobre Refugios Tributarios Internacionales (JITSIC - Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration) y del Foro sobre Administración Tributaria de la OCDE. No obstante, es crucial desarrollar estrategias de diálogo y participación con aquellos países que no forman parte de la OCDE ni participan en el proyecto BEPS, con el fin de mitigar el riesgo de que los esfuerzos destinados a abordar prácticas tributarias perniciosas puedan desplazar geográficamente los regímenes tributarios en cuestión hacia terceros países.

Tercero, aunque los dos pilares de la propuesta fiscal parecen bien orientados respecto a los principios, su concreción práctica es problemática. En efecto, los dos pilares de BEPS buscan, en términos generales, asegurar que las empresas realicen actividades económicas genuinas en las ubicaciones donde generan beneficios para evitar la elusión fiscal (pilar 1) y que exista un mínimo de tributación corporativa para evitar los paraísos fiscales (pilar 2). Sin embargo, ambos pilares han sido criticados desde una perspectiva de los Estados del Sur global.

Las críticas al primer pilar se centran en la incertidumbre en la clasificación de las utilidades para la aplicación de tratados, ya sea como regalías, tasas por servicios técnicos o beneficios empresariales. De no ser correctamente clasificados, se socavaría el principio *de eficacia*, ya que se asignarían beneficios según la ubicación de las ventas de las multinacionales, pero sin tener en cuenta los estándares y las regulaciones laborales de sus operaciones en otros países (TJN, 2019). En este mismo sentido, la sociedad civil (Danzi *et al.*, 2023) ha señalado que el acuerdo no aborda de manera adecuada las necesidades de los países de ingresos bajos y medios, lo que evidencia una falta de *equidad* global.

Las críticas al segundo pilar señalan que el impuesto mínimo global del 15% es bajo y no aborda debidamente las necesidades de países de bajos y medianos ingresos (Danzi *et al.*, 2023), contradiciendo el principio de *progresividad*, pues no evita del todo que las ganancias se desplacen hacia jurisdicciones con tasas impositivas más bajas, lo que erosiona la base imponible en los países de menor desarrollo. Además de que no considera las

diferencias económicas y sociales entre naciones (Bloomberg, 2022).

Esto muestra que, desde una perspectiva de derechos humanos, la iniciativa BEPS está bien orientada, pero es insuficiente, por lo cual es necesario explorar oportunidades para reformar la gobernanza fiscal a nivel global, con el fin de lograr un acuerdo más equitativo, especialmente en beneficio de las naciones de ingresos bajos y medios.

4.3 Acuerdo de tributación global en Latinoamérica y el Caribe

En este contexto, los países de América Latina y el Caribe deben fortalecer su capacidad de negociación en las discusiones tributarias internacionales, promoviendo no solo la justicia fiscal, sino también contribuyendo a la construcción de un entorno más equitativo y respetuoso de los derechos humanos a nivel internacional. En julio de 2023, se llevó a cabo en Colombia la primera cumbre regional de América Latina y el Caribe para abordar la tributación global, inclusiva, sostenible y equitativa. Participaron representantes de la academia, la sociedad civil y funcionarios de diversos países, dando lugar a la creación de la Plataforma Tributaria para América Latina y el Caribe (PTLAC), con la secretaría técnica a cargo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

La PTLAC tiene como objetivo establecer mecanismos que armonicen la agenda tributaria con otras prioridades de cooperación global (como la iniciativa BEPS). Las discusiones han incluido esencialmente cuatro aspectos: la progresividad de los sistemas tributarios, los beneficios fiscales, la tributación ambiental y la adaptación a la tributación digital, y nuevas formas de trabajo. Resulta destacable que la PTLAC no solo promueve la colaboración regional, sino que también prioriza la progresividad y la equidad globales, aspectos que la iniciativa BEPS parece pasar por alto. En este marco, emergen oportunidades significativas para fomentar la equidad, sostenibilidad y cooperación internacional, contribuyendo así a la realización de los derechos sociales a nivel global. El reto para este acuerdo en América La-

tina y el Caribe está vinculado con la globalización de las empresas y la búsqueda de una distribución más equitativa de la carga fiscal entre las naciones. Un desafío aún mayor se presenta al intentar incorporar los fundamentos de los derechos humanos en las propuestas, especialmente en un contexto en que los países enfrentan problemas significativos de pobreza, desigualdad y concentración de la riqueza.

4.4 Convención Marco de Cooperación Tributaria Internacional

La Convención Marco de Cooperación Tributaria Internacional surge como respuesta a la necesidad de fortalecer la cooperación fiscal global de manera inclusiva y efectiva y, de esa manera, superar las limitaciones de las propuestas por la OCDE. Su origen se remonta a finales de 2022, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 77/244 (30 de diciembre de 2022), reconociendo la importancia de contar con un instrumento internacional para coordinar políticas tributarias entre los Estados. Un año después, esta iniciativa se concretó con la Resolución 78/230 (22 de diciembre de 2023), que estableció un Comité Intergubernamental de Negociación encargado de redactar la Convención Marco.

El objetivo principal de la Convención es establecer reglas fiscales globales justas que permitan a todos los países, y en particular a los países en desarrollo, participar en igualdad de condiciones en la gobernanza tributaria internacional. Busca combatir la evasión fiscal, la erosión de bases gravables y el traslado artificial de beneficios a jurisdicciones de baja tributación, asegurando que las empresas multinacionales paguen impuestos donde realmente generan ingresos y valor. En esencia, la convención pretende construir una arquitectura fiscal internacional más equitativa, moderna y transparente, proporcionando a los Estados una herramienta jurídica para movilizar recursos y financiar el desarrollo sostenible.

Actualmente, la Convención sigue en negociación. Un comité especial ha celebrado varias rondas de discusión, incluyendo la cuarta sesión en Nueva York en febrero de 2026, avanzando

en la definición de los principios que guían la Convención, la construcción inicial de su articulado y una primera estructuración de los protocolos o reglas operativas concretas que definirán los debates tributarios (ONU, 2026). Entre los principales desafíos se encuentra equilibrar las demandas de países desarrollados y en desarrollo. Los Estados en desarrollo buscan una asignación más equitativa de las medidas tributarias para poder gravar adecuadamente los ingresos generados en sus economías, mientras que algunos países ricos muestran cautela para evitar duplicar iniciativas existentes, como las de la OCDE, y proteger posibles incentivos a la inversión. Asimismo, se debate cómo frenar la competencia fiscal perjudicial —como los paraísos fiscales o incentivos desmedidos— sin comprometer la soberanía tributaria de los Estados. Un elemento central es incorporar la perspectiva de derechos humanos, garantizando que las nuevas normas internacionales permitan a los Estados recaudar más recursos para asegurar derechos básicos como salud, educación y protección social. En otras palabras, se espera que esta futura convención fiscal global contribuya a reducir desigualdades y a dotar a todos los países de los medios necesarios para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos y promover el bienestar social.

5. Conclusiones

El examen precedente nos permite llegar a cuatro conclusiones básicas.

Primero, mostramos la importancia de un enfoque de derechos humanos para la política fiscal. En efecto, la incorporación de los derechos humanos como base de la política fiscal debe ser un pilar fundamental en la formulación de cualquier tratado tributario a nivel internacional. Esto implica asegurar que las medidas fiscales contribuyan de manera significativa a la eliminación de la pobreza y a la reducción de las disparidades socioeconómicas entre diferentes jurisdicciones. Asimismo, fortalece el compromiso de garantizar la realización de los DESC, promoviendo un desarrollo sostenible que no solo sea económicamente eficiente, sino también social y ambientalmente sostenible.

Segundo, en el ámbito de los principios y compromisos extraterritoriales, resalta la progresividad por su capacidad para abordar de manera justa y equitativa las disparidades en el desarrollo económico entre diversas regiones o países. Este principio sostiene que las obligaciones fiscales deben aumentar proporcionalmente con los niveles de ingresos y riqueza, no solo a nivel nacional, sino también al considerar las operaciones y ganancias globales de empresas multinacionales. Su propósito fundamental es prevenir la elusión fiscal y garantizar una distribución más justa de la carga tributaria en el actual contexto globalizado. Por lo tanto, en un entorno de desigualdad, la progresividad debe constituir uno de los principios que orienten los acuerdos de tributación internacional.

Tercero, en el plano internacional, hemos defendido que los Estados no solo tienen obligaciones fiscales dentro de sus fronteras, sino también responsabilidades extraterritoriales en materia de derechos humanos. Esto implica que deben abstenerse de adoptar políticas fiscales que perjudiquen la capacidad de otros países para garantizar los derechos de sus poblaciones, y que deben cooperar activamente en la lucha contra la evasión fiscal, los flujos financieros ilícitos y la competencia tributaria a la baja. La justicia fiscal global no puede lograrse sin una arquitectura tributaria internacional que respete y promueva los derechos humanos.

Finalmente, consideramos que la actual discusión sobre la PTLAC y la Convención Marco de Cooperación Tributaria Internacional representa una oportunidad histórica para avanzar hacia un sistema fiscal global más justo, inclusivo y transparente. Sin embargo, advertimos que estos procesos no estarán exentos de tensiones. Por ello, insistimos en que cualquier acuerdo internacional en esta materia debe incorporar de forma explícita un enfoque de derechos humanos, que garantice que las nuevas reglas fiscales globales contribuyan efectivamente a la realización de los derechos y al desarrollo sostenible, y no a su obstaculización.

Referencias

Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Cepal.

Bloomberg Industry Group (Bloomberg) (2022). BEPS 2.0: generalidades e implicaciones para América Latina. *Tax Management International Journal*, (1). <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2022/02/beps-2-0-generalidades-e-implicaciones-para-america-latina-final.pdf>

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2025). *Panorama de los gastos tributarios en América Latina / 2025*. CIAT. <https://www.ciat.org/dt-04-2025-panorama-de-los-gastos-tributarios-en-america-latina/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147, pág. 501.

Comité de Derechos del Niño (2016). *Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño* (art. 4). <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-19-2016-public-budgeting>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) (2017). *Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/237/20/PDF/G1723720.pdf?OpenElement>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2025). *Declaración sobre política tributaria y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68

Danzi, E., Cgapparro, S., Holland, L., Silva, V. y Sepúlveda, M. (2023). *Unidos por un nuevo pacto fiscal. Construyendo una hoja de ruta para América Latina y el Caribe*. Derechos y Política fiscal. https://derechosypoliticafiscal.org/images/2023/Unidos_por_un_nuevo_pacto_fiscal.pdf

De Schutter, O., Lusiani, N. J. y Chaparro, S. (2020). Re-righting the international tax rules: operationalising human rights in the struggle to tax multinational companies. *The International Journal of Human Rights*, 24(9), 1370-1399. <https://doi.org/10.1080/13642987.2020.1816971>

De Schutter, O., Eide, A., Khalfan, A., Orellana, M., Salomon, M. E. y Seiderman, I. (2012). Commentary to the Maastricht Principles on extraterritorial obligations of states in the area of economic, social and cultural rights. *Human Rights Quarterly*, 34, 1084-1117.

Global Tax Justice (2020). *The State of Tax Justice 2020*. https://globaltaxjustice.org/wp-content/uploads/2022/08/2020-11-20-The_State_of_Tax_Justice_2020_ENGLISH-EN-PDF.pdf

Gräbner, C., Heimberger, P., Kapeller, J. y Springholz, F. (2020). Understanding economic openness: a review of existing measures. *Review of World Economics*, 157, 87-120.

Heimberger, P. (2021). Corporate tax competition: A meta-analysis. *European Journal of Political Economy*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268021000033>

Holmes, S. y Sunstein, C. (2000) *The cost of rights: Why liberty depends on taxes*. WW Norton.

Hongler, P. (2019). *Justice in international tax law: A normative review of the international tax regime*. ISBN 978-90-8722-569-8

Iniciativa de los principios de derechos humanos en política fiscal (Iniciativa) (2021). *Principios y directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal*. https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

Nolan, A, O'Connell, R. y Harvey, C. (2013). *Human rights and public finance: Budgets and the promotion of economic and social rights*. Hart Publishing

Noonan, C. y Plekhanova, V. (2022). Compliance challenges of the BEPS two-pillar solution. *British Tax Review*.

Organización de los Estados Americanos (OEA) (2019). *Informe empresas y derechos humanos: Estándares Interamericanos*. Relatoria Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (Redesca). <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2026). *Intergovernmental Negotiations for UN Framework Convention on International Tax Cooperation*. ONU. <https://financing.desa.un.org/unfcitc>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), DIAN y MinHacienda (2021). *Comisión de expertos en beneficios tributarios*. <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023). *Tax policy reforms 2023: OECD and selected partner economies*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2025). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025: Colombia*. OCDE.

OCDE, ECLAC, IDB y CIAT (2024). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2024*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2024_33e226ae-en.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023). *OCDE/G20 inclusive framework on BEPS progress report*. OCDE. <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-progress-report-september-2022-september-2023.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *Proyecto OCDE/G20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios- informes finales 2015*. OCDE. <https://www.oecd.org/ctp/beps-resumenes-informes-finales-2015.pdf>

Our World in Data (2024). *Income inequality: Gini coefficient before and after tax*. <https://ourworldindata.org/income-inequality-before-and-after-taxes>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020: La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*. PNUD. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>

Rahman, M. M. (2023). Impact of taxes on the 2030 agenda for sustainable development: evidence from organization for economic cooperation and development (OECD) countries. *Regional Sustainability*, 4(3), 235-248.

Sepúlveda, C. M. (2014). *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. United Nations. SSRN 2534341.

Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights (Relator especial) (2020). *Visit to Spain* (A/HRC/44/40/Add.2). United Nations Human Rights Council. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-poverty/country-visits>

Tax Justice Network (TJN) (2023). *State of Tax Justice 2023*. TJN. <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/SOTJ/SOTJ23/English/State%20of%20Tax%20Justice%202023%20-%20Tax%20Justice%20Network%20-%20English.pdf>

Tax Justice Network (TJN) (2024). *State of Tax Justice 2024*. TJN. <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2024/11/State-of-Tax-Justice-2024-Spanish-Tax-Justice-Network.pdf>

Tax Justice Network (TJN) (2019). *OECD reform weak on corporate tax havens, harsh on poorer countries*. TJN. <https://taxjustice.net/press/oecd-reform-weak-on-corporate-tax-havens-harsh-on-poorer-countries/>

Tax Justice Network (TJN) (2025). *The State of Tax Justice 2025*. TJN. <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2025/>

United Nations Development Programme (UNDP) (2020). *Human development report 2020: The next frontier – Human development and the Anthropocene*. PNUD.

Uprimny, R., Chaparro, S. y Castro, A. (2019). Bridging the gap: The evolving doctrine on ESCR and ‘maximum available resources’. En K. Young (Ed.), *The future of economic, social and cultural rights*. Cambridge University Press.

Uprimny, R., Matamoros, M., Mendoza, F., Valdeleon, E. y Pulido, S. (2023). *Intervención ciudadana en demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1° del artículo 19 (parcial) de la Ley 2277 de 2022: por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/litigation/nuestros-argumentos-para-mantener-el-pago-de-regalias-por-parte-de-las-empresas-extractivas/>

Uprimny, R. y Matamoros, M. (2023). Principios de derechos humanos y justicia tributaria global. En C. Pabón y C. Silva (Eds.), *Desafíos de la tributación global: hacia una tributación global incluyente, sostenible y equitativa para América Latina y el Caribe*. Fedesarrollo.

Capítulo 2

Fiscalidad y Objetivos de Desarrollo Sostenible: de la incoherencia a un cambio de paradigma

José Manuel Castro

1. La tributación y los ODS tienen una relación inescindible

Como punto de partida debemos recordar que desde 2015 la humanidad asumió 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se encuentran integrados por 169 metas, las cuales comprenden diferentes dimensiones del desarrollo humano, y que están ligados a los derechos humanos, económicos y sociales reconocidos por las naciones en la Carta de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Estos compromisos requieren del trabajo conjunto de los diferentes actores de los sectores público y privado para lograr movilizar los recursos hacia los objetivos, pero, además, se ha entendido que requiere de una reorientación frente a la manera en que los actores públicos y privados interactúan (United Nations, 2015). En medio de la búsqueda de esa financiación, las finanzas públicas, como aquella materia que aborda el ingreso y el gasto público, cobra un protagonismo único, pues es la llamada a prestar sus instituciones, someterlas a un nuevo juicio de la historia y a replantarlas, para lograr una mejor adecuación a los tiempos y la evolución de los derechos humanos.

La arquitectura conceptual de la hacienda pública, tanto en su formulación económica clásica como en su consagración constitucional en los Estados sociales de derecho, revela una profunda convergencia teleológica con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos por la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Si bien los fines de la actividad financiera del Estado —como la provisión de bienes públicos, la redistribución del ingreso y la estabilización económica— preexisten a la formulación de los ODS, estos últimos aportan una metodología, indicadores y una hoja de ruta global que permiten concretar y medir el cumplimiento del catálogo axiológico y principalista inherente a la norma superior y a la teoría hacendística.

En efecto, las funciones clásicas de la hacienda pública son un vehículo para desarrollar los ODS. La doctrina económica, particularmente a través de los trabajos de Musgrave (1959) sobre las funciones de la política financiera, ofrece un marco analítico que se alinea de manera natural con la agenda global. De hecho, las funciones básicas de la hacienda pública (Restrepo, 2024) coinciden en lo fundamental con la materialización de los ODS, veamos:

- La función de asignación. El Estado interviene para permitir el suministro de bienes colectivos que el mercado, por su naturaleza, no provee de manera eficiente. Musgrave (1959) distingue entre bienes privados, bienes públicos (usualmente definidos por su no rivalidad en el consumo y por la imposibilidad de excluir a las personas de su uso o disfrute) y bienes sociales o meritorios. Esta función se conecta directamente con la satisfacción de necesidades básicas consagradas en los ODS, tales como los ODS 2: Hambre cero, ODS 3: Salud y bienestar, ODS 4: Educación de calidad, ODS 6: Agua limpia y saneamiento y ODS 13: Acción por el clima.
- La función de distribución. La hacienda pública opera como un instrumento para la redistribución de la renta nacional, buscando corregir las desigualdades generadas por el mercado. Este propósito es el cora-

zón del ODS 10: Reducción de las desigualdades, y del ODS 5: igualdad de género, y un pilar transversal para la consecución del ODS 1: Fin de la pobreza.

- La función de estabilización y desarrollo. La política fiscal tiene como fin estabilizar la economía, lo cual implica asegurar el pleno empleo, análogo al ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico; prevenir desajustes de precios, que se relaciona con el ODS 7: Energía asequible y no contaminante; y equilibrar la balanza de pagos, contribuyendo a la reducción de brechas globales (ODS 10). De forma más amplia, estas acciones promueven el desarrollo económico sostenible, que es el núcleo de los ODS 8, 9: Industria, innovación e infraestructura, ODS 12: Producción y consumo responsables y ODS 10.

En ordenamientos jurídicos como el colombiano, esta visión se encuentra positivizada en la denominada Constitución Económica (Constitución Política de 1991). Dicho marco imprime una orientación socialdemócrata que persigue fines análogos a los ODS, materializados a través de conceptos como el de “gasto público social”, destinado a satisfacer necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda. Así, los derechos sociales y colectivos constitucionalmente reconocidos encuentran un eco y un plan de acción concreto en los ODS, que en Colombia ha supuesto adecuar la planificación y gestión pública mediante los lineamientos, las acciones y los mecanismos para el seguimiento, la medición y la estadística, con la Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia (Documento Conpes 3918) de 15 de marzo de 2018.

La movilización de recursos para atender los compromisos sociales requiere una estrategia multiactor, sin embargo, los Estados con sus finanzas son los mejores llamados a lograr los objetivos y, en el camino, a afrontar las necesidades de recursos. Por ello, buscar la mayor recaudación en principio resulta ser una finalidad que se adapta a los ODS, pero, no hay que perder de vista que al obtener nuevos ingresos se puede afectar el cum-

plimiento de estos objetivos. Por ello, se requiere de un sistema fiscal que no solo recaude los ingresos ponderando su efecto en cada uno de los ODS, sino también que los gastos públicos se alineen con las prioridades de los ODS.

2. Incoherencia sistémica de la tributación frente a los ODS

La arquitectura de los sistemas tributarios en sus niveles internacional, nacional y subnacional (departamental y municipal) no fue concebida para cumplir con los ODS, ni siquiera con el denso marco axiológico y principalista consagrado en constituciones modernas como la colombiana de 1991. Esta disonancia estructural se explica, en gran medida, por la falta de una comprensión integradora de los ODS y el diseño de los sistemas tributarios, la construcción histórica que han tenido las normas actuales, así como la naturaleza democrática y política con la que se han aprobado estas.

De ese modo, los sistemas tributarios deberían ser diseñados para fortalecer las instituciones con un recaudo que mida el impacto en cada ODS, con medidas extrafiscales bien diseñadas y analizadas en sus resultados. Infortunadamente, los sistemas tributarios actuales no se adecúan a los ODS, como veremos.

2.1 Diagnóstico de las incoherencias y contradicciones en el orden interno

Si bien es posible identificar medidas aisladas bien orientadas —particularmente en la tributación de personas naturales y en ciertos impuestos con fines extrafiscales—, un análisis sistémico revela profundas inconsistencias. Estas no son fallas menores, sino síntomas de un diseño que genera más problemas que soluciones, donde la búsqueda de un objetivo puede socavar el progreso en otro.

En el sistema tributario nacional. La implementación de políticas fiscales aparentemente alineadas con los ODS puede generar conflictos irresolutos. Por ejemplo, los impuestos al carbono y las sobretasas a sectores minero-energéticos, diseñados

para avanzar hacia el ODS 7: Energía asequible y no contaminante, pueden tener efectos regresivos que colisionan con el ODS 1: Fin de la pobreza, el ODS 2: Hambre cero y el ODS 10: Reducción de las desigualdades. De manera similar, los impuestos saludables y al consumo de alimentos ultraprocesados, que buscan proteger el ODS 3: Salud y bienestar, pueden incrementar la inflación de la canasta básica y afectar la seguridad alimentaria (ODS 2). Encontramos otro ejemplo en el trabajo de Banerjee y Duflo (2019): existe un riesgo latente de que la lucha contra el cambio climático agudice la desigualdad económica.

En el sistema tributario departamental. Se observa una paradoja ya que los impuestos al consumo de licores, cigarrillos y cervezas son justificados por su finalidad extrafiscal (desincentivar el consumo nocivo), pero al tiempo constituyen la principal fuente de renta para los departamentos (casi el 49% según estudios recientes). Si la finalidad extrafiscal se cumpliera a cabalidad y el consumo disminuyera drásticamente, se produciría un colapso fiscal en estas entidades territoriales, lo que socavaría su capacidad para financiar otros ODS. Asimismo, el impuesto sobre vehículos está diseñado de forma inconsistente con los objetivos medioambientales pues, el tributo disminuye para vehículos más antiguos y, por ende, más contaminantes (Sabogal y Castro, 2024).

En el sistema tributario municipal. El impuesto predial se ha consolidado como un pilar de las finanzas locales, aunque no incorpora de manera sistemática factores medioambientales, como la conservación de ecosistemas o la eficiencia energética de las construcciones, perdiendo una oportunidad para alinear la tributación inmobiliaria con los ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles y 13: Acción por el clima.

Así, podríamos profundizar en cada tributo del orden nacional, departamental y municipal, y encontrar problemas de acoplamiento con los ODS, y si los analizáramos grupalmente concluiríamos que no existe un verdadero sistema tributario para la sostenibilidad, lo que obedece en buena medida a que esos sistemas tributarios en Colombia se basan en normas previas a la Constitución de 1991 y al desarrollo conceptual de los ODS.

Por ello, se ha considerado necesario construir una definición de tributación sostenible que es aquella que busca alinear los ODS con los impuestos, reconociendo que los sistemas fiscales pueden generar rentas y, además, crear incentivos positivos o negativos al comportamiento de las personas físicas y las empresas.

2.2 El desajuste del orden fiscal internacional y su impacto en los derechos humanos

La génesis del actual sistema de fiscalidad internacional, tal como lo conocemos, no nació de una visión holística de justicia global. En sus inicios, el problema fiscal era fundamentalmente interno en los Estados federados o entre dos Estados vecinos con economías interconectadas. Como es bien sabido, un hito crucial fue la Ley de la Alemania imperial de 1870, que buscaba resolver las tensiones tributarias entre sus propios Estados y eliminar la doble tributación, y en una Europa con dinámicas fronteras, los primeros convenios bilaterales, como los de Prusia y Sajonia de 1869, sentaron las bases para mitigar los dobles gravámenes que afectaban el comercio y la integración económica.

De hecho, recuérdese que, con el auge del comercio internacional, la Cámara de Comercio Internacional alzó su voz, preocupada por cómo la doble tributación obstaculizaba el flujo de bienes y servicios; y, más adelante, la necesidad de reconstruir Europa tras la Primera Guerra Mundial impulsó los trabajos de la Sociedad de las Naciones (SN). Aquí, se buscó una base teórica en el informe de los cuatro economistas y el concepto de *economic allegiance*. El Report on Double Taxation submitted to the Financial Committee, elaborado por los profesores Bruins, Einaudi, Seligman y Sir Josiah Stamp para el Comité Financiero de la Sociedad de las Naciones de 13 de abril de 1923, analizó las consecuencias económicas negativas de la doble tributación en la distribución equitativa de las cargas (equidad entre contribuyentes) y las externalidades negativas para el comercio y flujo de capitales internacionales.

Este informe sugería que las rentas eran fungibles y que clasificar los tipos de renta para el gravamen no era lo más de-

seable; por ello, partió de un enfoque de exención de los no residentes y un gravamen primordialmente en residencia, sin perjuicio de lo cual señaló que, en algunos casos, como en la renta de la tierra, minas, establecimientos comerciales, agricultura y similares, el Estado de origen tendría prevalencia. Estas bases teóricas se tradujeron en los Modelos A, B y C, pioneros en la estandarización de convenios fiscales, pero que reconocieron la práctica de la red existente para la época y que, por tanto, recaeron en la necesidad de clasificar las rentas para que, a partir de ello, se distribuyera la potestad impositiva de gravar en cada negociación y de forma bilateral.

La Segunda Guerra Mundial marcó un nuevo capítulo, ya que, desde finales de los años cincuenta la Organización Europea de Cooperación Económica (OEEC) y, posteriormente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) asumieron el liderazgo, desarrollando informes, recomendaciones y modelos que moldearían el sistema, siguiendo la finalidad de eliminar la doble tributación de forma bilateral, y continuando con el sistema de modelos de reparto de la potestad impositiva en función de los tipos de rentas. Este modelo ha sido ampliamente exitoso y la red actual de convenios a nivel mundial se basa primordialmente en el mismo.

Para los años setenta del siglo pasado, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) introdujo una perspectiva crucial, según la cual la fiscalidad internacional también debía analizar un problema de equidad entre naciones, ya que entendió que el uso del Modelo OCDE para negociar tratados entre países desarrollados y en vía de desarrollo no era lo más adecuado, y, por ello, propuso su propio modelo en el cual el Estado de la fuente reivindicaba mayores potestades de imposición. De esta forma, en ese modelo, parece ser que las Naciones Unidas consideró que la equidad entre las naciones no llevaba a que se desarrollara una sola mejor forma de reparto de la imposición basada en criterios teóricos abstractos y comunes a todos los países, como era la pretensión de la Sociedad de las Naciones al convocar a los Cuatro Economistas, sino que en cada caso la negociación bilateral requería considerar el grado de desarrollo de las naciones

firmantes para fijar de forma bilateral el grado de justicia entre ellas en el reparto acordado.

Con la llegada del nuevo milenio, las naciones han propendido al multilateralismo en materia fiscal, desde el Informe de la OCDE de 1998 sobre regímenes fiscales preferentes, que observó la necesidad de abordar la competencia fiscal perniciosa, donde países ofrecían ventajas fiscales agresivas para atraer capital, lo que erosionaba las bases imponibles de otros. Luego, con la creación de Foro Global de Transparencia y la extendida ratificación del Convenio de Asistencia Mutua en Materia Fiscal, el multilateralismo se ha enfocado en la falta de cooperación entre administraciones tributarias, promoviendo el intercambio de información para combatir la evasión fiscal y establecimiento límites para la competencia fiscal.

Más recientemente, el proyecto de la OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS - Base Erosion and Profit Shifting), ha sido una respuesta de la OCDE junto a otros países a las lagunas en el sistema unilateral y bilateral que permitían la elusión fiscal por parte de las multinacionales. Ese proyecto ha generado estándares mínimos y numerosas recomendaciones para que los países puedan poner parches a su red de tratados y de normas internas. En ese contexto, se creó el Marco Inclusivo con el objetivo de extender los resultados de BEPS y desarrollar la solución de dos pilares. Este marco, sin embargo, ha sido criticado por imponer la visión de los países más desarrollados y no contemplar una ligazón clara entre derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y la tributación (Valderrama, 2015; Schoueri, 2025).

Conforme a lo anterior, en cuanto a las normas de derecho tributario internacional, la ausencia de un verdadero sistema para los ODS en gran parte se debe al hecho de que los cimientos de la fiscalidad contemporánea datan de la práctica de negociación de tratados tributarios en la Europa de finales del siglo XIX y los desarrollos teóricos de los cuatro economistas en el foro de la Sociedad de las Naciones bajo la denominada *economic alliance*, que apuntaba a que los beneficios debían tributar en donde hubiese una suficiente conexión económica (Stark, 2021) y

que, por tanto, son previos a la consolidación de los paradigmas del desarrollo sostenible y de los derechos humanos como pilares del orden global.

Así, en el ámbito internacional, esta disonancia se explica por haberse dado unas “historias cruzadas” entre la fiscalidad internacional y los ODS, ya que la primera surge en la Alemania imperial, Prusia y Sajonia, con el pragmático fin de eliminar la doble tributación; se desarrolló entonces en un momento histórico en que los derechos económicos y sociales carecían de reconocimiento universal. Estos derechos solo encontraron una consolidación robusta tras la Segunda Guerra Mundial, para cuando las bases de la tributación internacional —criterios de sujeción, reglas de reparto del establecimiento permanente y el principio de plena competencia— ya eran en gran parte convenciones; además, la búsqueda más concreta de su materialización solo se ve en los objetivos del milenio y, más recientemente en los ODS.

Esta desincronización histórica genera una tensión persistente entre las reglas fiscales y la obligación de los Estados de asegurar los derechos humanos y promover el desarrollo, incluso a pesar de que los Estados están obligados a cooperar para lograr los derechos humanos más allá de sus fronteras. La cuestión de fondo es realmente si ha llegado la hora de superar los conceptos e instituciones del derecho internacional público que nos han traído hasta aquí, para ver las incoherencias del asistemático orden de la tributación internacional, y plantear un nuevo paradigma.

En los últimos 20 años, los países lograron deconstruir el concepto de soberanía tributaria, para hacerlo compatible con la cooperación internacional en materia tributaria, lo cual demuestra el poder de autocorrección de la humanidad, y ha generado esperanza en algunos de los más escépticos. Desde que se anunciara el mandato de acabar con los paraísos fiscales, hasta hoy, han pasado poco más de 10 años y es evidente el cambio: hoy, más de 160 países integran el Foro Global de Transparencia, cuyo objetivo es lograr la aplicación común de las normas globales de transparencia e intercambio de información a lo largo y ancho del planeta.

Con lo mencionado atrás, se ha podido dotar a los Estados de información para luchar contra la evasión fiscal. A pesar del gran avance, lamentablemente existen aún países que no hacen parte del Foro Global de Transparencia y, peor aún, fuertes economías a nivel mundial que alegan cumplir con el estándar de intercambiar información a su manera, pero que en la realidad no lo cumplen, bien sea porque tienen una defectuosa regulación (*loopholes*) o por las exigencias tecnológicas y de protección impuestas a los países para recibir los datos (TJN, 2025).

Asimismo, la conformación del Marco Inclusivo de la OCDE busca desarrollar e implementar estándares mínimos a nivel mundial respecto a las normas tributarias. Es el caso de las normas de abuso de los tratados que, según la comunidad internacional, debe ser afrontado con las recomendaciones producto de la Acción 6 del Plan de Acción BEPS. Para ello, los países deberían ratificar la Convención Multilateral desarrollada en las acciones 6 y 15, la cual impone un estándar mínimo de reglas que modifican la red de convenios existente, y, hacia futuro, los negociadores de tratados deben respetar las bases mínimas de lucha contra el abuso de tratados tributarios.

Aunque el objetivo ha sido loable y, en muchos casos, necesario, la solución adoptada ha resultado compleja y su implementación enfrenta múltiples obstáculos. En América Latina, la ratificación del Convenio Multilateral ha avanzado lentamente, y países como Colombia aún no han mostrado prioridad en adelantar el trámite constitucional requerido para su entrada en vigor. A ello se suma que la búsqueda de un concepto común de abuso fiscal ha demostrado ser problemática y propensa a generar conflictos y litigios, especialmente en ausencia de definiciones compartidas sobre los criterios de conexión de rentas y patrimonios a una jurisdicción y sobre un marco de competencia fiscal internacional que reconozca la equidad entre las naciones.

La disonancia entre la fiscalidad y los derechos humanos se torna crítica al examinar el derecho internacional público. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) establece obligaciones universales para los Estados parte, comprometiéndolos a “asegurar a los hombres y a las

mujeres igual título a gozar de todos los derechos” (art. 3) enunciados en él. De esta manera, para el Pidesc, esos derechos deberían pasar de ser fines abstractos a servicios y garantías concretas como el derecho a la seguridad social (art. 9), el derecho a la educación (art. 13) y el derecho de toda persona a “gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones” (art. 15).

Esto nos confronta con una contradicción fundamental: si estos derechos son comunes a todos los seres humanos, ¿por qué su materialización debe depender de la capacidad de cada Estado soberano para competir en una arena global por una economía próspera y por los recursos tributarios? El sistema actual convierte la garantía de derechos universales en una función de la soberanía para dirigir las economías locales y para diseñar un orden fiscal competitivo.

El problema se agrava con el principio de beneficio (o equivalencia) que rige la tributación de los no residentes y que implica que estos deben tributar en donde operan únicamente por lo que obtengan de esas jurisdicciones. Bajo este marco, ¿cómo pueden los Estados de baja capacidad —aquellos que no pueden ofrecer la infraestructura, los recursos naturales, la estabilidad o los mercados que constituyen un atractivo para los inversionistas extranjeros— obtener los ingresos necesarios para construir esa misma capacidad de forma que realmente puedan competir, y, al mismo tiempo, proveer los servicios que garantizan los derechos económicos, sociales y culturales? Se crea así un círculo vicioso que perpetúa la desigualdad global.

Esta lógica nos obliga a plantear una pregunta más: ¿No deberían las naciones menos favorecidas, y a menudo más perjudicadas por las externalidades negativas de la globalización, la inteligencia artificial o el calentamiento global, recibir una forma de compensación de las naciones más favorecidas por esas mismas causas? Y si la respuesta es afirmativa, ¿cómo se implementaría dicho mecanismo? y ¿cómo se aseguraría que los recursos de dicha compensación no sean utilizados para financiar directa o indirectamente gastos que afecten el derecho de gentes (como el derecho internacional humanitario) o los intereses que protegen los otros Estados?

Este fundamental divorcio entre las obligaciones universales de derechos humanos y la mecánica de la tributación internacional es lo que vuelve tan problemática la búsqueda de reformas al orden fiscal global. Iniciativas como el proyecto BEPS de la OCDE fueron criticadas por centrarse en los intereses de los países desarrollados, mientras la ONU aboga por un enfoque inclusivo que permitiría obtener derechos de gravamen a países que, bajo las reglas actuales, no tienen. Sin embargo, la obtención de mayores recursos por parte de los países, sin considerar en qué se invertirán estos, sería miope y seguramente es la causa de que muchos países sean adversos a la búsqueda de soluciones globales.

Por ejemplo, un país desarrollado que se encuentre en guerra contra un país en vía de desarrollo no estará interesado en aumentar las bases tributarias de este último, pues estas le podrían permitir mayor capacidad de ataque. Del mismo modo, un Estado podría querer proteger alguna de sus industrias del *dumping*, el favorecer el aumento del recaudo del Estado competidor podría derivar en mayores estímulos a las empresas de esa jurisdicción y, por lo tanto, en una agravación de la posición desventajosa de los negocios de sus propios residentes.

En el contexto de lo recién expuesto, Stark (2021) plantea que los llamados a incorporar el principio de justicia distributiva en el diseño del sistema tributario internacional enfrentan dificultades en definir ese criterio axiológico y también en la aplicación práctica que pretenda dársele. Lo primero porque existen teorías contractualistas de la justicia como la de Rawls, o teorías estatistas de la justicia, que asumen la función redistributiva a cargo de los Estados nación, como tradicionalmente se ha reconocido; y lo segundo, porque no existe un órgano supranacional que en estos momentos pueda hacerlo bajo el marco institucional internacional. Del mismo modo, la justicia entre los Estados podría contradecir la justicia entre contribuyentes.

La falta de coordinación entre derechos humanos, el sistema tributario internacional y los problemas de justicia y equidad esbozados, se observa especialmente en la solución de dos pilares planteada por la OCDE en 2020 que buscaba eliminar la

competencia fiscal internacional con el impuesto sobre la renta. Como se ha anticipado, la misma ha estado llena de críticas por sus deficiencias técnicas y de legitimación política (Schoueri, 2025), al tiempo que sus efectos sobre economías precarias pueden llegar a ser devastadores. Expertos de la ONU en 2023 advirtieron que el pilar dos podría socavar la recaudación y los derechos de imposición de los países de ingresos bajos y medios, debilitando su capacidad para financiar los servicios públicos esenciales para los derechos humanos.

El debate, por tanto, va más allá de la simple cooperación o de la buena voluntad de los países más desarrollados y exige la construcción de bases sustancialmente nuevas para el reparto de la tributación directa a nivel global. En términos prácticos, esta propuesta resulta difícil de implementar en un contexto de Estados soberanos que compiten entre sí y que, en algunos casos, se encuentran inmersos en conflictos armados. En el plano conceptual, además, el planteamiento permanece incompleto mientras no se desarrolle de manera sólida un principio de justicia financiera global que lo sustente.

2.3 Hacia un nuevo paradigma fiscal: inclusión, coherencia y sostenibilidad

Como se ha expuesto, durante décadas, la arquitectura de la tributación internacional ha sido moldeada principalmente bajo la égida de la OCDE, un foro que, si bien ha logrado avances significativos en la lucha contra la evasión y elusión fiscales, ha sido criticado por su falta de representatividad y por perpetuar un paradigma que favorece a las economías desarrolladas, a pesar de esfuerzos como el Marco Inclusivo.

Actualmente, las naciones del Sur global buscan reubicar la gobernanza fiscal en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para realizar una profunda revisión de los principios, las lógicas y los objetivos de la cooperación internacional en materia tributaria. De esa forma, a diferencia del Plan de Acción BEPS de la OCDE, no se busca tapar las grietas de un sistema envejecido, sino consolidar un nuevo foro que tenga como criterios axiológicos la inclusión, la equidad y la sostenibilidad.

El descontento con el *statu quo* fiscal no es nuevo, y en el contexto de la Comunidad Andina de Naciones es posible rastrear que los desarrollos teóricos de las doctrinas latinoamericanas se plasmaron en las contrastantes reglas de las decisiones 40 y 578 que, por regla general, dan derecho de imposición al Estado de la fuente productora, a diferencia del criterio de tributación exclusiva en residencia que adopta el modelo OCDE (Montaño, 2004). Así, desde décadas atrás los países en desarrollo han señalado las asimetrías inherentes a un sistema que asigna la mayor parte de los derechos de imposición a los países de residencia de las empresas multinacionales, en detrimento de los países de la fuente. La digitalización de la economía ha exacerbado estas tensiones, creando gigantes corporativos que obtienen inmensos beneficios en mercados donde tienen una presencia física mínima o nula, dejando a los fiscos locales con escasas herramientas para gravarlos.

El proyecto BEPS, aunque ambicioso, fue percibido como una reforma parcial que buscó una distribución más justa de la potestad tributaria. El informe del Secretario General de la ONU (A/78/235) de 2023 lo expresa con claridad al señalar que, a pesar de los avances del Marco Inclusivo de la OCDE, “los cambios que se están creando mediante ese proceso no abordarían plenamente un descontento más generalizado, motivado por la convicción [...] de que las normas vigentes [...] no reservan suficientes derechos impositivos a los países que acogen empresas multinacionales”.

En este contexto, la propuesta del profesor Yariv Brauner, presentada en Bogotá en 2023, encapsula la magnitud de la transformación necesaria. Se trata de un triple cambio de paradigma:

1. Cambio de foro: migrar el centro de las negociaciones de la OCDE a la ONU, un espacio universalmente representativo.
2. Cambio de lógica: pasar de un enfoque centrado en la “antierosión” (evitar que las empresas no paguen impuestos) a uno enfocado en la “asignación equitativa” (definir dónde y en qué proporción deben pagar).

3. Cambio de método: evolucionar de un sistema basado en reglas complejas y prescriptivas a uno guiado por principios generales, más flexibles y adaptables a las realidades económicas cambiantes.

Este llamado a la reinención ha encontrado eco en los foros de la ONU, catalizando una serie de acciones diplomáticas que están sentando las bases de un nuevo orden fiscal. Esta organización ha iniciado un proceso progresivo y metódico que se fundamenta en documentos clave como la Agenda de Acción de Addis Abeba (Resolución 69/313 de 2015) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución 70/1 de 2015). Estos textos vincularon explícitamente la movilización de recursos internos, a través de sistemas fiscales justos y eficientes, con la capacidad de los Estados para alcanzar los ODS.

El punto de inflexión llegó con la Resolución 77/244 de 2022, impulsada por Nigeria en representación de naciones africanas, que abrió oficialmente la puerta a un nuevo instrumento de cooperación fiscal. Esto condujo a la histórica Resolución 78/230 de diciembre de 2023, que no solo respaldó la idea de una convención marco, sino que estableció un Comité Especial Intergubernamental (Ad Hoc Committee) con el mandato explícito de redactar sus términos de referencia. Este paso transformó la discusión teórica en un proceso político y técnico concreto y con plazos definidos.

El trabajo del Comité Especial durante 2024 fue decisivo y ha dado paso a una nueva fase, delineando claramente el camino por seguir hasta 2027. En efecto, en agosto de 2024, el Comité Especial adoptó los Términos de Referencia (ToR) para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación. Este documento, posteriormente aprobado por la Asamblea General de la ONU, es la piedra angular de todo el proceso. Su adopción, aunque no por consenso (con 110 votos a favor, 8 en contra y 44 abstenciones), marcó el fin de la fase preparatoria y el inicio formal de las negociaciones sustantivas.

Con los ToR aprobados, se ha establecido un Comité Intergubernamental de Negociación (CIN). Este es el foro donde

los Estados Miembros redactarán el texto final de la convención y sus protocolos iniciales, que inicialmente se estima que sean dos. Para ello el CIN se reunirá en tres sesiones de negociación por año durante 2025, 2026 y 2027. Para este último año se espera la aprobación de estos. En particular, los ToR señalan que la convención debe “establecer un sistema de gobernanza para la cooperación fiscal internacional capaz de responder a los desafíos fiscales existentes y futuros de forma continua”. Esto confirma la ambición de crear una nueva arquitectura de gobernanza global, no solo de enmendar la existente.

La ONU ha optado por un modelo flexible que comprende una Convención Marco que sentará los principios, objetivos y mecanismos de gobernanza generales, y, a partir de esta, se desarrollarán protocolos específicos, que serán tratados propiamente dichos y con plena vinculación legal sobre temas concretos. Esto, se espera, permitirá un avance más rápido en áreas prioritarias. Por el momento, se avanza en la negociación de dos protocolos de forma simultánea a la convención: el primero sobre la tributación de los ingresos derivados de la prestación de servicios transfronterizos en una economía cada vez más digitalizada y globalizada, y, el segundo, sobre la prevención y resolución de disputas fiscales.

Según se indica en los ToR, en el futuro se desarrollarán protocolos sobre una serie de temas priorizados que van desde la lucha contra los flujos financieros ilícitos, la tributación efectiva de las personas de alto patrimonio (*high-net-worth individuals*) y la cooperación fiscal en materia medioambiental.

Están por verse el avance y la recepción política que tenga este proceso, dado que existen importantes tensiones, de las que da cuenta el retiro de los Estados Unidos de la sesión organizativa del Comité de Negociación en febrero de 2025, a causa del desacuerdo con la forma como avanza el proceso. Aunque en general los demás países han reafirmado su compromiso de seguir adelante, el problema que parece agudizarse recae sobre las reglas de toma de decisiones, ya que mientras los países en desarrollo abogan por votaciones mayoritarias para evitar que un solo país pueda bloquear el progreso, algunos países desarro-

llados insisten en la necesidad de consenso, lo que podría ralentizar o limitar la ambición de las futuras normas.

Así, la ONU parece ser el escenario más legítimo, inclusivo y que podría dar mayor coherencia al sistema de derechos humanos, los ODS y el derecho ambiental internacional, con la tributación. De todas formas, existen retos de eficiencia, de experiencia técnica y apoyo político, que afortunadamente están siendo atendidos mediante la conformación de un panel de expertos de primer nivel, que están construyendo propuestas justificadas, que buscan explorar fórmulas para lograr una justicia distributiva.

Se desataca el trabajo que se realiza actualmente en impuestos sobre los cuales aún no existen intereses creados tan grandes, como sí existe con el impuesto de sociedades. En efecto, el impuesto al patrimonio de las personas naturales es el llamado a lograr la justicia distributiva en los ingresos públicos, pero si el sujeto activo de estos fuese únicamente un Estado, habría problemas relevantes de competencia fiscal y para lograr una efectiva distribución a nivel mundial. Por ello, una línea de trabajo que debe explorarse es la de financiar los ODS a nivel mundial con impuestos a los altos patrimonios, que logre una justicia entre los contribuyentes y los beneficiarios del gasto público.

También existen otras líneas de trabajo como la que ha explorado Quiñones (2023), que es establecer un impuesto global sobre la renta, eliminando los criterios de nexo, recaudado y administrado por una organización internacional, que fije un sistema de distribución del recaudo y que permita financiar a los países. Sin embargo, discutir sobre un tributo que es un pilar de las finanzas actuales de los países más desarrollados parece mucho más complejo que evaluar soluciones globales que permitan gravar el patrimonio.

3. Las empresas y la sociedad civil tienen un rol fundamental

La necesidad de un cumplimiento íntegro de los Objetivos Globales no recae únicamente en los gobiernos, sino que tam-

bién ocupan una importante posición las empresas (Gribnau, 2024); todos somos responsables de brindar cumplimiento a estos propósitos y garantizar la sostenibilidad. Parece evidente que los ODS deben guiar la narrativa de una cultura de la contribución atendiendo a los marcos de gobernanza ambiental, social y corporativa (ESG - Environmental, Social and Corporate Governance).

Los límites y alcances de la cultura de la contribución dependerán de cada Estado en que operen las empresas, pero cuando se trate de evaluar su comportamiento multinacional pueden ser difíciles de definir si la sociedad internacional no ha llegado a acuerdos sobre un sistema tributario internacional que marque los alcances de la competencia fiscal, establezca las reglas de transparencia y cooperación internacional, y fije límites a la planeación fiscal internacional. Por ello, construir un nuevo paradigma fiscal, como se expuso en el apartado anterior, potenciaría el rol que los ESG pueden cumplir para impulsar los ODS a nivel global.

El punto de partida para esa construcción yace en que las empresas deben considerar su propósito de forma más amplia a la simple maximización de las utilidades e integrar los ODS en la estrategia empresarial, para lo cual se han desarrollado marcos de EGS y mecanismos de comunicación transparente de la contribución del sector privado a los objetivos de la humanidad. Esto se debe al gran impacto que para el medio ambiente, la sociedad y la vida de las personas tienen las empresas, así como a su potencial de aportar soluciones sostenibles (Gribnau, 2024).

De lo anterior ha surgido la idea de que las empresas deben transformar su propósito de forma que pretendan producir utilidades mientras proveen bienes y servicios que solucionen problemas de la humanidad y del planeta (Gribnau, 2024). Este cambio de mentalidad alinea el propósito corporativo directamente con los ODS. Para lograr esos cambios se han desarrollado los principios de responsabilidad social corporativa (RSC) que corresponde a un compromiso ético de ir “más allá del cumplimiento (estricto) de la ley”, de forma que se cumpla no solo con el ordenamiento legal, sino también con el rol ético de pro-

pendier hacia el bienestar de la sociedad y el medio ambiente, encarnando el espíritu de los ODS (Gribnau, 2024).

Una de las contribuciones más directas y fundamentales que una empresa puede hacer a los ODS es a través de su política de cumplimiento fiscal. Los impuestos permiten que los gobiernos financien funciones esenciales como el bienestar público, la infraestructura y la educación, todos los cuales son fundamentales para alcanzar los ODS (Koukoulioti, 2024). Por lo tanto, el pago de una parte justa de los impuestos se convierte en una muestra tangible de la responsabilidad compartida de una empresa en el desarrollo sostenible (Gribnau, 2024).

Establecer esquemas de elusión fiscal supone socavar directamente el deber de contribuir y, simultáneamente, privar a los Estados de la financiación necesaria para lograr los ODS (Koukoulioti, 2024; Zotkaj y Aliu, 2024). A la par, adoptar decisiones de planeación fiscal agresiva puede afectar significativamente a una compañía, de forma directa, en su reputación o viabilidad financiera por las sanciones a las que se expone, e indirecta, porque el entorno en el que esta desarrolla su actividad económica se puede alterar. Por lo antedicho, la buena gestión de sostenibilidad corporativa lleva a menores niveles de elusión fiscal y a menos efectos negativos en la reputación empresarial ante casos de abuso o incumplimiento tributario (Ma y Park, 2021, Yoon *et al.*, 2021).

El marco ESG consiste en una serie de herramientas que permite a las empresas gestionar, medir e informar su desempeño en criterios de sostenibilidad, los cuales se relacionan íntimamente con los ODS. Por ejemplo, el pilar Ambiental (E) se ocupa del impacto de una empresa en la naturaleza, como las emisiones de gases de efecto invernadero y la gestión de residuos, lo que se relaciona con los ODS 13: Acción por el clima, ODS 14: Vida submarina y ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres (Gribnau, 2024; Lawton, 2024; Koukoulioti, 2024). Por su parte, el pilar Social (S) comprende las relaciones de una empresa con sus partes interesadas, incluidos los empleados, las comunidades y los clientes (Gribnau, 2024), y por ello se conecta con el ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico, el ODS 5: Igualdad de

género, y el ODS 10: Reducción de las desigualdades. Finalmente, el pilar de Gobernanza (G) se refiere a los procesos de toma de decisiones, la ética empresarial, la gestión de riesgos y la transparencia de una empresa (Gribnau, 2024), lo que interactúa con el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas).

La fiscalidad permea esos tres pilares, pero se destaca que dentro del pilar S, los tributos son una contribución social fundamental para financiar los servicios públicos, al tiempo que dentro del pilar G se debe analizar que la estrategia fiscal sea adoptada teniendo en cuenta criterios de transparencia, control interno y que se alinee con los demás objetivos de sostenibilidad (Koukoulioti, 2024). De hecho, algunos autores señalan que existe un creciente consenso de que la fiscalidad (T) debería ser un pilar explícito dentro de este marco, transformándolo en “ESG(T)” (Ooi y Lawton, 2024), pues los asuntos fiscales son pocos en el marco ESG, a pesar de su papel fundamental en la financiación del desarrollo sostenible (Koukoulioti, 2024).

En todo caso, la rendición de cuentas de los ESG se basa en la transparencia y requiere la adopción de políticas, procedimientos e indicadores que involucran e impactan la tributación de una empresa.

Por ejemplo, la Iniciativa de Reporte Global (GRI - Global Reporting Initiative) desarrolló un estándar integral de informes sobre fiscalidad, GRI 207, que exige a las empresas que informen no solo sobre los impuestos pagados, sino también sobre su estrategia y enfoque fiscal, la gobernanza y la gestión de riesgos, de manera que se demuestre cómo la entidad contribuye al desarrollo sostenible (Koukoulioti, 2024).

Otro caso es el de Europa, ya que la Directiva sobre Informes de Sostenibilidad Corporativa (CSRD - Corporate Sustainability Reporting Directive) y los Estándares Europeos de Reporte de Sostenibilidad (ESRS - European Sustainability Reporting Standards) exigen que las empresas informen utilizando un principio de doble materialidad, según el cual las compañías deben reportar cómo los asuntos de sostenibilidad afectan su rentabilidad financiera (materialidad financiera), y además, el impacto de sus propias actividades en las personas y el medio ambiente

(materialidad de impacto). Respecto de esto último, los ESRS señalan que las estrategias fiscales agresivas pueden afectar negativamente a las comunidades, especialmente en los países en desarrollo (Koukoulioti, 2024).

Al ser Colombia miembro de la ONU y, por tanto, encontrarse comprometida con la Agenda 2030, la Superintendencia de Sociedades modificó el capítulo XV de la circular básica jurídica mediante la Circular Jurídica 100-000008 de 12 de julio de 2022 y presentó recomendaciones para que se incorporen “Estándares Internacionales de Reporte en el marco de la Sostenibilidad”. Esta iniciativa busca promover una gestión empresarial que considere el impacto social y ambiental, alineada con los ODS de la Agenda 2030 de la ONU, y que las empresas reporten de forma estandarizada los impactos generados por sus actividades en áreas clave como lo ambiental, social, económico y de gobernanza.

Asimismo, la Superintendencia de Sociedades propone que las empresas utilicen Estándares Internacionales de Reporte, como los proporcionados por la OCDE y el International Sustainability Standards Board (ISSB), incorporadas en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) S1 y S2, para que sus prácticas empresariales sean transparentes y contribuyan a la economía sostenible. Las NIIF S1 tratan los riesgos y las oportunidades de sostenibilidad que afectan el rendimiento financiero, flujo de efectivo y costos de capital a corto, mediano y largo plazo. Por otro lado, las NIIF S2, se centran en las oportunidades y los riesgos relacionados con el clima, y su impacto (IFRS, 2023; EY Perú, 2023).

La práctica de los reportes de sostenibilidad muestra que las compañías implementan estrategias y mecanismos de gobernanza fiscal mediante una política de impuestos que involucra el debido cumplimiento de las leyes tributarias, el compromiso con la lucha contra los paraísos fiscales y la elusión de impuestos mediante estructuras sin sustancia, o la alteración de las bases gravables por fuera de los precios de transferencia. Del mismo modo, el reporte de impuestos en las jurisdicciones en donde opera el grupo resulta ser común, y se suele acompañar de in-

formación sobre su actividad, empleados, utilidad y el impuesto sobre la renta devengado y pagado con su tasa efectiva.

De esta forma, los reportes de sostenibilidad vienen a complementar la labor de las administraciones tributarias de asegurar el debido cumplimiento de la ley, mediante la transparencia en la situación fiscal de la empresa o el grupo para que la sociedad civil pueda analizar la contribución de estos y para que los inversores evalúen los riesgos y las oportunidades.

El problema que surge es que sin definir universalmente qué es sustancia para una entidad o la justa contribución con la jurisdicción en donde opera o se crea valor, los ESG y los reportes asociados no pueden cumplir con su función, y, por el contrario, la información públicamente revelada podría llevar a conclusiones erradas sobre el compromiso de una empresa con la sostenibilidad (Allen y Krever, 2024). Por ejemplo, una tasa efectiva de tributación baja puede ser vista por un lector no experto, como un incumplimiento del compromiso Social de una entidad, aun cuando esta puede deberse a beneficios fiscales o mediciones financieras que realmente no resultan gravadas (Allen y Krever, 2024).

En conclusión, la integración de los ODS en la estrategia corporativa es necesaria para fortalecer su resiliencia y reputación a largo plazo. El marco ESG ofrece una hoja de ruta para implementar estos objetivos, y el creciente impulso para incluir la fiscalidad como un pilar central fortalecerá este vínculo. De todos modos, mientras que los Estados resuelvan sus diferencias sobre la base de un sistema tributario internacional, el marco de ESG tiende a ser impreciso respecto de sus obligaciones de contribuir, y sus reportes serán vistos por las empresas más como un riesgo reputacional que como una oportunidad de demostrar su contribución a los ODS.

4. Conclusiones

1. La hacienda pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tienen una relación inescindible, ya que las finanzas públicas son fundamentales para movilizar re-

cursos hacia los objetivos de desarrollo humano. Las funciones clásicas de la hacienda pública, como la provisión de bienes públicos, la redistribución del ingreso y la estabilización económica, son vehículos para desarrollar los ODS.

2. La arquitectura de los sistemas tributarios no fue concebida para cumplir con los ODS, lo que genera una disonancia estructural debido a la falta de una comprensión integradora de estos y al diseño de los sistemas tributarios. Por ello, es necesario construir una definición de tributación sostenible que busque alinear los ODS con los impuestos, creando incentivos positivos o negativos al comportamiento de las personas físicas y las empresas.
3. A nivel internacional, es necesario volver a la senda del multilateralismo, pero esta vez de forma más inclusiva y que pueda contar con mayor legitimización para lograr acuerdos sobre el alcance de la cooperación administrativa y la transparencia, los límites a la planeación fiscal y a la competencia fiscal, la justicia y la equidad financiera entre las naciones.
4. Las naciones del Sur global buscan reubicar la gobernanza fiscal en las Naciones Unidas para realizar una profunda revisión de los principios, las lógicas y los objetivos de la cooperación internacional en materia tributaria. La ONU ha iniciado un proceso progresivo y metódico para crear una nueva arquitectura de gobernanza global, con principios, objetivos y mecanismos de gobernanza generales.
5. Las empresas deben considerar su propósito de forma más amplia a la simple maximización de las utilidades e integrar los ODS en la estrategia empresarial. La política de cumplimiento fiscal de las empresas es una contribución directa y fundamental a los ODS, ya que los impuestos permiten financiar funciones esenciales de los Estados. El marco ESG ofrece una hoja de ruta para implementar los ODS, y el creciente impulso para incluir la fiscalidad como un pilar central fortalecerá este vínculo, pero antes

será necesario resolver las cuestiones planteadas sobre el sistema fiscal internacional.

Referencias

Allen, C. y Krever, R. (2024). ESG(T)? Should and can tax performance be a factor in evaluating the ethical, moral and social performance of corporations? *eJournal of Tax Research*, 22(3), 444-446.

Banerjee, A. y Duflo, E. (2019). *Good economics for hard times*. Public Affairs.

Beran, G. (s. f.). *Tax and women: Achieving the United Nations Sustainable Development Goals*. International Bar Association. <https://www.ibanet.org/article/C8206FB2-4976-4F2A-8EA7-F0CD490882E8>

Castro, J. M. (2016). *El concepto de dividendo en los convenios de doble imposición*. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-el-concepto-de-dividendo-en-los-convenios-de-doble-imposicion-9789587724479.html>

Castro, J. M. (2016). Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la tributación. *Impuestos*, (241).

Estudio Legal Hernández (2021). *Incentivos tributarios energías renovables en Colombia: marco legal y normativo*. <https://estudiolegalhernandez.com/incentivos-tributarios-energias-renovables-en-colombia-marco-legal-y-normativo/>

EY Perú (2023). *NIIF S1 y S2: Nuevos estándares internacionales de sostenibilidad y clima*. EY. https://www.ey.com/es_pe/insights/climate-change-sustainability-services/niif-s1-y-s2-nuevos-estandares-sostenibilidad-y-clima

Gribnau, H. (2024). Sustainable tax governance: A shared responsibility. *eJournal of Tax Research*, 22(3), 492-517.

International Financial Reporting Standards Foundation (IFRS) (2023). *IFRS S1: General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information & IFRS S2: Climate-related Disclosures*. IFRS. <https://www.ifrs.org/news-and-events/news/2023/06/issb-issues-ifrs-s1-ifrs-s2.html>

Kouam, J. C. y Asongu, S. (2022). *Effects of taxation on social innovation and implications for achieving sustainable development goals*

in developing countries: A literature review (AGDI Working Paper, No. WP/22/046). African Governance and Development Institute (AGDI). <http://hdl.handle.net/10419/269053>

Koukouloti, V. (2024). T for Taxation: The fourth pillar in the ESG framework. *eJournal of Tax Research*, 22(3), 420-443.

Lawton, A. (2024). The function(s) of taxation: The impacts of regulatory taxes on taxation. *eJournal of Tax Research*, 22(3), 518-546.

Long, C. y Miller, M. (2017). *Taxation and the sustainable development goals do good things come to those who tax more?* <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-91179-ea.pdf>

Ma, H. Y. y Park, S. J. (2021). Relationship between corporate sustainability management and sustainable tax strategies. *Sustainability (Switzerland)*, 13(13), 7429. <https://doi.org/10.3390/su13137429>

Mominur, R. (2022). *The effect of taxation on sustainable development goals: Evidence from emerging countries*. https://www.researchgate.net/publication/363223631_The_effect_of_taxation_on_sustainable_development_goals_evidence_from_emerging_countries

Montaño Grijalva, C. (2004). *Derecho tributario internacional*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Mosquera Valderrama, I. J. (2015) Legitimacy and the making of international tax law: The challenges of multilateralism. *World Tax Journal*, 7(3).

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy* (Vol. 658). McGraw-Hill.

Ooi, V. y Lawton, A. (2024). Guest editorial – Special Issue: Environmental, Social, Governance and Taxation. *eJournal of Tax Research*, 22(3), 417-419. <https://ssrn.com/abstract=5350272>

Walker, B. (2019). *Facilitating SDGs by tax system reform*. <https://doi.org/10.1002/9781119541851.ch17>

Quiñones, N. (2023). Policy note: Beyond the 2-pillar solution. A case for a global income tax and the creation of the International Tax Organization. *Intertax*, 51(4), 324-334. <https://doi.org/10.54648/TAXI2023027>

Restrepo, J. C. (2024). *Hacienda pública*. Universidad Externado de Colombia.

Sabogal, E. y Castro J. M. (Dirs.) (2024). *Estructura de la hacienda pública departamental*. Universidad Externado de Colombia.

Schoueri, L. E. (2025). Editorial: The UN Framework Convention: A once-in-a-lifetime opportunity. *Intertax*, 53(6), 492493. <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Intertax/53.6/TAXI2025049>

Stark, J. (2021). Tax justice beyond national borders—International or interpersonal? *Oxford Journal of Legal Studies*, 42(1), 133-160. doi:10.1093/ojls/gqabo26

United Nations (2015). *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda)*. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf

Zotkaj, K. y Aliu, F. (2024). The concept of sustainable taxation and its impact on tax policy. *eJournal of Tax Research*, 22(3), 462-491.

Valderrama, I. J. M. (2015). The OECD-BEPS measures to deal with aggressive tax planning in South America and sub-Saharan Africa: The challenges ahead. *Intertax*, 43(10).

Páginas web

Asamblea General de las Naciones Unidas (2023). *Promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación. Informe del Secretario General (A/78/235)*. <https://docs.un.org/es/A/78/235>

BBVA (2025). *¿Qué es la sostenibilidad? Un camino urgente y sin marcha atrás*. BBVA. <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/que-es-la-sostenibilidad-un-camino-urgente-y-sin-marcha-atras/>

Bunn, D. y Enache, C. (2024, 15 de marzo). *Respuesta al pedido de la ONU para comentarios públicos sobre una Convención Marco para la Cooperación Tributaria Internacional*. Tax Foundation. <https://taxfoundation.org/testimony/un-tax-cooperation/>

EY Perú (2023). *NIIF S1 y S2: nuevos estándares internacionales de divulgación en materia de sostenibilidad y clima*. EY. https://www.ey.com/es_pe/insights/climate-change-sustainability-services/niif-s1-y-s2-nuevos-estandares-sostenibilidad-y-clima

Foro Económico Mundial (2020). *The Global Risks Report 2020*. <https://es.weforum.org/publications/the-global-risks-report-2020/>

Global Reporting Initiative (GRI) (s. f.). <https://www.globalreporting.org/>

IFRS (2025). *IFRS S1: General requirements for disclosure of sustainability-related financial information*. <https://www.ifrs.org/issued-standards/ifrs-sustainability-standards-navigator/ifrs-s1-general-requirements/>

Plataforma para la Colaboración en Materia Fiscal (PCT) (2024, 30 de octubre). *Taxation and the sustainable development goals: The role of the PCT*. <https://www.tax-platform.org/news/blog/Taxation-and-the-Sustainable-Development-Goals>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (s. f.). *Objetivos de desarrollo sostenible*. <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

Tax Justice Network (2025). *Country profiles*. <https://taxjustice.net/country-profiles/>

Segunda parte

Innovaciones y debates
contemporáneos

Capítulo 3

La OCDE y la economía digital en América Latina y el Caribe

Andrea Laura Riccardi Sacchi

A efectos de abordar la temática del artículo, se compartirán en primer lugar algunas cuestiones relativas al contexto económico actual y de la tributación. Luego, se repasará la línea de trabajo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha venido desarrollando para tratar la digitalización de la economía en sede de la imposición a la renta societaria, para finalizar comentando qué se ha hecho al respecto en la región de América Latina y el Caribe (ALC).

1. Algunas cuestiones previas

Producto de la digitalización de la economía, se constatan algunos puntos importantes:

1. Una creciente movilidad de los factores de producción.
2. Cadenas de valor globales: las empresas multinacionales, que antes estaban estructuradas en filiales funcionando separadamente en cada jurisdicción, hoy evidencian gran dispersión geográfica en cuanto al desarrollo de sus diversas funciones y posesión de activos.
3. La *scale without mass*, esto es, tener presencia en un mercado sin necesidad de tener en este medios materiales y humanos.

4. Una creciente relevancia de los activos intangibles, de los datos y las contribuciones de los usuarios, siendo estos los verdaderos generadores de valor de muchos negocios.

El escenario descrito impone la necesidad de adaptaciones o nuevos desarrollos de políticas públicas, y del marco legal y regulatorio existente en todas las materias, entre ellas, la tributaria. Principios, categorías conceptuales y reglas claves hasta ahora utilizadas para el ejercicio de la soberanía fiscal por los Estados, contempladas en las normas nacionales y convenidas, resultan de difícil aplicación ante esta nueva realidad económica. Piénsese, por ejemplo, en la determinación de la residencia o domicilio fiscal, la fuente de la renta, el lugar de desarrollo de las actividades, el lugar de dirección efectiva, el lugar de aplicación/utilización de los factores de producción, el lugar de prestación de servicios. Las llamadas “reglas de nexo/conexión jurisdiccional” y “reglas de atribución de renta”, que determinan, respectivamente, la jurisdicción o las jurisdicciones que han de ejercer potestad tributaria sobre un ítem de renta, y la porción de renta que quedará así sujeta en cada jurisdicción, exigen ser objeto de revisión y, en su caso, actualización.

Se necesitan soluciones y, en una economía cada vez más integrada, la búsqueda de respuestas uniformes, cuando no, una solución global, se presentaría como la alternativa más deseable. No obstante, puede que la concreción de una solución global no resulte factible en el corto y mediano plazos.

2. Línea de trabajo desarrollada en el seno de la OCDE: Mecanismo del Monto A

El abordaje de los desafíos fiscales planteados en el ámbito del impuesto a la renta empresarial por la digitalización de la economía fue objeto de análisis bajo la Acción 1 del Proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), la cual derivó posteriormente en la solución de dos pilares acordada por los miembros del Marco Inclusivo en octubre de 2021: 1) el pilar 1, que se tratará a continuación, y 2) el pilar 2, al que se refirió el panel “América Latina y el Caribe en la gobernanza tributaria

internacional. Reflexiones sobre el impuesto mínimo global, sobre la tributación internacional y el rol de Colombia frente a la OCDE”, del día 29 de abril de 2024.

2.1 Pilar 1

En los hechos, el pilar 1 surge como respuesta a una problemática concreta: básicamente, las jurisdicciones de mercado, con base en la limitación impuesta por los estándares internacionales vía los convenios para evitar la doble imposición vigentes —que pueden ser cientos en algunos países del Norte global—, no pueden ejercer potestad tributaria sobre rentas de empresas que ya no necesitan tener una presencia física en esos mercados para proveer bienes y servicios. Piénsese, por ejemplo, en los llamados “gigantes digitales”. Fue así como muchos países europeos comenzaron a introducir los archinominados impuestos sobre servicios digitales, presentándolos como impuestos indirectos, por fuera de sus sistemas de imposición a la renta, de modo de que estos no fueran alcanzados por los compromisos asumidos a nivel de sus convenios para evitar la doble imposición.

Un paréntesis antes de continuar

El estándar internacional actual, promovido por la OCDE y recogido en su modelo de convenio tributario, asigna, como regla general, el derecho de imposición sobre la renta empresarial a la “jurisdicción de residencia” del receptor de la renta. Solo cuando toda o parte de la actividad es realizada a través de lo que se denomina un “establecimiento permanente” en una jurisdicción distinta a dicha jurisdicción de residencia, el derecho de imposición sobre la renta así obtenida es compartido entre ambas jurisdicciones, siendo en este caso la jurisdicción de residencia la que detenta un derecho residual y ha de dar solución a eventuales problemas de doble imposición. En términos muy generales, el establecimiento permanente (EP), que es un concepto tributario, exige la constatación en una jurisdicción de la presencia física de la persona del exterior, sostenida en el tiempo, requisito que hoy día, para determinadas actividades, ha quedado claramente obsoleto. Esto en cuanto a las reglas de nexo. Respecto a las reglas de atribución de renta existentes, el estándar OCDE refiere los principios de entidades separadas y de plena competencia o *arm's length*, según los cuales cada filial o EP

de un grupo multinacional es tratado como una empresa independiente debiéndose determinar la renta en cabeza de cada una con base en funciones, activos y riesgos, elementos cuya localización es también cada vez de más difícil identificación.

El pilar 1, y en particular el llamado Monto A, surge a partir de esta limitación. Así se diseña un mecanismo —Mecanismo del Monto A—, el cual consiste en unas reglas multilaterales que habilitarían el ejercicio de un nuevo derecho de imposición en las jurisdicciones de mercado, aun en ausencia de presencia física, esto es, en ausencia de una entidad local o de un EP de un sujeto del exterior que realiza una actividad con medios materiales y humanos en la jurisdicción.

Alcance del Mecanismo del Monto A. Las nuevas reglas solo van a operar respecto de los grupos empresariales más grandes y rentables, definidos con base en unos umbrales cuantitativos: facturación total del grupo mayor a 20.000 millones de euros y una rentabilidad mayor al 10%. Producto de estos umbrales, el mecanismo aplicaría a menos de 100 grupos empresariales. ¿Por qué este alcance subjetivo? El Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20, en cuyo seno se gesta este mecanismo, finalmente entendió —a propuesta de los Estados Unidos— que estos son los grupos que hacen un mayor uso de intangibles valiosos de difícil localización y de los mercados globales. En efecto, este alcance responde a una propuesta de los Estados Unidos de abril de 2021, y es distinto al que se pensó en un comienzo y que pretendía centrarse básicamente en los gigantes digitales. De hecho, el alcance actual comprende cualquier actividad económica, salvo la actividad extractiva y financiera. Esto viene de la mano de la idea pregonada por la propia OCDE acerca de la imposibilidad de identificar, a efectos fiscales, un “sector digital” que pueda ser aislado del resto de la economía, y también del deseo de los Estados Unidos de no diseñar una solución específica para los gigantes digitales que, recordemos, en gran parte tienen su sede en dicho país.

Cuantificación de la base imponible. Sin entrar en mayor detalle, cabe señalar que las nuevas reglas cuantifican la base imponible, que pasaría a asignarse a las jurisdicciones de mer-

cado, en base unitaria y formularia, apartándose así de las reglas a las que se refirió *supra*, de asignación de renta con base en los principios de entidades separadas y de plena competencia. Se parte de la renta del grupo y se aplica una serie de cálculos según unos porcentajes negociados, determinando una porción que luego se repartirá entre las jurisdicciones de mercado finales en las que se consuman o utilicen los bienes o servicios del grupo, en proporción de los ingresos que el grupo obtiene en cada una de ellas, siempre y cuando en dichas jurisdicciones se verifique un umbral de ingresos, que se fijó en un millón de euros o en 250.000 euros para jurisdicciones de mercado cuyo producto interno bruto (PIB) sea inferior a 40.000 millones de euros.

Implementación. Ahora bien, este mecanismo que parece ser bastante lineal, no lo es, por cuanto las nuevas reglas no eliminan el marco normativo hoy existente, sino que se adicionan, se superponen con este, conviviendo por tanto con los convenios bilaterales y, sobre todo, con las normas internas de los países, normas que son variopintas y no reproducen necesariamente, según ilustramos *infra* con el caso de América Latina y el Caribe (ALC), el estándar OCDE al que se hizo referencia (véase cuadro). Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que la implementación de las nuevas reglas debe concretarse en una convención multilateral, que se hizo pública en octubre de 2023. Solo quedan algunas cuestiones por definir, que se estarían concretando en el corto plazo, estimándose por tanto la redacción de un texto final. Sin embargo, ello no basta para que el mecanismo llegue a buen puerto, pues dicha convención debe ser ratificada por un número material de Estados, y, definitivamente, por los Estados Unidos, sede de más de la mitad de los grupos empresariales comprendidos. A la luz de la legislación y práctica estadounidenses ello resulta bastante improbable y, por tanto, es poco creíble que esta propuesta multilateral finalmente se concrete.

3. El caso de América Latina y el Caribe

Si bien son muchas las jurisdicciones de la región de ALC que han introducido nuevas disposiciones en su legislación del

impuesto al valor agregado (IVA) relativas a la tributación de servicios digitales prestados por sujetos del exterior sin presencia física en los mercados de la región, pocas han adoptado medidas en el campo de la tributación directa.

Una de las principales razones que pueden explicar esta reacción es la relevancia de los impuestos al consumo en la estructura de ingresos tributarios de la región; en efecto, el IVA y los impuestos sobre bienes y servicios son una fuente importante de ingresos (alrededor del 50%) para los gobiernos de ALC. Otras razones que podrían explicar este curso de acción son: 1) el hecho de que los principios que subyacen a la tributación indirecta son menos cuestionados a nivel internacional, existiendo cierto consenso en torno al principio de destino, tal como se prevé en las Directrices de la OCDE sobre el IVA, y 2) el hecho de que, producto del “estatus OCDE”, las jurisdicciones pueden haber decidido aguardar las deliberaciones del Marco Inclusivo en torno al pilar 1. En efecto, muchas de las jurisdicciones latinoamericanas son miembros del Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20 (31 jurisdicciones en total), y algunas son países del G-20 (Argentina, Brasil y México) o miembros de la OCDE (Chile, Colombia, Costa Rica y México); cuatro países forman parte del Grupo Directivo del Marco Inclusivo (Argentina, Brasil, Colombia y Jamaica), sin mencionar el hecho de que Jamaica es, a partir del 1 de marzo de 2022, copresidente de dicho marco. Otros (Argentina, Brasil y Perú) fueron invitados ese mismo año a iniciar conversaciones sobre la adhesión a dicha organización.

No obstante, si bien pocas, algunas jurisdicciones sí avanzaron adoptando medidas en sede del impuesto a la renta societaria. Tres aspectos han sido claves en el diseño de estas medidas destinadas a captar los beneficios de los servicios digitales transfronterizos:

1. Redes de tratados fiscales existentes en la región, modestas en comparación con las de otros países, y por tanto una menor limitación del umbral a efectos de la tributación en la fuente para los países latinoamericanos.
2. Si bien la región ha sido cuna de algunas plataformas digitales conocidas, en general las jurisdicciones latinoame-

ricanas son importadoras netas de servicios digitales y no son sede de las casas matrices últimas de grupos multinacionales, lo que, desde una perspectiva internacional del impuesto sobre la renta, significa que son principalmente jurisdicciones “fuente” o de “mercado”.

3. Una tendencia histórica en la región, que comenzó en la década de los setenta para el caso de los ingresos derivados de los servicios técnicos, fue ampliar la definición de renta de fuente nacional más allá del concepto de fuente de producción.

Dentro del reducido grupo de jurisdicciones que introdujeron medidas encontramos: 1) un Perú bastante visionario cuya solución es pre-BEPS, y vigente a partir de enero de 2004; 2) Uruguay y Paraguay que introdujeron medidas antes de que comenzara la discusión de los dos pilares en 2019, pero después del informe de 2015 sobre la Acción 1 del Proyecto BEPS, cuando el Marco Inclusivo no recomendó medidas concretas; y más recientemente, 3) Colombia, al introducir a través de su reforma tributaria de fines de 2022, el test de presencia económica significativa.

Aunque las medidas varían en relación con el alcance, la forma de pago (ya sea directamente por el proveedor extranjero o mediante retención por parte del pagador o de los intermediarios financieros) y la carga tributaria impuesta, comparten una característica común. Al contrario de lo que se ha visto en otras regiones, por ejemplo, en Europa, con los impuestos sobre los servicios digitales, estas medidas se introdujeron dentro del esquema de imposición a la renta vigente en el país. Esto significa no solo que 1) no se han creado nuevos impuestos, sino también que 2) la eficacia de estas nuevas medidas está condicionada por las reglas distributivas acordadas en los tratados fiscales existentes.

Colombia, México y Perú optaron por ejercer potestad tributaria extendiendo unilateralmente la definición normativa de renta de fuente nacional prevista. Colombia estableció asimismo el test de presencia económica significativa. En contra de la introducción de este tipo de medidas unilaterales se aduce: 1) el riesgo de doble imposición, ya que probablemente la juris-

dicción de residencia del proveedor del exterior no habilite un mecanismo de crédito o exención fiscal, y 2) la determinación del impuesto sobre una base bruta y no neta. No obstante cabe señalar que: la doble imposición no debería ser un problema *per se*, sino que la carga fiscal total es lo que realmente debería importar; los países de la fuente pueden aplicar perfectamente, sin crear un problema de tributación excesiva, o bien una tasa reducida sobre base bruta (tasa que resulte de tener en cuenta una determinación presunta de la renta neta de fuente nacional), o la tasa general, pero sobre una base presunta que represente la renta neta de fuente nacional. De hecho, la determinación de bases imponible en forma ficta para algunas actividades internacionales (e. g. seguros, transporte) está prevista en la legislación latinoamericana desde hace décadas. Además, podría decirse que las medidas adoptadas, sin bien perfectibles, aumentaron la certidumbre fiscal, porque establecieron en blanco y negro un tratamiento concreto.

Para finalizar, cabe referirse a la regla distributiva, el llamado Artículo 12B, introducida en el modelo de convenio de la ONU aplicable a la renta derivada de la prestación de servicios digitales automatizados, que habilita el ejercicio de potestad tributaria en la jurisdicción de residencia del pagador. Esta alternativa parece estar más en línea con los sistemas tributarios latinoamericanos. De hecho, resulta interesante (y útil para la evaluación actual) mencionar que en dos de los siete tratados fiscales vigentes en Perú (país que grava ciertos servicios digitales desde 2004), en el contexto del artículo sobre regalías, ya existe una regla distributiva del estilo Artículo 12B. Tanto el convenio con Brasil, firmado en 2006, como el convenio con Suiza, firmado en 2012, establecen que la definición de regalías incluye los pagos recibidos por la prestación de servicios digitales (con una limitación al ejercicio de potestad tributaria en fuente del 15 y 10%, respectivamente). Además, y en respuesta a algunas críticas al Artículo 12B en relación con las dificultades derivadas de la recaudación del impuesto en el caso de las transacciones *business to consumer*, es importante destacar que, por ejemplo, en Uruguay los proveedores extranjeros de servicios digitales

pagan directamente, en cabeza propia, su impuesto a la renta a la administración tributaria uruguaya a través de un proceso simplificado de registro y cumplimiento. Además, también es posible aprovechar los mecanismos recomendados por la propia OCDE respecto del IVA según los cuales, los proveedores de servicios digitales han de registrarse y volcar el impuesto en las jurisdicciones de consumo.

Capítulo 4

Retos transversales sobre el impuesto mínimo global desde América Latina y el Caribe

Andrea Laura Riccardi Sacchi

El abordaje de los retos transversales sobre el llamado impuesto mínimo global (IMG) desde la región de América Latina y el Caribe (ALC) exige conocer el contexto en el que surge dicha iniciativa. La crisis financiera y económica del año 2008 significó un punto de quiebre en materia de fiscalidad internacional —esto es, cómo los sistemas fiscales nacionales interactúan entre sí—, teniendo por tanto consecuencias relevantes para la política fiscal y el diseño de los sistemas tributarios. Los sistemas tributarios de ALC no fueron la excepción.

Producto de dicha crisis, desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y a través de distintos foros, se instauraron estándares de transparencia e intercambio de información, así como, un poco más tarde, a partir del año 2013, la lucha contra el fenómeno BEPS (Base Erosion and Profit Shifting). El proyecto BEPS buscó, a través de un plan de 15 acciones, combatir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios a manos de empresas multinacionales (EMN), lo que llevó a que cientos de jurisdicciones, agrupadas en lo que se denomina el Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20, hayan tenido que adoptar ciertos estándares anti-BEPS.

Desde el año 2019, en este ámbito del impuesto a la renta societaria comenzaron a gestarse otras nuevas medidas, entre ellas, el IMG o, en lenguaje técnico, las reglas GloBE (Global anti-Base Erosion rules), o Reglas Globales Antierosión de las Bases Imponibles, que hoy hacen tambalear nuevamente la fiscalidad internacional y los sistemas tributarios nacionales. Visto así, el proyecto BEPS parece haber resultado insuficiente. El mismo pretendió combatir ciertas prácticas utilizadas por las EMN (e. g. uso indebido de tratados tributarios, manipulación de los precios de transferencia, utilización de instrumentos y entidades híbridas, etc.), a partir de las cuales sus beneficios, base imponible del impuesto a la renta de sociedades, era declarada y computada en cabeza de entidades localizadas en jurisdicciones en las que dichos beneficios gozaban de nula o baja imposición, pero en las que se evidenciaba una nula o mínima actividad económica. La baja o nula imposición no era vista como un problema *per se*, sino que lo era cuando existía esa disociación artificiosa entre el lugar de cómputo y gravamen de la renta y el lugar de realización de las actividades económicas o generación de valor. A ello se sumaba la propia conducta de los gobiernos, que concedían regímenes tributarios preferenciales a estas empresas, sin exigir la realización de actividades sustantivas en sus jurisdicciones, compitiendo en forma nociva y erosionando las bases imponibles de terceras jurisdicciones. En aquel momento, la OCDE, apoyada por el G-20, obvió lamentablemente la discusión de fondo, y priorizó mantener la integridad de un sistema fiscal internacional por ella promovido (basado en el ejercicio de potestad tributaria por la jurisdicción de residencia del inversor y la jurisdicción de situación de un establecimiento permanente o EP, así como los principios de entidades separadas y *arm's length* o libre competencia), lo que dio paso a:

- La proliferación de medidas antiabuso, internas y convenidas, las que, sin perjuicio de un eventual efecto disuasorio, trajeron consigo complejidad e incertidumbre tanto para contribuyentes como para administraciones tributarias.
- Lo que fue el resultado más positivo del proyecto

BEPS, según la autora, la abolición o reformulación de regímenes preferenciales considerados perjudiciales con base en la Acción 5 del plan de acción, y la implementación de nuevos sistemas de intercambio de información, ello sumado a la campaña por una mayor transparencia.

De esta manera, años después, en 2019, se comienza a gestar en la OCDE, en el ámbito del Marco Inclusivo, la llamada solución de dos pilares para abordar los desafíos de la digitalización y globalización de la economía, pudiéndose identificar dos vertientes de trabajo:

1. Una vertiente vinculada a la lucha BEPS, que busca terminar con estas prácticas BEPS y con la competencia fiscal, haciendo su aparición el IMG.
2. Una vertiente vinculada con reconocer, ahora sí, que las bases del supuesto sistema fiscal internacional promovido por la OCDE debe ser objeto de revisión.

Cabe señalar que esta segunda vertiente, abordada en el panel “América Latina y el Caribe en la extrafiscalidad y la económica digital”, del día 30 de abril de 2024, corre el riesgo de no concretarse. Mientras, el IMG sí se ha concretado y son varias las jurisdicciones del Norte global que lo han implementado o lo harán en el corto plazo. El Sur global, incluida América Latina y el Caribe, permanece, en general, expectante.

El IMG se presenta como una medida loable, en tanto busca asegurar que las EMN más grandes (entendidas estas como aquellas con una facturación anual igual o superior a 750 millones de euros) paguen por sus beneficios al menos un 15% por concepto de impuesto a la renta societaria. Para ello propone que las jurisdicciones implementen en su normativa interna ciertas reglas. Si bien dichas reglas no son de adopción obligatoria, cabe señalar que el mecanismo del IMG fue diseñado de tal forma que se espera un “efecto dominó” y que todas las jurisdicciones, tarde o temprano, “se suban al tren”. De hecho, en sede de la Unión Europea y respecto de su lista de jurisdicciones no cooperantes, la adopción del IMG podría llegar a establecerse como un elemento adicional de evaluación.

En términos muy generales, las reglas plantean que cuando una EMN opere (esto es, posea una o varias entidades o EP) en una jurisdicción “de baja imposición”, otra u otras jurisdicciones en las que la EMN también opere puedan ejercer potestad tributaria sobre la renta infragravada, dando prioridad, a estos efectos, a la jurisdicción de la casa matriz última de la EMN. Una jurisdicción califica para una determinada EMN como de baja imposición cuando la tasa de imposición *efectiva* de la empresa en dicha jurisdicción resulte inferior al 15% acordado. La tasa de imposición efectiva jurisdiccional se calcula considerando la renta computada en cabeza de las entidades de la EMN situadas en la jurisdicción en cuestión y el impuesto que recae sobre la referida renta. De resultar dicha tasa menor al 15%, otra u otras jurisdicciones que hayan implementado las reglas GloBE impondrán así un *top-up tax* o impuesto adicional, hasta alcanzar dicho nivel.

De esta forma, el IMG terminaría de volver ineficaces las prácticas BEPS antes referidas, así como pondría un piso a la competencia fiscal entre Estados, lo que resultaría en un incremento en la recaudación tributaria global. Reiteramos, el IMG se plantea como una medida loable, no obstante, su implementación plantea grandes desafíos, en general, y en particular, para la región de ALC.

1. Complejidad sin abordar el problema de base

El IMG o reglas GloBE suman una capa adicional de reglas antiabuso a las ya existentes y cuya proliferación fue promovida por el Proyecto BEPS, así como a un supuesto sistema fiscal internacional que resulta ineficaz para captar la creación de riqueza en una economía cada vez más globalizada y digitalizada.

El IMG es un mecanismo de por sí complejo que, cabe insistir, sin abordar las cuestiones de fondo, acarrea significativos costos de cumplimiento y de administración, así como incertidumbre en su implementación. Además, se pueden identificar

grandes retos en la transposición de las reglas a los sistemas tributarios nacionales. Si bien hay unas reglas legislativas modelo, estas fueron redactadas en inglés —a la fecha solo traducidas al francés y al alemán—, y se suman cientos y cientos de páginas de comentarios y guías administrativas, también en inglés, cuya terminología debe además ser adaptada al lenguaje propio de cada sistema. La implementación exige, asimismo, establecer una infraestructura administrativa y operativa, así como sistemas de control y gestión de riesgos.

Para algunos países de la región de ALC (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Uruguay) también resulta un desafío introducir estas reglas a sus sistemas de imposición a la renta societaria estructurados sobre el principio de la fuente o de sujeción *objetiva* con base en la fuente de la renta, principio que subyace a la Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones. Esto por cuanto a las reglas GloBE subyace otro principio: el de sujeción *personalista*. En efecto, las reglas GloBE se construyeron sobre el estándar OCDE existente, y para el cálculo de la tasa de imposición efectiva jurisdiccional, se consideran las rentas *obtenidas por entidades residentes o EP* situados en la jurisdicción en cuestión (sean de fuente nacional o extranjera) y los impuestos aplicables a dichas rentas (sea que se hayan pagado en dicha jurisdicción o en terceras jurisdicciones). De esta manera, impuestos pagos en fuente (salvo aquellos sobre dividendos) deben ser reasignados y son computados para el cálculo de la tasa de imposición efectiva de la jurisdicción de residencia de la entidad perceptora de la renta. En efecto, sin perjuicio de sus aspectos novedosos, las reglas se construyen con base en el principio de sujeción personalista y el marco normativo promovido por OCDE, calculándose los niveles de imposición efectiva jurisdiccionales a partir de los impuestos y las rentas que son atribuidas a personas o pseudopersonas, es decir, a entidades residentes o EP situados en las distintas jurisdicciones en la que operan las EMN comprendidas.

2. Impacto desigual sobre incentivos tributarios (deducciones, exenciones y créditos)

Con algunos matices (para los más técnicos, cabe referir sobre todo a la concesión, quizás insuficiente, que implicó la exención de rentas con base en sustancia o el llamado *Substance-based Income Exclusion*), el mecanismo del IMG no salvaguarda bajas imposiciones producto de la existencia de incentivos tributarios legítimos, incluso aquellos validados bajo la Acción 5, en ocasión de la lucha contra BEPS (véase *supra*), cuya adecuación exigió a los miembros del Marco Inclusivo la dedicación de tiempo y recursos, siempre escasos. Pocos años después, estas nuevas reglas del IMG irrumpen, imponiendo en los hechos la necesidad de volver a revisar estos incentivos. Respecto a aquellos incentivos que no fueron objeto de revisión bajo la referida acción del plan BEPS, si bien cabe reconocer que su evaluación, y eventual reforma, es en algunos casos materia pendiente en la región, y por tanto bienvenida, puede que la presión que representa el IMG, por lo ajustado de los plazos y la complejidad del mecanismo, no sea la mejor forma de promoverla

Además, los incentivos tributarios no se verán afectados por el IMG, que tiene un fuerte componente contable. Puede que los países en desarrollo, incluida la región de ALC, se encuentren en una situación desfavorecida, tanto en el corto como en el mediano/largo plazo. Esto por cuanto los incentivos basados en ingresos, que serán los más fuertemente afectados, son utilizados hoy mayormente por países en desarrollo. Mientras, los incentivos basados en gastos, que son los que los países desarrollados parecieran utilizar más, se encontrarán más protegidos por la exclusión de renta basada en la sustancia, y, específicamente, los llamados “créditos fiscales reembolsables cualificados” (similares a los subsidios gubernamentales) se encuentran entre aquellos menos afectados. Sin embargo, estos son raros entre los países en desarrollo en los que existe un limitado espacio fiscal.

3. Riesgo derivado de cláusulas de estabilización fiscal

Frente al fenómeno de la reconfiguración de la potestad tributaria internacional en el contexto de la digitalización de la economía y la erosión de bases imponibles, los Estados han adoptado distintas estrategias de reacción. Estas pueden analizarse desde dos perspectivas: 1) como jurisdicciones captadoras de rentas infragravadas en terceras jurisdicciones, ejerciendo potestad tributaria resignada por estas, y 2) como jurisdicciones de baja imposición, adoptando medidas para evitar ellas resignar potestad tributaria en manos de otras jurisdicciones, a saber: medidas de modificación de los elementos del impuesto a la renta societaria como la tasa nominal de imposición o el principio de sujeción; de revisión de la política de incentivos; de adopción de una imposición mínima doméstica.

En esta última perspectiva, que será la más relevante para la región, que no es sede de un número importante de casas matrices últimas de las EMN comprendidas, las jurisdicciones no deben obviar eventuales cláusulas de estabilización fiscal que pudieran existir, y con las que se haya podido asegurar a los contribuyentes determinado tratamiento tributario. Este tipo de cláusulas, que pueden tener su fuente en la norma interna, en contratos de inversión, o en tratados bilaterales de inversión, suelen evidenciarse más que nada en países en desarrollo, muchas veces para proteger inversiones de gran parte de la inestabilidad política e institucional y de vaivenes regulatorios. El IMG no ha considerado la existencia de este tipo de cláusulas y el riesgo al que algunas jurisdicciones podrían verse expuestas. No tenerlas en cuenta podría dar lugar a litigios y, eventualmente, a responsabilidad estatal. Por supuesto, a futuro, los Estados deben tener en cuenta este aspecto del nuevo contexto internacional al momento de otorgar beneficios y acordar nuevas cláusulas.

Capítulo 5

Del impuesto al patrimonio al “impuesto Zucman”: los detalles de un debate colombiano y francés

José Miguel Sanabria

Introducción

Los colombianos solemos creer que nuestros debates son especiales, “únicos” frente a otras latitudes. Lo cierto es que muy a menudo no es así, y el impuesto al patrimonio no es una excepción. Precisamente, una de las intenciones de este documento es la de crear un efecto “reflejo” entre Colombia y Francia. Por distintos que sean sus contextos, como en efecto lo son, en ambas sociedades se ha discutido por qué se deben gravar los grandes patrimonios y la manera de hacerlo. Como es natural, en este tronco común se pueden remarcar las diferencias en ambos lugares, dado que el debate en Colombia fue puramente doméstico y en instancias judiciales. En el caso francés, el debate se adelantó en un diálogo que miraba hacia la tributación internacional, y en sede parlamentaria, originalmente en el Senado. No obstante, en un contexto —debemos decir— también de discusión legal, particularmente constitucional.

Otra intención de este escrito consiste en traer a discusión nuevas dimensiones frente a los gravámenes contra el patrimonio, ahora en un plano de las personas naturales y en medio de una cooperación internacional. Aunque ese no es aún el estadio

de la discusión colombiana, no es ingenuo pensar que en su momento el debate dado en Francia podría reproducirse, a su manera, en Colombia. Y que, llegado el momento, en esta última podrían aprenderse muchas de las lecciones del debate en Europa. De igual forma, no sería extraño —todavía más por lo que comentamos en nuestras conclusiones— que el debate comience a implantarse con más nitidez en el seno de organizaciones multilaterales.

De esta manera, el siguiente documento está dividido en dos apartados. El primero de ellos se basará en Colombia; allí se abordan el contenido y las características del actual impuesto al patrimonio. Nos concentraremos en el debate de este en la Corte Constitucional, donde esta última terminó por declararse inhibida, mientras una coalición ciudadana justificaba, aun si de forma “frustrada”, su constitucionalidad. El segundo apartado tendrá una perspectiva más amplia, anclada en un informe de 2024 presentado por el economista Gabriel Zucman. En el mismo se encuentran las características y el impacto de un impuesto mundial sobre las redes internacionales que constituyen el patrimonio de los billonarios. En este marco desarrollamos el “pugilato” político por su implementación en instancias del Senado francés.

1. El impuesto al patrimonio frente a una inhibida Corte Constitucional: la “frustrada” intervención de la coalición ciudadana

El hilo conductor de este apartado tendrá tres componentes. En el primero de ellos abordaremos el contenido más reciente del impuesto al patrimonio en Colombia y sus características. No podremos pronunciarnos sobre una sentencia judicial a propósito de este impuesto sin haberlo explicado previamente. Superado lo anterior, desarrollaremos la demanda presentada contra este y el fallo inhibitorio de la Corte Constitucional. Allí nos detendremos en las posiciones y los movimientos argumentativos que expusieron ambas partes. Finalmente, trataremos

nuestra intervención ciudadana sobre uno de los cargos de la demanda. En ese estadio plantearemos por qué, por argumentos que terminaron por ser similares a los de la Corte, se debió más bien declarar la constitucionalidad del impuesto.

1.1 El más reciente impuesto al patrimonio en Colombia y sus características

Al momento de escribir estas memorias, el más reciente impuesto al patrimonio en Colombia fue incorporado en la reforma tributaria prevista en la Ley 2277 de 2023. Esta ley vería luz el 13 de diciembre de tal año, y en sus artículos 35 y siguientes trataría lo concerniente a este tributo. En grandes líneas, el impuesto al patrimonio se causa el primero de enero de cada año y recae sobre las personas naturales con residencia en Colombia o sucesiones ilíquidas, y las personas naturales sin residencia, pero respecto a su patrimonio detentado directa o indirectamente en el país. También recae sobre las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta, pero con bienes en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar o inversiones de portafolio. Como ejemplos de estos bienes diferentes se previeron los casos de yates, obras de arte, aeronaves, entre otros (Congreso de la República de Colombia, 2022).

Como lo indica su nombre, este impuesto tiene como base un patrimonio que sea igual o mayor a 72.000 unidades de valor tributario (UVT), o sea, en el momento de la escritura de este artículo, igual o mayor a 3.585.528.000 COP. El patrimonio sujeto a gravamen es equivalente al patrimonio líquido calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente, menos las deudas a cargo de este.

Este impuesto se aplica bajo un sistema escalonado de bases y tarifas progresivas. De acuerdo con la ley, la primera tarifa, que es del 0,5%, recae sobre patrimonios entre los 72.000 UVT hasta los 122.000 UVT. Luego, en el intervalo entre 122.000 UVT y 239.000 UVT, la tarifa es de 1,0% y, finalmente, de 1,5% para 239.000 UVT en adelante. En este último caso, la tarifa encuentra un “techo” y se aplana, aplicando de igual forma para

patrimonios superiores a este valor (Congreso de la República de Colombia, 2022).

La instauración permanente de este impuesto fue catalogada como una gran novedad, pero de forma matizada, dado que la tarifa de 1,5% solo deberá aplicar hasta el año 2026. En adelante, la progresividad encontrará “techo” ya no en patrimonios iguales o superiores a 239.000 UVT, sino, una escala atrás, en patrimonios iguales o superiores a 122.000 UVT (Congreso de la República de Colombia, 2022).

Otras previsiones, importantes para este tributo, fueron incorporadas en esta reforma. Sin embargo, por sobrepasar nuestro hilo conductor, nos limitaremos a su exposición sumaria. Por ejemplo, en la ley se incluyó el tratamiento sancionable y hasta penal por las operaciones sin sustancia económica que busquen disminuir el patrimonio líquido a través de la subestimación de activos, reducción de valorizaciones o por la incorporación de pasivos inexistentes o provisiones sobreestimadas. De igual manera, se reglaron los lineamientos y criterios de determinación del valor de ciertos elementos del patrimonio, como son las acciones o cuotas de interés social, particularmente para los casos en que coticen o no en bolsa (Congreso de la República de Colombia, 2022).

Para el 13 de octubre de 2023, meses después de su adopción, este impuesto sería objeto de una importante demanda por parte de tres ciudadanos, en uso de la Acción Pública de Inconstitucionalidad (API).

1.2 La API contra el impuesto al patrimonio y el fallo inhibitorio de la Corte Constitucional

Una API responde en general a la vocación de la Constitución de 1991 (CP) de consagrar un ordenamiento con supremacía e integridad constitucional. En este sentido, la misma permite que cualquier ciudadano, tanto por errores —que en derecho llamamos “vicios”— en el procedimiento de conformación de una norma, como por su contenido, demande su inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional (la Corte, la Corporación o el Tribunal) (Dueñas Ruiz, 2001; Hartmann-Cortés *et al.*, 2021;

Hoyos Ceballos, 2004; Mendieta González, 2010; Quinche Ramírez, 2015).

Los cargos en este caso fueron cinco, buscando declarar inconstitucionales todos los artículos que cubren el impuesto al patrimonio. Sin embargo, el 4 de diciembre de 2023, la Corte admitió la demanda solo frente al segundo y quinto cargos. Las medidas procesales de los demandantes buscando la admisión de todos ellos fueron rechazadas (Corte Constitucional de Colombia, 2024a, 2024b), de manera que el 14 de febrero la API fue admitida *exclusivamente* frente a los dos cargos mencionados (Corte Constitucional de Colombia, 2024b).

En el primero de tales cargos, los demandantes alegaron una violación al principio de equidad horizontal en materia tributaria. Este principio protege que dos contribuyentes con igual capacidad económica, salvo justificación suficiente, sean sometidos a las mismas cargas fiscales. El corazón de este cargo fue frente a las sociedades o entidades extranjeras no declarantes del impuesto sobre la renta, pero con bienes en Colombia. Para los demandantes, al preverse que el impuesto al patrimonio recaería sobre bienes *diferentes* a acciones, cuentas por cobrar o inversiones de portafolio, tales como yates, obras de arte, aeronaves, etc., se violaba este principio. De acuerdo con ellos, bajo este esquema, se imponía un tributo injustificadamente *solo* frente a un grupo de sociedades o entidades, dejando a otro grupo equivalente sin gravamen alguno. Es decir, solo se gravaban aquellas sociedades que tenían propiedades de este tipo en Colombia que, sin embargo, contaban con la misma capacidad económica que aquellas que tenían acciones, cuentas por cobrar o inversiones de portafolio en el país (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 13, 95(9) y 363; Corte Constitucional, 2024b; Corte Constitucional, 2025).

En el otro cargo los demandantes arguyeron que el impuesto al patrimonio violaría el principio de autonomía fiscal de los municipios (Corte Constitucional, 2024b; Corte Constitucional, 2025). Uno de los principales cambios de la CP fue la descentralización fiscal, buscando fomentar una menor dependencia del poder central (Plazas Vega *et al.*, 2021; Quinche, 2020;

Restrepo, 2024; Younes Moreno, 2022). Con esta perspectiva, la misma CP prevé que les corresponde a los municipios “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 287, num. 3º). Más concretamente, en el mismo documento se puede leer que “solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 317). De acuerdo con los demandantes, al ser la propiedad inmueble un elemento de la base gravable del impuesto al patrimonio, que es nacional, se invadía la competencia de tales municipios (Corte Constitucional, 2024b; Corte Constitucional, 2025).

Entre febrero de 2024 y la sentencia, que es del 19 de septiembre del mismo año, se produjo un relativamente sonoro debate en torno a esta decisión. Algunos medios comunicaron que al interior de la Corporación se había llegado a un punto muerto, dado que, de los nueve magistrados, uno de ellos se declaró impedido y los ocho restantes se dividieron en un 50%, donde una facción defendía la constitucionalidad del tributo y la otra lo contrario. La prensa difundió que, para superar esta situación, como es lo reglamentario, fuera nombrada una conjuez para zanjar el debate (Baquero, 2024; Barbosa, 2024; Hernández Naranjo, 2024; Semana, 2024). Este contexto salomónico propició un ambiente de suspicacia y expectativa.

Sorpresivamente, en la fecha referida de septiembre de 2024, la Corte profirió una sentencia inhibitoria. Un fallo de este tipo, de acuerdo con la misma Corporación, es aquel que “por diversas causas, [pone] fin a una etapa procesal sin decidir de fondo el asunto que se le plantea al juez, es decir, sin adoptar resolución de mérito” (Corte Constitucional, 2008). En otras palabras, es una sentencia que cierra, a nivel procesal, un debate jurídico, pero sin que haya una decisión e incluso (nosotros añadimos) un pronunciamiento sobre la distorsión entre la CP y la ley que parece serle contraria.¹

Para llegar a esta decisión, la Corte dividió su sentencia en

1 Dicho sea de paso, este sentido del fallo sería reproducido posteriormente en otros dos expedientes sobre el impuesto al patrimonio, según un comunicado de la Corte del 4 y 5 de febrero de 2025 (SUN Juriscol, 2025).

tres argumentos transversales. El primero de ellos se concentró en descifrar la calidad de “cosa juzgada” de este litigio; los dos siguientes correspondieron a la “ineptitud” de cada uno de los cargos (Corte Constitucional, 2024b). Por encontrar insustancial desarrollar el primer argumento, queremos concentrarnos solamente en los dos últimos.

La ineptitud de una API, de acuerdo con el mismo tribunal, tiene diferentes expresiones y ramificaciones, pero en términos generales se refiere a la incapacidad de los demandantes de “formular por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la [CP]” (Corte Constitucional, 2022). En síntesis, la ineptitud se refiere a la insuficiencia de un cargo constitucional para causar en la Corte una duda sobre la constitucionalidad o no de la norma demandada.

Frente al cargo relativo a la equidad horizontal, debemos comenzar por decir que la equidad, incluyendo la tributaria, es una manifestación del principio de igualdad. Según este último, el trato *arbitrariamente* diferencial entre dos sujetos en circunstancias emparentadas es constitucionalmente proscrito (Cepeda Espinosa, 1993; Lamprea Rodríguez, 1994; Plazas Vega, 2016; Plazas Vega *et al.*, 2021; Restrepo, 2024). De esta forma, cuando se instaura una API invocando este principio, de acuerdo con la Corporación, los demandantes deben cumplir con una carga argumentativa que defina “(i) los sujetos o situaciones objeto de comparación; (ii) la identificación de la distinción de trato; y (iii) la exposición de las razones por las que se considera que la distinción de trato vulnera la Constitución y carece de justificación” (Corte Constitucional, 2024b).

Para la Corte, si bien el primer y segundo requisito fue cumplido, frente al tercero los argumentos fueron considerados “muy generales”. El tribunal lo sostuvo categóricamente: “[los argumentos de los demandantes] [...] son excesivamente generales y están fundados en alusiones a normas de rango legal que no constituyen parámetros de control de constitucionalidad” (Corte Constitucional, 2024b).

Adicionalmente, para la Corte, los accionantes no tuvieron en cuenta la finalidad jurídica de la medida, al igual que la naturaleza de los bienes frente a los cuales se estableció la diferencia de trato. Es decir, recordemos, las acciones, las cuentas por cobrar o las inversiones portafolio (que no estarían gravadas) frente a bienes como yates, obras de arte o aeronaves (que sí estarían gravados) (Corte Constitucional, 2024b). Se trataba justamente de los bienes que no están gravados por la medida, dado que en el trámite legislativo se justificó desgravarlos por considerarlos, en términos transversales, como vehículos de inversión extranjera con impactos positivos en la economía colombiana (Corte Constitucional, 2024b).

Frente a la ineptitud del segundo cargo, la Corporación dividió su posición en lo que podríamos clasificar como dos momentos. El primero sobre la regla general, y el segundo sobre la aplicación de la regla al caso concreto. Así, en su primer momento, la Corte recordó el principio orientador del precedente constitucional para definir los casos en que un tributo nacional, particularmente tratándose de un impuesto sobre el patrimonio, podría desconocer la autonomía fiscal de los municipios. La regla general fue la siguiente: “[solo está proscrito a las] entidades diferentes a los municipios [...] establecer tributos que recaigan de manera *directa y específica* sobre la propiedad inmueble” (énfasis agregado) (Corte Constitucional, 2024b).

Por esta vía, el tribunal aplicó en este caso un criterio jurisprudencial de 2002 (Corte Constitucional, 2002) y 2004 (Corte Constitucional, 2004), estableciendo una diferencia de inspiración civilista entre el concepto de “patrimonio” y el de “propiedad inmueble”. Según la Corte, el patrimonio es una universalidad jurídica conformada tanto por los bienes y derechos que pueden valorizarse económicamente, como por los pasivos de su detentor. La propiedad inmueble es solo uno de los componentes posibles de esta universalidad, sin que la misma se agote en este tipo de propiedad (Corte Constitucional, 2024b). En este sentido, para la Corporación, dado que el impuesto, como lo indica su nombre, grava en rigor el patrimonio y no la propiedad inmueble, el tributo solo recae *indirectamente* sobre esta última. No habría entonces lugar a violar la Constitución.

Debemos decir que la Corte estuvo abierta a verificar si había razones suficientes, por parte de los demandantes, para separarse del precedente que ella invocó. Nuevamente, el tribunal juzgó que, frente a ese horizonte, la argumentación de aquellos fue una “alusión general”, dado que “[los accionantes] no explica[ron] por qué el criterio jurisprudencial alternativo que prop[usieron] materializa[ba] de mejor forma los principios constitucionales” (Corte Constitucional, 2024b).

Este cargo fue, entonces, como ya lo hemos anunciado, igualmente estimado sin aptitud. Con todo, una coalición de universidades y centros de pensamiento (la Coalición) intervino en este litigio en su faceta ciudadana. Sus argumentos coincidieron en una medida con los de la Corte (habiéndose enviado, desde luego, antes del fallo), pero su intención se vio frustrada porque sus conclusiones buscaban la constitucionalidad del impuesto.

1.3 La frustrada intervención de la Coalición y sus argumentos por la constitucionalidad del impuesto al patrimonio

La Coalición estuvo conformada por miembros de la Universidad Externado de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana, Dejusticia y la Universidad del Rosario, que tuvo el honor de representar. Nuestra intervención fue dividida en dos grandes secciones, buscando la exequibilidad del impuesto frente a cada uno de los cargos. Sin embargo, al considerar que los argumentos que presentamos a propósito de la autonomía fiscal de los municipios fueron muy similares a los (posteriores) de la Corte, acá nos limitaremos a exponer los del primer cargo.

Frente al cargo relativo al principio de equidad horizontal, coincidimos con los demandantes en que, de haber un juicio de constitucionalidad por los argumentos presentados, este debería hacerse a la luz de tal principio. Y, en este contexto, debería hacerse por medio de un test de igualdad. Los test corresponden a la metodología con la que el juez constitucional argumenta para sostener su fallo (Quinche, 2022). La aplicación de uno de los múltiples test con los que cuenta, depende de los principios

que busquen aplicarse al caso en concreto. Tratándose de la equidad tributaria, que, como lo hemos dicho, es una expresión de la igualdad, el examen se ha denominado justamente como “test integrado de igualdad” (Quinche, 2022).

Para desarrollar este test se deben seguir dos pasos. En el primero debe establecerse un patrón de comparación. De acuerdo con la Corte en otras sentencias, se debe precisar “si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza”. Superado el primer paso, en el segundo paso se debe definir “si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales” (Corte Constitucional, 2016; Corte Constitucional, 2025, p. 2 de la intervención; Quinche, 2020).

Recordemos que el argumento de los demandantes era que, tratándose de las sociedades extranjeras con bienes en Colombia, la situación económica de ellas *era la misma* y, sin embargo, tenían un trato tributario diferente e injustificado (Corte Constitucional, 2025). En nuestra intervención sostuvimos que no se cumplía con el primer paso, dado que, precisamente, la situación de las sociedades no era la misma; el criterio de comparación era entonces difícil de establecer. Económica y contablemente hablando es diferente el caso de una sociedad o entidad extranjera que tenga en Colombia inversiones en acciones, cuentas por cobrar o inversiones de portafolio, frente a otra sociedad que sea propietaria de bienes suntuarios: yates, obras de arte, aeronaves, etc. (Corte Constitucional, 2025).

Las acciones, cuentas por cobrar o inversiones de portafolio son un tipo de propiedad que busca el crecimiento del capital a largo plazo. Por ejemplo, las acciones representan una participación en la propiedad de una empresa. De manera que, de tener éxito con tal empresa, la riqueza de sus detentores aumenta, pues el valor de las acciones incrementó al igual que sus ganancias de capital. De igual forma, las acciones y otras inversiones de largo plazo como las de tipo portafolio, pueden ofrecer retornos que superen la tasa de inflación, protegiendo el poder adquisitivo de los inversores y “permitiéndoles mantener el valor de su patrimonio en términos reales” (Corte Constitucional, 2025, p. 3 de la intervención).

Caso contrario es el de la propiedad de bienes como yates, aeronaves, obras de arte, etc. Estos son bienes que podríamos considerar “de lujo”. Se caracterizan por su precio elevado, que además no es retornable ni busca un crecimiento del capital invertido. Adicionalmente, en no pocas oportunidades estos bienes necesitan un mantenimiento periódico, que suele ser de un alto costo. Estos argumentos dejan entender, como lo podrá deducir el lector, que estos bienes son normalmente de la población de mayores ingresos (Corte Constitucional, 2025).

En ese sentido, el criterio de comparación no se cumple, dado que, como lo estimó también la Corte, la “naturaleza de los bienes” hace que la situación de ambas sociedades sea tributariamente diferente. Así, “es muy distinto el caso de una sociedad o entidad extranjera no declarante que gasta sobre todo en activos suntuarios, que representan [...] más bien un gasto, a una que invierta en activos que reproduzcan sus riquezas o, al menos, mantengan de manera sostenida [...] el poder adquisitivo de los inversores” (Corte Constitucional, 2025, p. 3 de la intervención). Los demandantes tuvieron que haber comparado “dos sociedades o entidades extranjeras [...] que en efecto estuviesen haciendo un mismo tipo de inversiones. Es decir, al menos comparar dos sociedades o entidades extranjeras [...] con las que se persiguiera cuando menos una de las [...] características [que venimos de presentar frente a las acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio]” (Corte Constitucional, 2025, p. 3 de la intervención).

Aun si estos argumentos justificaran la insuficiencia de la demanda, decidimos hacer abstracción de ellos para abordar el debate de fondo. Bajo la hipótesis de haberse cumplido el primer paso, el impuesto al patrimonio debía en todo caso declararse conforme a la Constitución. En primer lugar, reconstruimos cómo los demandantes llegaban a la conclusión sobre una justificación arbitraria de la medida a partir de las exposiciones de motivos tanto de la actual reforma tributaria como de las cuatro anteriores. En efecto, los accionantes concluyeron que “a lo largo del trámite legislativo no [hubo] justificación para el tratamiento diferencial entre sociedades y entidades extranjeras en

función de la clase de bienes que posean en Colombia” (Corte Constitucional, 2025, p. 25 del escrito de la demanda).

Sin embargo, nosotros argüimos que en la exposición de motivos de la última reforma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostuvo que “la imposición de un impuesto al patrimonio permitir[ía] el aumento de activos productivos, pues la tasa impositiva haría ineficiente la adquisición de patrimonios infructuosos de alto valor” (Corte Constitucional, 2025, p. 4 de la intervención). Así, de ese extracto entendimos que, justamente, al recaer el impuesto sobre bienes suntuarios, el peso del impuesto debía trasladar el consumo de las sociedades extranjeras hacia activos que en realidad eran inversiones y no un gasto improductivo. De acuerdo con un estudio que citamos en nuestra intervención, la desviación al consumo de este tipo de bienes podría “mejorar la productividad agregada, hacer crecer la economía, reducir la desigualdad en el consumo y hasta tener un impacto en el bienestar de la población” (Corte Constitucional, 2025, p. 5 de la intervención; Guvenen *et al.*, 2022).

Aunque la inversión extranjera es un fenómeno que depende de múltiples factores, como la estabilidad económica o política, una masa de consumidores, o bien de la infraestructura nacional, este tipo de medidas fiscales favorece un clima para tal inversión. En ese sentido, podría contribuir positivamente a la economía colombiana. Desde nuestra perspectiva, favorecía el aumento y la igualdad en el consumo, el empleo, la eficiencia económica, e incluso el crecimiento (Corte Constitucional, 2025). Bajo este ángulo, la medida era coherente con derechos constitucionales como el derecho al trabajo (Constitución Política de Colombia, 1991, Preámbulo, arts. 1º, 25, 53), el mínimo vital (Corte Constitucional, 2017) y la igualdad (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 13). De otro lado, gravar bienes suntuarios es también coherente con la función social de la propiedad prevista en la Constitución. Frente a esta función, la Corte ha juzgado que “el legislador puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales” (Corte Constitucional, 1998). Para nosotros, un interés social corresponde a trasladar, por me-

dio de las cargas fiscales, el consumo de sociedades extranjeras hacia bienes en Colombia con las repercusiones que venimos de reseñar: empleo, consumo, eficiencia y hasta crecimiento (Corte Constitucional, 2025).

Para confirmar la constitucionalidad de esta medida, recordamos la interpretación de la Corte sobre el rol del Estado en la economía colombiana. De acuerdo con el tribunal, la CP se suscribe al esquema weimariano de una economía *social* de mercado. En este sentido, la CP consagra un equilibrio entre la libertad de empresa y el interés general que le contrasta. Así, el tribunal ha fallado en primera medida que “la Carta adopta un modelo de economía *social* de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía” (énfasis agregado) (Corte Constitucional, 2010, 2019; Corte Constitucional, 2025, p. 7 de la intervención). Sin embargo, atemperando esta posición, la Corporación ha juzgado en segunda medida que “[la CP] limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del *interés general*” (énfasis agregado) (Corte Constitucional, 2010, 2019; Corte Constitucional, 2025, p. 7 de la intervención). Y este interés general está protegido con esta medida, cuyos beneficios ya hemos expuesto.

De otro lado, bajo el diseño del impuesto también se protege el interés general por contribuir a la lucha contra la evasión, elusión y fraude fiscal. O, al menos, por contribuir contra la planeación tributaria agresiva. Para justificar esta posición utilizamos un ejemplo que nos permitiremos reproducir (Corte Constitucional, 2025). Así, supongamos de entrada que la medida es declarada como contraria a la CP y, por lo tanto, es inaplicable jurídicamente. En ese sentido, los bienes suntuarios de las sociedades extranjeras no serían gravados con el impuesto al patrimonio.

Bajo esta hipótesis, por razones exclusivamente tributarias, un residente fiscal en Colombia podría deslocalizar su residencia a un Estado con baja imposición o nula cooperación con el Estado colombiano. Una vez hecho esto, podría constituir

en ese otro Estado una sociedad comercial, declarando como aportes suyos bienes suntuarios que se encuentran en Colombia: un yate, un auto de lujo o una aeronave. Por haberse declarado inexecutable la medida, este residente fiscal extranjero no sería gravado por sus bienes de lujo que finalmente se encuentran y se disfrutan en Colombia. Y, de hecho, por encontrarse él y su sociedad comercial en un Estado con tan poca imposición, no solo no sería gravado con el impuesto al patrimonio, sino que, en general, no tendría casi ninguna carga fiscal. Llegaríamos a un estadio de doble no imposición, facilitado además por el Estado colombiano (Corte Constitucional, 2025).

Ahora bien, si nos separamos un poco del debate concerniente a los bienes sobre los que recae el tributo y la finalidad de la norma, valdría la pena insistir en la progresividad de la medida. El principio de progresividad es probablemente uno de los más emblemáticos en el ámbito tributario y hace referencia a que el sistema fiscal debe asegurar que las cargas económicas sean consecuentes con la capacidad económica de los contribuyentes (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 13, 95(9) y 363; del Carmen Bolaños Bolaños, 2017; Lamprea Rodríguez, 1994; Plazas Vega *et al.*, 2021; Restrepo, 2024).

Si recordamos el sistema escalonado de tarifas y bases gravables del impuesto al patrimonio, el diseño institucional parece ir hacia esa progresividad. Partiendo del hecho de que solo los patrimonios más altos en Colombia son los que pagan este impuesto, en este universo la tarifa se aplica diferencialmente: a mayor cantidad de patrimonio, más alta es aquella (Corte Constitucional, 2025).

Finalmente, creímos importante agregar que el carácter “permanente” del impuesto al patrimonio es una afirmación que debía ser mucho más matizada. Si bien somos conscientes de los diferentes nombres que ha tenido este tributo, yendo directamente a la sustancia argumentamos que “antes de que el impuesto al patrimonio tomara su carácter [...] permanente [...], este gravamen ha estado presente en nuestro sistema impositivo por largos periodos de tiempo” (Corte Constitucional, 2025, p. 12 de la intervención). De acuerdo con nuestras estimaciones, “[este

impuesto] estuvo vigente ininterrumpidamente desde 1935 hasta 1989. Apareció nuevamente para las vigencias fiscales 2004-2011. Posteriormente, en 2015, se volvió a implementar hasta 2021 con excepción de la vigencia fiscal 2018”. En resumen, “pese a que el impuesto al patrimonio siempre ha tenido un carácter temporal, lo cierto es que, con base en un análisis de estos [...] 90 años, en la práctica [su uso] ha sido [más bien sostenido en el tiempo] ” (Corte Constitucional, 2025, p. 12 de la intervención).

Nuestros argumentos buscaron proteger la constitucionalidad del impuesto, pero por razones similares la Corte llegó a otra conclusión. En ese sentido, podríamos opinar que nuestra intervención fue frustrada. La intuición podría asegurar que un gravamen sobre el patrimonio tiene debates exclusivamente a partir de una legislación doméstica. Sin embargo, para 2024, el economista Gabriel Zucman publicó un revelador informe sobre las redes internacionales que constituyen los grandes patrimonios de algunas personas naturales, sobra decir, altamente privilegiadas, aspecto para entonces sospechado por la tributación internacional, pero difícilmente documentado. Los contenidos de este informe y lo que fue la propuesta de un “impuesto Zucman” en Francia serán discutidos en el siguiente apartado.

2. Novedades y características del impuesto Zucman: la progresividad de un tributo en “pugilato” ante el Senado francés

El hilo conductor de este capítulo tendrá dos componentes. Por una parte, abordaremos el contenido del denominado “impuesto Zucman”, el informe que lo desarrolla y cuáles fueron los principales hallazgos del economista que le ha dado su nombre. Saldado lo anterior, entraremos a describir cómo este impuesto buscó corregir la regresividad en los sistemas fiscales, pero no prosperó en su “pugilato” ante el Senado francés en el verano de 2025.² En este caso presentaremos los argumentos por

2 El impuesto Zucman, que expondremos acá, al igual que su debate, cierran en el verano de 2025. Sin embargo, debemos aclarar que el impuesto

su votación en contra, dejando introducidos, por ahora, los que pudiéramos presentar frente a los de los diputados que votaron en ese sentido.

2.1 El impuesto Zucman, el informe que lo justifica y sus principales hallazgos

Para octubre de 2023, en un primer momento, el economista Gabriel Zucman presentó un informe sobre el fraude fiscal internacional titulado *Global Tax Evasion Report*, a propósito de la necesidad de gravar a “las personas físicas con patrimonios muy elevados” (Senado francés, 2025; Zucman, 2024). Dado que este informe fue presentado por el Observatorio Tributario de la Unión Europea (*EU Tax Observatory*), hacia febrero de 2024 sería retomado en un marco más global, como lo fue la cumbre del G20 en Brasil. Fruto de tal cumbre el informe tuvo otra publicación en junio de 2024, donde están las bases más actualizadas de esta propuesta (Zucman, 2024).

Así, en el informe se encuentran los elementos para un impuesto que gravaría con una tarifa del 2% las redes internacionales detrás de los patrimonios de individuos billonarios. A este tipo de individuos se le ha denominado en inglés como *Ultra-High-Net-Worth Individuals* (UHNWI o billonarios) (Zucman, 2024), y a este impuesto se le ha llamado mediáticamente el “impuesto Zucman” (Cosnard, 2025; Fouquet y Michau, 2025; Viennot, 2025; Vignal, 2025). El perímetro del tributo busca capturar la totalidad de los UHNWI, que alcanzan un total de solo 3.000 contribuyentes a lo largo del mundo, cuya fiscalización dejaría un recaudo de entre 200 a 250 miles de millones de dólares (Zucman, 2024).

Las tres grandes intenciones de este impuesto consisten

fue de nuevo presentado a debate parlamentario en el proyecto de ley de finanzas (*projet de loi de finances*) para 2026; estos hechos tuvieron lugar después de haber terminado el borrador final de este escrito, en otoño del mismo año. El 31 de octubre de 2025 el impuesto fue votado en contra, pero en instancias de la Asamblea Nacional, el proyecto original tuvo una enmienda, acogiendo más sus críticas. Esta nueva versión fue mediáticamente llamada *Taxe Zucman Light* (David, 2025).

en la lucha contra la evasión fiscal a escala internacional, la búsqueda de la progresividad y el control de la competencia tributaria (Zucman, 2024). Esta última hace referencia al hecho de que los sistemas fiscales nacionales, buscando la “atractividad” de capitales internacionales, implementan beneficios no con arreglo a sus necesidades tributarias, sino por cuenta de no “dejar escapar” estas inversiones. Una vez un Estado ha implementado otro sistema fiscal más “atractivo”, los otros se ven compelidos a hacerlo. En ese sentido, se ha entrado en una suerte de competencia por el mejor “oferente”, que se ha traducido en una imposición efectiva cada vez menor hacia los grandes capitales (Dagan, 2017, 2022; Hongler, 2019).

Estos tres elementos han sido fundamentalmente enfrentados, podríamos pensar, desde el año 2015 con la publicación del plan de acciones contra la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios (BEPS - Base Erosion and Profit Shifting), publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los BEPS fueron un conjunto de quince medidas para ser implementadas conjuntamente por los Estados, buscando enfrentar esta discusión, típicamente nacional, ahora en un escenario multilateral (Arias Esteban y Calderoni, 2021; Mosquera Valderrama, 2023, 2015). Ulteriormente, poco antes de 2020 y en los últimos años, ha tomado fuerza en esta organización desarrollar los BEPS a través de otros dos pilares adicionales. El primero de ellos estaría anclado en la tributación de la economía digital (pilar 1) y el segundo consistiría en la propuesta de un impuesto mínimo global corporativo —denominado en inglés como *GloBE*— (pilar 2) (Baraké *et al.*, 2022; Englisch, 2023; Haslehner *et al.*, 2024; Manar, 2023; Navarro, 2023).

Al margen de los aciertos o desaciertos de la OCDE, la gran novedad del impuesto Zucman es que desde el multilateralismo se buscaría crear un impuesto que se focalizaría no sobre empresas multinacionales, o eventualmente sus accionistas, sino sobre los individuos que a partir de distintas cadenas globales han logrado construir un patrimonio de miles de millones de dólares (de acuerdo con el Informe, 0,0001% de la población o incluso menos) (Zucman, 2024). Según Zucman, fundamen-

talmente en cuatro Estados (Estados Unidos, Francia, Italia y Países Bajos) se hospeda un 35% del total de los billonarios, además de ser los países con un 40% del total de la riqueza global de aquellos (Zucman, 2024). Pese a que habría que realizar un estudio similar en cada uno de los Estados del mundo, otras investigaciones similares se han comenzado a desarrollar en Noruega, Suecia o Brasil, arrojando preliminarmente resultados que han confirmado los hallazgos del Informe (Zucman, 2024).

De acuerdo con este último, los UHNWI han alcanzado su riqueza a una gran velocidad desde la década de los ochenta. Concretamente, en el periodo entre 1987 a 2024, el nivel de la riqueza de los hogares que pertenecen al 0,0001% más rico ha pasado de representar el 3% del producto interno bruto (PIB) mundial a más del 13% (Zucman, 2024). Cada año el patrimonio de los UHNWI ha aumentado en promedio un 7,1% (corregido por inflación), con un incremento en promedio por adulto de 3,2%. Para remarcar la importancia de esta cifra, durante el mismo periodo, el crecimiento de la renta por adulto obtuvo un promedio de solo el 1,3% (Zucman, 2024). Zucman asegura que “la mayoría de los casos del aumento del patrimonio de los billonarios relativo al PIB mundial es debido a un aumento en la concentración de tal patrimonio sobre sí mismo” (p. 20).³

Desde luego que en esto juega la imposición vigente para los UHNWI. En un contexto donde la tributación sobre el capital de esta población alcanza la tarifa efectiva promedio de 0,3% sobre el total de su patrimonio y el 0,1% a la tributación sobre el consumo, la tasa de crecimiento ha sido de un rendimiento patrimonial de 7,5% por año para esta población. Para el autor, esta suma es superior al promedio general *antes* de impuestos: 6-7% (Zucman, 2024). *Después* de impuestos, el rendimiento del patrimonio es también pronunciado, dado que para los billonarios es de 7%, mientras para que una persona en promedio alcanzó la cifra de 5-6% (Zucman, 2024). El economista concluye que “estas tarifas bajas hacen posible para los UHNWI aumentar su patrimonio a una velocidad mayor que el resto de la población,

3 La traducción de las citas es del autor.

lo que conduce a un proceso explosivo de acumulación del patrimonio” (p. 19).

De acuerdo con el Informe, esta acumulación, a velocidad estrepitosa, se ha producido en detrimento de la progresividad de los sistemas fiscales; Zucman se basa en tres países para ejemplificar esta situación: Estados Unidos, Francia y los Países Bajos. Según aquel, tratándose de la tributación efectiva sobre la renta, esto es, al dividir los impuestos pagados por este concepto por la renta antes de impuestos, la carga fiscal comienza a decaer en una curva pronunciada sobre el tercer cuarto de la población más acaudalada en el caso de Francia y Países Bajos; en el caso estadounidense esta “caída libre” se produce posteriormente, asegurando una mayor progresividad del sistema, pero que termina igualmente por ocurrir tratándose de los UHNWI (Zucman, 2024). Frente a este nicho, la tarifa efectiva de este impuesto raya con el 0% en el caso de los Países Bajos, seguido no muy de lejos por Francia y, en todo caso, con una tarifa inferior al 10% en los Estados Unidos (Zucman, 2024).

Esta regresividad también se debe a que la imposición sobre el capital en este grupo es muy frágil. Asunto, valga agregar, preocupante, dado que la mayoría de la riqueza de este grupo está compuesta por este factor. La forma en que el Informe presenta la imposición sobre el capital de los billonarios consistió en la fracción de su patrimonio que es capturada por el conjunto compuesto por el impuesto sobre la renta y por un tipo de imposición sobre el capital (impuestos sobre el patrimonio acumulado) (Zucman, 2024). De acuerdo con el documento, la tarifa efectiva sobre el capital varía en una escala de casi un 0% hasta alcanzar un máximo 0,6% en una muestra de cuatro países: Estados Unidos, Francia, Noruega, Suecia y Países Bajos (Zucman, 2024).

Esta baja tributación contrasta con el rendimiento antes de impuestos sobre el patrimonio que, como lo hemos presentado, para los billonarios es de 7,5% por año (Zucman, 2024). De acuerdo con Zucman, la tarifa efectiva sobre el capital sigue siendo muy baja aun en Estados con un gravamen sobre el patrimonio, tales como Francia y Noruega. El impacto sobre la progresividad sigue siendo dramático, dado que, en estos países,

las personas de otros nichos menos privilegiados han llegado a pagar un promedio de 1,1% de su patrimonio en tributos sobre el capital. Sin embargo, en el caso de los UHNWI, las cargas fiscales sobre el capital estarían alrededor de un cuarto de esa cantidad (Zucman, 2024).

Desde luego, las causas que Zucman imputa a un fenómeno tan complejo son varias. Sin embargo, podemos sintetizarlas en tres grupos. El primero de ellos corresponde a las causas ligadas a los esquemas de evasión, elusión y fraude fiscal. Varios de los UHNWI han distribuido su patrimonio de forma fragmentaria en distintos Estados que, o bien son de baja o nula imposición, o no tienen la batería (legislativa y administrativa) necesaria para gravarlos con eficacia (Zucman, 2024). A título de ejemplo, mucha de esta riqueza es detentada por personas naturales, pero a través de sociedades *holding* que son gravadas con tarifas efectivas más leves (Zucman, 2024). Asimismo, no todas las legislaciones cuentan con la obligatoriedad de registrar y gravar al beneficiario final de un esquema societario (Zucman, 2024).

Como segundo grupo se destacan las causas globales. Zucman consiente que la política fiscal internacional ha avanzado significativamente en este frente desde 2015; desde nuestra interpretación, creemos que él imputa muchos beneficios al trabajo de la OCDE que hemos presentado, entre otros. Sin embargo, de acuerdo con el mismo, se ha ignorado el rol que puede jugar la cooperación internacional para gravar a este grupo privilegiado de billonarios y remediar muchas de las “injusticias fiscales”, por usar ese término, contra la progresividad de los sistemas tributarios (Zucman, 2024). El tercer grupo de causas es atribuible a la falta de información, o, ligado con aquello, al difícil acceso a la misma. Para medir correctamente la carga fiscal de los UHNWI, los Estados no suelen transmitir la información base sobre la riqueza de estos individuos, al igual que sobre sus ingresos y sobre la carga fiscal oficialmente asumida. Esta información, aunque existe, está cubierta por barreras legales que protegen su confidencialidad (salvo algunos casos donde esta información es transmitida bajo ciertas condiciones; Zucman trae a colación el caso de Noruega) (Zucman, 2024).

Su propuesta buscaba, ni más ni menos, que “corregir” de manera importante la regresividad de los sistemas fiscales. De otro lado, a juzgar por el Informe, su implementación podría hacerse de diversas formas: el documento, lo verá el lector, presenta un panel de alternativas. Con todo, su implementación fue objeto de un importante debate a nivel doméstico en Francia, saldado con el fracaso en su aplicación tras el “pugilato” político en instancias del Senado.

2.2 La progresividad del impuesto Zucman y su “pugilato” en instancias del Senado francés

Por los motivos que hemos presentado, en este 2% sobre el patrimonio se busca condensar el *mínimo* de la imposición efectiva de los UHNWI. Con esto demarcado, podemos pensar que desde allí se construye el edificio de su aplicación. En efecto, para reconocer si se les está gravando lo suficiente, según el Informe, debe computarse si se llega a este umbral al sumar los impuestos a cargo sobre la renta, el patrimonio y los impuestos económicamente similares. Solo en ausencia de aquello, el país que adopte la medida pasará a aumentar la carga fiscal hasta llegar al 2%. Según el mismo documento, se excluyen de este cómputo los tributos sobre la nómina, sobre la propiedad, corporativos, entre otros (Zucman, 2024). El economista propone a continuación un panel más detallado de opciones de aplicación, que comprende incluso un nuevo concepto de renta, pero que por sus especificidades no abordaremos en este escrito. Esto, que ciertamente es muy técnico, se enmarca sin embargo en un objetivo todavía más general, hasta moral: corregir la regresividad de los sistemas fiscales (Zucman, 2024).

Para este fin, en el documento se hizo el ejercicio de descubrir la carga fiscal efectiva de los UHNWI frente a *todos* sus ingresos, y teniendo en cuenta *todos* los impuestos a cargo. De acuerdo con Zucman, las estadísticas de ciertos Estados permiten conocer el ingreso nacional antes de impuestos que pertenece a los individuos, incluyendo los ingresos corporativos de los que son titulares (Zucman, 2024). Superado este paso, en cada grupo de la población se dividieron los impuestos pagados por

los ingresos antes de impuestos. Según el informe, “la tarifa promedio de todos los grupos combinados fue igual a la tarifa impositiva macroeconómica (o sea, el *ratio* de impuestos sobre el ingreso nacional), que es de alrededor 50% en Francia e Italia, 45% en Países Bajos, y de 28% en Estados Unidos” (p. 10).

Empero, tal y como lo hemos visto en tantos otros ejemplos previos, nuevamente los UHNWI tienen una tarifa efectiva muy baja, si tenemos en cuenta que la mayoría de los grupos poblacionales tienen una que no dista de la tarifa impositiva macroeconómica. De acuerdo con Zucman “en Francia, la clase trabajadora [...], la clase media, la clase ‘media-alta’ e incluso la mayoría de los miembros del 1% más privilegiado tienen una tarifa efectiva cercana a la tarifa impositiva macroeconómica del 52%” (2024, p. 11). El economista agrega: “los billonarios, en contraste, solo pagan el 27% de sus ingresos en todos los impuestos incluidos. Esto es solamente cerca de la mitad de las tarifas impositivas del resto de los grupos sociales” (p. 11).

Un impuesto mínimo del 2% corregiría la regresividad fiscal, al empujar la curva que en algún momento decae en los cuatro ejemplos de la muestra. Al aumentar la tarifa impositiva efectiva, su bajo gravamen aumentaría a uno de 39% sobre los ingresos antes de impuestos, todos los impuestos incluidos. La tarifa efectiva de los UHNWI pasaría entonces a ser similar al 99% restante de los grupos poblacionales (Zucman, 2024). De acuerdo con Zucman: “si el estándar de este Informe fuese implementado, la tarifa efectiva de imposición de los billonarios no sería inferior a la tarifa de los contribuyentes ordinarios, pero tampoco sería superior” (p. 28). De manera que “esto podría verse como una exigencia mínima, y justifica la focalización en la tarifa del 2%, la tarifa que hace [al menos] no regresivos los sistemas fiscales para los billonarios” (p. 28).

Francia pudo haber sido el Estado pionero en la implementación de este impuesto. El tributo que intentaron convertir en ley fue jurídicamente denominado como el “impuesto mínimo del 2% sobre el patrimonio de los ultrarricos”⁴ (Senado fran-

⁴ Traducción libre del autor de su nombre en francés: *l’impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra riches*.

cés, 2025). El primer paso de esta medida, como su nombre lo indica, fue el de reproducir la tarifa mínima mencionada. Frente a los antecedentes, este tributo partía de una novedad: su campo de aplicación era el de los contribuyentes, personas naturales, que alcanzaran un patrimonio neto de al menos 100 millones de euros, compuesto por todos los bienes, derechos y valores gravables que les pertenecían, al igual que a sus hijos menores cuando tuvieran la administración legal de sus bienes.

Estas personas naturales eran aquellas domiciliadas fiscalmente en Francia después de cinco años, por cuenta sus bienes en territorio francés y en el extranjero, al igual que las personas sin tal domicilio, pero por cuenta únicamente de sus bienes en el país (Senado francés, 2025). Las reglas de la base gravable estaban además inspiradas en el gravamen de este Estado sobre las transferencias a título gratuito. Por ejemplo, tal base gravable pudo haberse compuesto por los inmuebles construidos, sin importar su destinación o si se trataba de la residencia principal o no; inmuebles en proceso de construcción; derechos reales ligados a los inmuebles (un usufructo, por ejemplo); los derechos de propiedad industrial, y un largo etcétera que cubría incluso los *bitcoins* (Senado francés, 2025).

Para calcular que se alcanzase este mínimo del 2% se propuso una operación en dos momentos. En un primer momento se debería aplicar la tarifa del 2% sobre el valor del patrimonio neto gravable. Una vez conocida la cantidad, se pasaría, en un segundo momento, a sumar ahora la cantidad efectivamente pagada por concepto de impuestos sobre sus ingresos, en el ejercicio fiscal, a título del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la fortuna inmobiliaria, la contribución a reembolsar de la deuda social, la contribución excepcional por los altos ingresos, o bien la cantidad pagada por algunas cotizaciones sociales como la derivada de los ingresos de actividades y para la cesación de las mismas (Senado francés, 2025). Si al practicarse una resta entre el primer y el segundo valor se obtuviese un resultado positivo, la cantidad restante sería lo que debía pagarse para alcanzar el umbral del 2%.

De acuerdo con las estimaciones de Zucman, este impues-

to recaería solo sobre 1.600-1.800 hogares, lo que generaría un recaudo de entre 15 a 25 billones de euros adicionales (Senado francés, 2025). El 20 de febrero de 2025 esta propuesta pasó su primer filtro en la Asamblea Nacional, siendo aprobada en esta instancia (David, 2025). Sin embargo, para el 4 de junio del mismo año, la Comisión Permanente de Finanzas del Senado, segunda instancia necesaria para aprobar esta medida, declaró no adoptar la proposición (Senado francés, 2025). Pocos días después, el 12 de junio, el Senado en pleno desestimó el proyecto (David, 2025). El impuesto Zucman obtuvo 188 votos en contra, 129 a favor, y 24 abstenciones, con la inasistencia de 7 diputados (Senado francés, 2025).

Como premisa general, los representantes defendieron que la medida sacrificaba el desarrollo económico de Francia y su atractividad, aun si se hacía en nombre de la “justicia fiscal” y la lucha contra la evasión y elusión (Senado francés, 2025). Además, pese a estar el debate en sede legislativa, muchos argumentos de los detractores fueron presentados en un marco más bien judicial, invocando varios principios constitucionales y precedentes, particularmente del Consejo Constitucional francés (CCF - Conseil Constitutionnel Français) (Lalande, 2025). A continuación, se presentan los argumentos que juzgamos más influyentes.

En primer lugar, esta instancia consideró que, de aceptarse este tributo sin fijársele un tope, la carga sería excesiva (Lalande, 2025; Senado francés, 2025). Jurídicamente, esta posición recordó debates constitucionales que le precedían, en especial de un tributo, si bien diferente, con similitudes, como lo fue el impuesto de solidaridad sobre la fortuna (ISF – l’impôt de solidarité sur la fortune). Los detractores se anclaron en la interpretación del CCF del artículo 13 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (la Declaración), a propósito de la protección de la capacidad contributiva, cuyo fundamento llevó a la proscripción constitucional de los tributos confiscatorios (Lalande, 2025; Senado francés, 2025). Bajo esta lógica, se insistió en los precedentes (también del CCF) relativos a los márgenes máximos sobre los que una misma renta podría

gravarse, con hincapié en uno que fijó hasta un 70% (Lalande, 2025; Senado francés, 2025).

En el Senado se encontró discutible que no se excluyeran de la base gravable los bienes profesionales; los particulares serían gravados incluso por los elementos de su actividad productiva. Se aludió que esta exclusión se había efectuado durante la vigencia del ISF, en una posición que también pareció apoyarse en premisas constitucionales, en concreto en el artículo 6 de la Declaración, relativo a lo que en Colombia sería el principio de progresividad (*l'égalité devant l'impôt*) (Lalande, 2025). De otro lado, en este foro también se remarcó que el tributo buscaba gravar ingresos que no habían sido efectivamente percibidos (i. e. los fondos dentro de un contrato de seguro de vida, aun si se conservaban ahorrados y no se habían comenzado a distribuir), bajo la presunción de que tal distribución no se realizaba para evitar cargas fiscales (Senado francés, 2025). Esto fue interpretado como un gravamen sobre un ingreso “presunto” o “ficto”, proscrito igualmente por la jurisprudencia del CCF (Lalande, 2025).

Finalmente, en esta instancia se arguyó como injusto que, dentro de los tributos por tener en cuenta para su cómputo, no se hubieran comprendido los impuestos corporativos, concretamente el impuesto sobre las sociedades. Este es un aspecto sobre el que se insistió, dado que este es un tributo que materialmente también recae sobre las acciones, elemento del patrimonio, solo en cabeza de la empresa. Si esta inclusión se hubiese producido, el recaudo final de este impuesto sería realmente mínimo, porque oscilaría de 2 a 3 billones de euros (Senado francés, 2025).

Podríamos responder a muchos de estos argumentos por no atacar las intenciones de fondo del tributo, particularmente en su originalidad frente a la lucha contra la evasión y elusión. En muchos de los casos son críticas que, de tenerse en cuenta, solo le harían un tributo todavía más “justo”, aunque permanecería abierto el debate sobre su pertinencia recaudatoria. El argumento a propósito de la confiscatoriedad, o bien de la falta de atracción y de competitividad fiscal parece, de hecho, estar parcialmente desmentido por el mismo Informe.

Aunque en efecto hay argumentos sólidos para dudar de la constitucionalidad del tributo, las interpretaciones de los precedentes por los detractores parecen ser instrumentales al servicio de intereses más bien políticos, al igual que se hizo una lectura, sino absoluta, al menos estática de la jurisprudencia del CCF (Lalande, 2025). Es también relevante la crítica de Philippe Aghion (Lechevallier, 2025), Nobel de Economía, al esquema de Zucman, donde no parece ser tan evidente la importancia de la innovación empresarial y el crecimiento. Con todo eso, consideramos que algunos aspectos no fueron lo suficientemente bien abordados como para excluir totalmente la implementación de este tributo. Debido a que este debate necesita de un *corpus* diferente para su desarrollo, nos limitaremos a dejarlo introducido, esperando retomarlo en futuras intervenciones.

3. Conclusiones

Si bien la intervención de la Coalición fue frustrada, el impuesto sobre el patrimonio sigue vigente. Sin embargo, como lo hemos reseñado, un fallo inhibitorio es solo formal, y con él no se entra en las discusiones de fondo, jurídicas y empíricas. Esta decisión, celebrada por algunos y condenada por otros, en realidad podríamos considerarla como neutra, dado que simplemente se juzgó que los argumentos de los demandantes fueron insuficientes como para que la Corte hiciera un examen constitucional.

En el caso francés, aunque en rigor el debate se desarrolló en instancias parlamentarias, la decisión del Senado corresponde más bien a un fenómeno político particular, sin perjuicio de que, precisamente por ser político, su espectro pueda volverse a presentar en el cuadrilátero de argumentos que es la democracia.⁵ De trasladarse a instancias judiciales, particularmente las constitucionales, como lo hemos expuesto, el pronóstico no debería ser tan concluyente como el de sus detractores. Si eventualmente su futura implementación mitiga los riesgos de censura por el CCF, creemos fehacientemente que sigue abierta su apli-

5 Como de hecho sucedió, saldando de nuevo sin éxito.

cación. Como lo dijimos antes: quedaría por ver si su implementación tiene algún sentido recaudatorio.

Un elemento importante para retener de este importante Informe es que gravar a los UHNWI es fundamentalmente una tarea que pertenece a la cooperación internacional. En este sentido, aunque no haya prosperado en el caso francés, por los mismos argumentos podría hacerlo en tantas otras jurisdicciones que podrían irse comprometiendo cada vez más fuertemente por armonizarse alrededor de este tributo. Empero, es claro que esta posición es optimista y que el panorama global parece, al menos en cierto grado, ser entre hostil e indiferente a esta idea.

En cualquier caso, los argumentos de Zucman siguen perfilándose con un relativo éxito, debido a que este debate se instala en un contexto mayor en Naciones Unidas, concretamente en el de la Convención Marco por la Cooperación Internacional (*UN Framework Convention on International Tax Cooperation*) (United Nations, 2024). Para llegar al texto definitivo de esta convención, que debería producirse en 2027, las negociaciones se han adelantado al interior de un comité *ad hoc*, donde se han fijado los términos de referencia (ToR), además de los protocolos iniciales (*early protocols*). En el segundo de ellos justamente se acordó como temario el impuesto mínimo sobre los UHNWI (United Nations, 2024).

Referencias

Arias Esteban, I. G. y Calderoni, A. (2021). *The suitability of BEPS in developing countries (emphasis on Latin America and the Caribbean)*. En I. J. Mosquera Valderrama, D. Lesage, y W. Lips (Eds.), *Taxation, international cooperation and the 2030 sustainable development agenda* (pp. 47-59). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-64857-2_3

Baquero, N. (2024, 22 de agosto). Impuesto al patrimonio no alcanzó mayorías en Corte Constitucional: Se designó un conjuez. *W Radio*. <https://www.wradio.com.co/2024/08/23/impuesto-al-patrimonio-no-alcanzo-mayorias-en-corte-constitucional-se-designo-un-conjuez/>

Baraké, M., Chouc, P.-E., Neef, T. y Zucman, G. (2022). Article: Revenue effects of the global minimum tax under pillar two. *Intertax*, 50(10). <https://kluwerlawonline.com/api/Product/CitationPDFURL?file=Journals\TAXI\TAXI2022074.pdf>

Barbosa, S. (2024, agosto 22). Corte Constitucional designó conjuéz para decidir sobre ponencia al impuesto al patrimonio (world). *Blu Radio*. <https://www.bluradio.com/judicial/corte-constitucional-designo-conjuéz-para-decidir-sobre-ponencia-al-impuesto-al-patrimonio-rg10>

Barreix, A. D., Bès, M., González, U., Roca, J. y Velayos, F. (2023). *El estado actual del impuesto al patrimonio en América Latina*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0004791>

Cepeda Espinosa, M. J. (1993). *Introducción a la Constitución de 1991: hacia un nuevo constitucionalismo*. Presidencia de la República; Imprenta Nacional.

Congreso de la República de Colombia (2022, 13 de diciembre). *Ley 2277 del 2022. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*. D.O. 52.247.

Constitución Política de Colombia (C. P.) (1991). *Preámbulo*. Artículos 1, 13, 25, 53, 95(9), 287, 317, 363.

Corte Constitucional de Colombia (1996, 28 de noviembre). Sentencia C-666. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional de Colombia (1998, 18 de agosto). Sentencia T-427. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia (2022, 16 de octubre). Sentencia C-876. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional de Colombia (2008, 11 de marzo). Sentencia C-258. M. P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional de Colombia (2004, 12 de octubre). Sentencia C-990. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional de Colombia (2010, 24 de marzo). Sentencia C-228. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia (2016, 02 de marzo). Sentencia C-104. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional de Colombia (2017, 16 de noviembre). Sentencia C-678. M. P. Carlos Bernal Pulido.

Corte Constitucional de Colombia (2019, 12 de junio). Sentencia C-265. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional de Colombia (2021, 7 de diciembre). Sentencia C-436. M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

Corte Constitucional de Colombia (2022, 21 de febrero). Sentencia C-055. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional de Colombia (2024a, 14 de febrero). Auto 259. M. S. Juan Carlos Cortés González.

Corte Constitucional de Colombia (2024b, 19 de septiembre). Sentencia C-395. M. P. Natalia Ángel Cabo.

Corte Constitucional (2025, 28 de julio). Expediente D0015564. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=1&expedient>

Cosnard, D. (2025, 12 de junio). *La “taxe Zucman” sur les ultrariches, fétiche pour la gauche, repoussoir pour la droite*. https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/06/12/la-taxe-sur-les-ultrariches-fetich-pour-la-gauche-repoussoir-pour-la-droite_6612463_823448.html

Dagan, T. (2017). *International tax policy between competition and cooperation*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/international-tax-policy/3572054231E67EC46E2AE1552ACA91B0>

Dagan, T. (2022). Tax justice in the era of mobility and fragmentation. *Revue Européen Du Droit*, 1(4). <https://papers.ssrn.com/abstract=4177357>

David, R. (2025, 12 junio). *Taxe “Zucman”: Le Sénat rejette la création d'un nouvel impôt sur les ultra-riches*. Public Sénat. <https://www.publicsenat.fr/actualites/economie/taxe-zucman-le-senat-rejette-la-creation-dun-nouvel-impot-sur-les-ultra-riches>

del Carmen Bolaños Bolaños, L. (2017). Justicia tributaria como principio constitucional en el Estado social de derecho. *Revista de derecho*, 48, 54-81. <https://doi.org/10.14482/dere.44.7167>

De Rosa, M., Flores, I. y Morgan, M. (2020, 10 de noviembre). *What's new about Income Inequality in Latin America? What's new about Income Inequality in Latin America?* <https://wid.world/fr/news-article/inequality-in-latin-america-2/>

Dueñas Ruiz, O. J. (2001). *Lecciones de teoría constitucional*. Ediciones Librería del Profesional.

Englisch, J. (2023). Effective minimum taxation under pillar two of the OECD proposal ('GloBE'). En F. Haase y G. Kofler (Eds.), *The Oxford handbook of international tax law* (p. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192897688.013.57>

Fouquet, V. y Michau, J.-B. (2025, 21 de abril). *Taxe Zucman: Vrai problème, mauvaise solution*. Les Echos. <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/taxe-zucman-vrai-probleme-mauvaise-solution-2160992>

Güvenen, F., Kambourov, G., Kuruscu, B. y Ocampo, S. (2022). *Taxing wealth and capital income when returns are heterogeneous*. Working Paper, University of Toronto.

Hartmann-Cortés, K., Herrera, J. F. y Angarita, G. H. (2021). La 'privatización' de la acción pública de inconstitucionalidad. *Revista Derecho del Estado*, 50(50). <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.08>

Haslehner, W., Georg, K., Pantazatou, K. y Rust, A. (2024). *The 'pillar two' global minimum tax*. Elgar Tax Law and Practices.

Hernández Naranjo, D. (2024, 26 de agosto). Lo que se viene para el impuesto al patrimonio en la Corte Constitucional. *Portafolio.co*. <https://www.portafolio.co/economia/impuestos/que-esta-pasando-con-la-demanda-contra-el-impuesto-al-patrimonio-en-la-corte-611956>

Hongler, P. (2019). *Justice in international tax law*. IBFD. https://www.amazon.com/-/es/Peter-Hongler/dp/9087225695/ref=sr_1_2?dib=eyJ2IjoiMSJ9.1SADHMNmIrsr66EHZMinolGTb-MuLyzJqG_WGF165xN8.3H6w6eUXpZpM7KgXwPxinX3fPOg-vRomLBH2C1WKVNVQ&dib_tag=se&qid=1718673510&refinements=p_27%3APeter+Hongler&s=books&sr=1-2

Hoyos Ceballos, E. (2004). *La acción pública de inconstitucionalidad en temas de Hacienda Pública*. Universidad de los Andes. <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/taxe-zucman-vrai-probleme-mauvaise-solution-2160992>

Lalande, P.-A. (2025). Le projet “d’impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra riches” à l’épreuve des principes constitutionnels: 309. *Revue de droit fiscal, Semanario*(42), 11-17.

Lamprea Rodríguez, P. A. (1994). *Principios fundamentales en la Constitución de 1991: “Examen sistemático de las innovaciones de la Carta política promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente. Nuevo régimen del control constitucional. Acciones de inconstitucionalidad, tutela, populares y de cumplimiento legal. Jurisprudencia de la corte constitucional”*. Ediciones Jurídica Radar.

Lechevallier, A.-S. (2025, 13 de noviembre). *Philippe Aghion, prix Nobel d’économie: “Dans le monde de Zucman, il n’y a ni théorie de la croissance ni théorie de l’entreprise”*. Libération. https://www.liberation.fr/economie/philippe-aghion-prix-nobel-deconomie-dans-le-monde-de-zucman-il-ny-a-ni-theorie-de-la-croissance-ni-theorie-de-lentreprise-20251113_ZOWJLLBZB5F57JKMRPVNGRXMS4/

Manar, H. (2023). Pillar two and developing countries: What to expect? (Tesis de maestría). Uppsala Universitet.

Mendieta González, D. (2010). La acción pública de inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia. *Vniversitas*, 120, 61-83.

Milanović, B. (2020). *Capitalismo, nada más: el futuro del sistema que domina el mundo*. Taurus. <https://www.amazon.com/-/es/Branko-Milanovic/dp/8430623248>

Milanović, B. (2023). *Visions of inequality*. Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674264144>

Mosquera Valderrama, I. (2023). Global tax governance. En F. Haase y G. Kofler (Eds.), *The Oxford handbook of international tax law*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192897688.013.59>

Mosquera Valderrama, I. J. (2015). Legitimacy and the making of international tax law: The challenges of multilateralism. *World Tax Journal*, 7(3).

Navarro, A. (2023). The allocation of taxing rights under pillar one of the OECD proposal. En F. Haase y G. Kofler (Eds.), *The Oxford handbook of international tax law* (p. o). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192897688.013.56>

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI* (E. C.-T. Isoard, Trad.). Fondo de Cultura Económica.

Piketty, T. (2021). *Una breve historia de la igualdad*. Desusto.

Plazas Vega, M., Restrepo, J. C., Rodríguez Lach, A., Plazas, C., Sánchez M, C. J. y Piza R., J. R. (2021). *La Hacienda Pública en la Constitución colombiana de 1991*. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-la-hacienda-publica-en-la-constitucion-colombiana-de-1991-9786287620254.html>

Plazas Vega, M. (2016). *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario. Tomo I* (3.ª ed.). Temis.

Quinche, M. F. (2020). *Derecho constitucional colombiano* (7.ª ed.). Temis. <https://libreriatemis.com/product/derecho-constitucional-colombiano-3/>

Quinche, M. F. (2022). *Los test constitucionales*. Temis. <https://www.libreriadelau.com/los-test-constitucionales-temis-derecho-constitucional/p>

Quinche Ramírez, M. F. (2015). *Derecho procesal constitucional colombiano: acciones y procesos*. Ediciones Doctrina y ley.

Restrepo, J. C. (2024). *Hacienda pública* (12.ª ed.). Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-hacienda-publica-9789585060807.html>

Semana (2024, 23 de agosto). Corte Constitucional no se definió sobre el impuesto al patrimonio; conjuez tendrá la última palabra. *Semana.com*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/atencion-corte-constitucional-no-se-definio-sobre-el-impuesto-al-patrimonio-conjuez-tendra-la-ultima-palabra/202439/>

Senado francés (2025, 4 de junio). Proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches. *Sénat*. <https://www.senat.fr/rap/l24-689/l24-689.html>

Senado francés (escrutinio) (2025, 29 de julio). Scrutin n°322—Séance du 12 juin 2025—*Sénat*. <https://www.senat.fr/scrutin-public/2024/scr2024-322.html>

SUN Juriscol (2025, 4 de febrero). *Comunicado No. 2, 4 y 5 de febrero de 2025, divulgado por la página de la Corte Constitucional, proceso D-15273 AC. Sistema Único de Información Normativa.* [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/CorteConstitucional/30054474?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/CorteConstitucional/30054474?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)

United Nations (2024, 30 de agosto). *Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations: Note.* UN. <https://digitallibrary.un.org/record/4062430>

United Nations (2024, 23 de septiembre). *International tax cooperation: Advancing equality and sustainable development.* United Nations. <https://www.un.org/en/desa/international-tax-cooperation-advancing-equality-and-sustainable-development>

Universidad del Rosario (2025, 28 de julio). *Perspectivas sobre tributación internacional desde América Latina y El Caribe.* <https://urosario.edu.co/eventos/facultad-de-jurisprudencia/perspectivas-sobre-tributacion-internacional-desde-america-latina-y-el-caribe>

Viennot, M. (2025, 12 de junio). *Taxe “Zucman”: Comment cela marcherait ?* France Culture. <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-journal-de-l-eco/taxe-zucman-comment-ca-marcherait-1213287>

Vignal, F. (2025, 10 junio). *La taxe Zucman arrive au Sénat: On vous explique les enjeux qui se cachent derrière cette taxe qui vise les ultras-riches.* *Public Sénat.* <https://www.publicsenat.fr/actualites/economie/la-taxe-zucman-arrive-au-senat-on-vous-explique-les-enjeux-qui-se-cachent-derriere-cette-taxe-qui-vise-les-ultras-riches>

Younes Moreno, D. (2022). *Derecho Constitucional Colombiano* (17.ª ed.). Legis. <https://www.legis.com.co/derecho-constitucional-colombiano-edicion-17/p>

Zucman, G. (2020). *Le triomphe de l'injustice.* Seuil.

Zucman, G. (2024, junio). *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals.* Eutax. <https://www.taxobservatory.eu/publication/a-blueprint-for-a-coordinated-minimum-effective-taxation-standard-for-ultra-high-net-worth-individuals/>

Capítulo 6

La tributación de las empresas en Colombia: ¿es equitativa?

Oliver Pardo Reinoso y Liliana Heredia Rodríguez

Introducción

En el año 2020, Colombia se convirtió en el miembro número 37 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El camino para ingresar en esta organización ha sido largo y los compromisos adquiridos por el Gobierno colombiano numerosos. Dichos compromisos marcan la hoja de ruta en diversas áreas, entre ellas, la tributaria.

En esta materia, como lo señala Velasco (2020), Colombia se ha comprometido a trabajar en la eliminación de la doble imposición internacional, la implementación del intercambio de información tributaria, y la identificación y el reporte de beneficiarios efectivos. Asimismo, tiene la responsabilidad de crear políticas para abordar la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios (BEPS - Base Erosion and Profit Shifting), y lograr la incorporación de los estándares para abordar la digitalización y la globalización de la economía (pilares 1 y 2).

Estas promesas parecen difíciles de cumplir a cabalidad, teniendo en cuenta que Colombia tiene un sistema tributario extremadamente complejo, que no cumple adecuadamente con los principios constitucionales de equidad y progresividad y, al parecer, tampoco resulta eficiente en términos de recaudo.

De acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), Colombia tiene un sistema tributario disfuncional; esto obedece a que los sucesivos gobiernos y legisladores han empleado el régimen tributario para intentar resolver problemas de carácter económico que requieren una atención integral y no solo medidas tributarias. Lo anterior se evidencia en las recurrentes reformas tributarias que se han implementado en las últimas tres décadas y que no han logrado resolver el problema del recaudo ni contribuir a la mejora de la redistribución.

Esta preocupación no es nueva, pues la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2016) ya hablaba de la necesidad de un sistema tributario más equitativo y eficiente, a partir de la mejora de dos grandes ejes: las utilidades de las empresas, la renta de las personas, la riqueza y el IVA en el nivel nacional; e impuestos como el predial en el sistema tributario regional y local. Sin embargo, las inequidades horizontales siguen presentes en la normativa tributaria. Así lo manifiestan Fergusson y Hofstetter (2022), quienes afirman que individuos o compañías con similares ingresos pueden enfrentar diferentes niveles de tributación, y hacen especial referencia a los beneficios tributarios como causantes de la variación en las tasas efectivas de tributación (TET) y la complejidad del sistema tributario.

Los beneficios tributarios y los tratos diferenciados presentes en la normativa colombiana terminan beneficiando a contribuyentes con mayor capacidad económica, generando lo que Garay y Espitia (2020, p. 26) denominan “la consolidación de un marcado sesgo pro rico”. Estos beneficios, que están presentes en varios tributos, son especialmente visibles en relación con el impuesto sobre la renta de personas jurídicas, donde las empresas con mayores ingresos o pertenecientes a sectores económicos específicos terminan asumiendo unas TET considerablemente bajas en comparación con empresas de menores ingresos o de sectores que no tienen prebendas tributarias.

Es importante mencionar que los beneficios tributarios no son malos *per se*. De hecho, pueden considerarse como una herramienta de política fiscal para fortalecer sectores económi-

cos clave para el desarrollo del país o para ayudar en la recuperación de una zona geográfica golpeada por una catástrofe natural. Sin embargo, la política pública debe cumplir no solo con las fases de diseño e implementación, sino también, con la fase de evaluación que permita determinar su éxito o su fracaso, así como sus necesidades de ajuste, y en esto está fallando la política de beneficios tributarios en Colombia. Los beneficios se crean y se implementan, pero no se evalúa su pertinencia ni la necesidad de su permanencia, lo que genera los inconvenientes ya mencionados en términos de complejidad del sistema e inequidad tributaria.

1. Tasas efectivas de tributación (TET)

En el proceso de examinar los impactos de la tributación en las empresas, emerge la utilidad de la denominada tasa efectiva de tributación (TET). A diferencia de las tasas impositivas nominales, que meramente reflejan el porcentaje aplicable sobre los ingresos o las rentas sujetos a imposición, las TET incorporan variables tan importantes como las limitaciones y las prohibiciones, las exenciones fiscales, las deducciones generales y especiales, así como otros incentivos que ejercen influencia sobre el monto real de tributos abonados. Este método de evaluación proporciona una visión más precisa y completa de la carga fiscal que recae sobre las personas jurídicas, mientras que las tasas impositivas nominales, al carecer de consideraciones contextuales, pueden generar una percepción distorsionada de las obligaciones tributarias de las empresas (Observatorio Fiscal, 2023, p. 7).

A partir de una evaluación de las tasas efectivas en relación con el impuesto sobre la renta, se busca fomentar un debate constructivo sobre los beneficios tributarios concedidos a las empresas. Esta discusión es fundamental por dos razones: en primer lugar, esos beneficios impactan la asignación de los recursos en la economía (determinando qué se produce y para quién). En segundo lugar, tienen un costo en términos de recaudo, lo cual puede limitar la capacidad del Gobierno para financiar programas sociales y generar una mayor presión fiscal

sobre otras actividades económicas para compensar el recaudo perdido.

Con el propósito de enriquecer el debate sobre la necesidad de revisar y mejorar el sistema tributario colombiano para hacerlo más justo y equitativo, se presentan los siguientes análisis de las TET de las personas jurídicas en relación con el impuesto sobre la renta. Primero, se detallan estas tasas considerando el tamaño de las empresas según sus ingresos. Posteriormente, se analizan las TET en función de las distintas actividades económicas.

Para calcular las TET, se aplicó la metodología utilizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023), tal como se muestra en la ecuación (1). Se utilizaron dos bases de datos publicadas por la DIAN correspondientes al año gravable 2021. La primera base de datos corresponde al agregado de las declaraciones de renta de personas jurídicas agrupadas por milciles de ingresos. La segunda base de datos también es un agregado de declaraciones de renta de personas jurídicas, pero esta vez, agrupadas por actividad económica. Los cálculos revelaron que, en promedio, la TET fue del 24,9% cuando el análisis se realizó por milciles de ingresos, y del 22,3% al analizar por actividades económicas (tabla 1).

$$TET = \frac{\text{impuesto a cargo}}{\text{Renta líquida} + \text{ingresos no constitutivos de renta}}$$

(1)

Tabla 1. Estadísticos descriptivos de la TET por milciles de ingresos y por actividad económica (año gravable 2021)

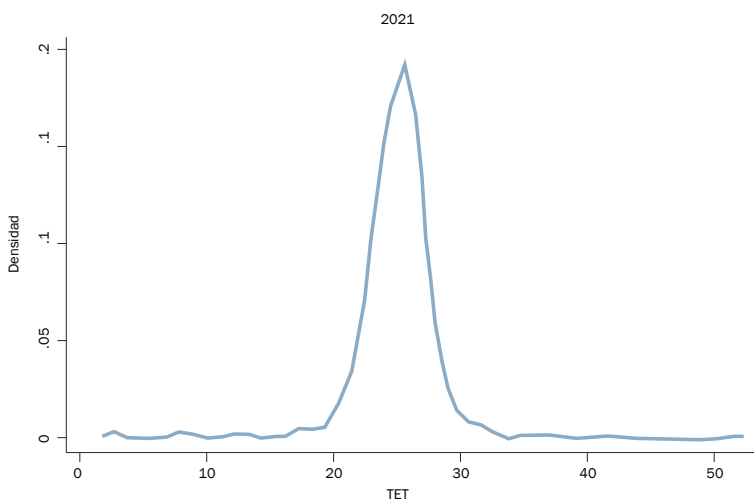
Variable	Obs	Media simple	Desv. Est.	Min.	Máx.
TET percentil	729	24,9	3,6	2,2	51,9
TET actividad	493	22,3	7,9	0	31,3

Fuente: cálculos propios.

1.1 TET por tamaño de empresas

De acuerdo con el Estatuto Tributario, artículo 240, “la tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas Jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios”, se situó en el 31% para el año gravable 2021. No obstante, en la figura 1 se puede apreciar que existe una alta concentración de personas jurídicas que asumen una TET que no supera el 25%, esto es, que dista en aproximadamente 6 puntos porcentuales de la tarifa nominal.

Figura 1. TET por deciles de ingresos, 2021



Nota. El gráfico muestra la concentración de la TET para las personas jurídicas en el año gravable 2021, según los milciles de ingresos.

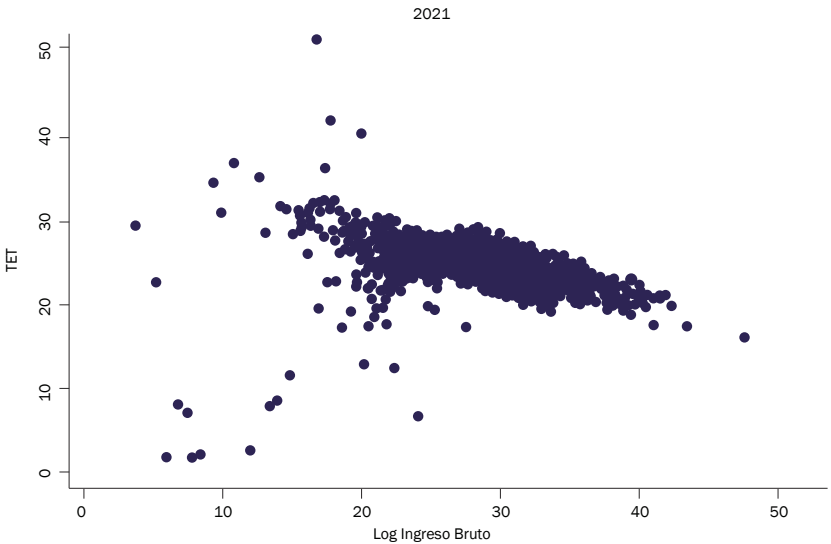
Fuente: cálculos propios a partir de los agregados de renta 2021.

Como se desprende del ya mencionado artículo 240 del Estatuto Tributario, la tarifa nominal no distingue por tamaño, es decir, no varía en función de los activos o los ingresos de las entidades y, por tanto, se aplica de manera homogénea. Sin em-

bargo, algo muy diferente sucede en la práctica, donde las empresas más grandes terminan asumiendo una carga tributaria proporcionalmente menor que las empresas pequeñas.

Con el fin de facilitar el análisis, se consideraron dos medidas alternativas para definir el tamaño de las empresas. La primera medida fue el logaritmo de los ingresos brutos y la segunda, el logaritmo de los activos. Según se muestra en la figura 2, las empresas más grandes en términos de ingresos exhiben TET más bajas en comparación con las empresas de menor tamaño. Esta misma tendencia se observa al analizar el tamaño de las empresas según el valor de los activos, como se aprecia en la figura 3.

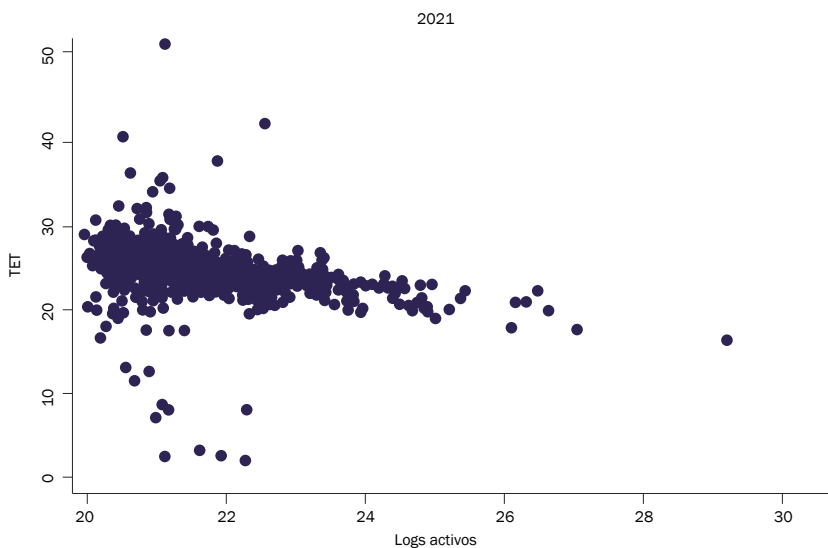
Figura 2. Concentración de la TET según el tamaño medido por el Log de los ingresos brutos, 2021



Nota. El gráfico muestra la distribución de las TET para las personas jurídicas en el año gravable 2021, empleando el Log de los ingresos brutos como proxy del tamaño empresarial.

Fuente: cálculos propios a partir de los agregados de renta 2021.

Figura 3. Concentración de la TET según el tamaño medido por el Log de los activos (2021)



Nota. El gráfico muestra la distribución de las TET para las personas jurídicas en el año gravable 2021, empleando el Log de los activos como proxy del tamaño empresarial.

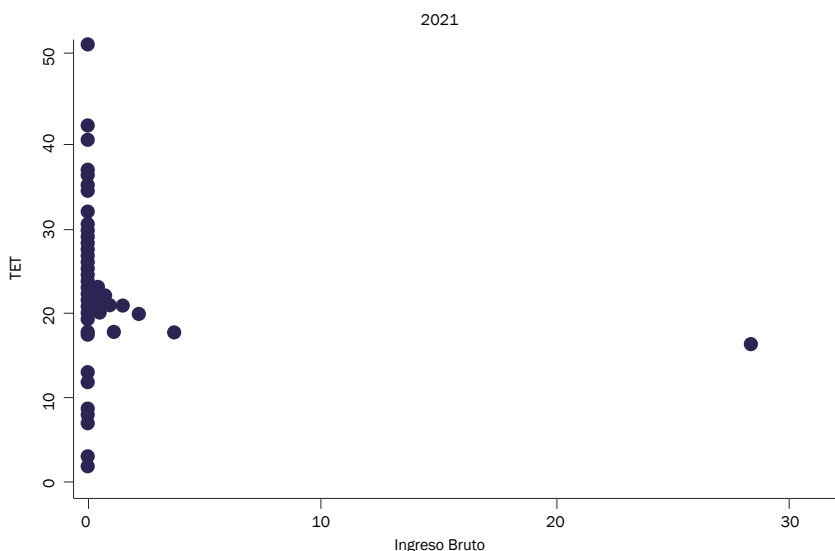
Fuente: cálculos propios.

Otro aspecto para considerar en este análisis es que la concentración de las empresas está en los milciles inferiores de ingresos, tal como se puede ver en la figura 4. Esto abre la puerta a la posibilidad de establecer tarifas de impuesto sobre la renta, diferenciadas según el tamaño de las empresas, lo que podría ser una medida que contribuya a la equidad.

La propuesta de tarifas diferenciadas puede generar reservas debido a preocupaciones sobre posibles desincentivos al crecimiento empresarial. Sin embargo, este no sería el caso para las empresas analizadas, donde los ingresos de las empresas medianas difieren considerablemente de aquellos de las empresas más grandes. En otras palabras, existe una brecha significativa y suficientemente amplia como para no generar el incentivo per-

verso de evitar el crecimiento económico en busca de ahorros tributarios en el impuesto sobre la renta.

Figura 4. TET y concentración de las empresas por milciles de ingresos, 2021



Nota. El gráfico muestra la concentración de las personas jurídicas alrededor de la TET para el año gravable 2021, empleando el Log de los ingresos brutos como proxy del tamaño empresarial.

Fuente: cálculos propios a partir de los agregados de renta 2021.

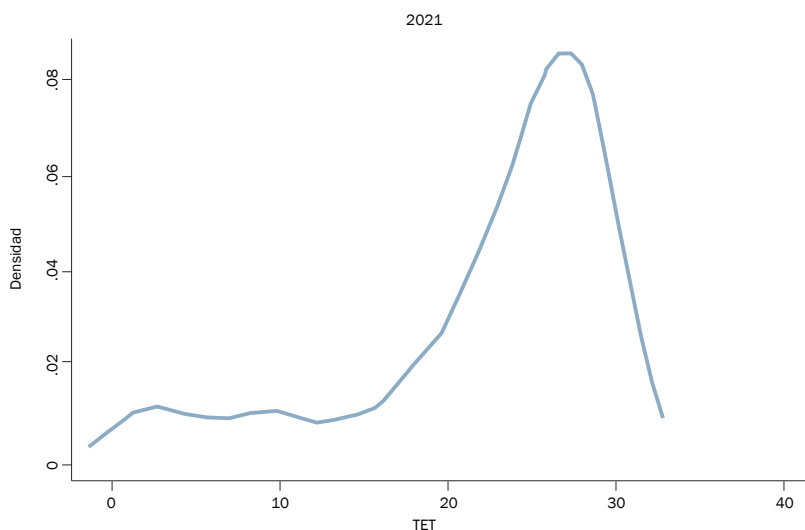
1.2 TET por actividades económicas

Uno de los principios más relevantes en los distintos sistemas tributarios es la equidad. Se habla de equidad vertical (contribuyentes con distintas condiciones deben asumir cargas diferentes) y de equidad horizontal (contribuyentes con similares condiciones deben asumir cargas similares). Sin embargo, en Colombia, el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas dista mucho de ser equitativo. Como ya se evidenció en el apartado anterior, no se cumple la equidad vertical y, como se verá

en este apartado, tampoco se está cumpliendo la equidad horizontal.

En la figura 5 se puede apreciar que la TET promedio en impuesto sobre la renta de personas jurídicas para el año gravable 2021 estuvo alrededor del 23%, muy alejada de la tarifa nominal del 31%. No obstante, es necesario profundizar más en el análisis para explicar las posibles causas de esta tasa efectiva promedio y, también, para mostrar cuáles son las actividades que están generando mayor impacto en la disminución de las TET.

Figura 5. TET por actividades económicas, 2021



Nota. El gráfico muestra la concentración de la TET para las personas jurídicas en el año gravable 2021.

Fuente: cálculos propios a partir de los agregados de renta 2021.

Una de las causas innegables de las diferencias entre las tasas nominales y las efectivas es la existencia de beneficios tributarios. Como se mencionó, estos beneficios requieren un análisis riguroso para determinar su conveniencia, es decir, se hace imperativo determinar su relevancia para el desarrollo económico o social del país. Sin embargo, los creadores de las polí-

ticas públicas no suelen realizar tales análisis, y, de esta manera, beneficios como las rentas exentas, las deducciones especiales o los descuentos tributarios permanecen por tiempo indefinido. Solo cuando se reconoce la necesidad de aumentar el recaudo tributario es cuando se empieza a considerar la posibilidad de recortarlos para disminuir el gasto tributario.

En la tabla 2 se presenta un listado de 12 actividades económicas cuya TET es menor o igual al 20%, las cuales le generan al Estado una pérdida de recaudo significativa. Dentro del listado llaman la atención varios aspectos, por ejemplo, la unificación de los bancos comerciales y el Banco Central en la base de datos de la DIAN, de manera que no es posible determinar qué le corresponde a cada quién. También es de destacar que actividades como la “producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas” o las “otras actividades relacionadas con el mercado de valores” gozan de tasas efectivas muy bajas comparadas con otras actividades económicas como el “comercio al por mayor de productos textiles”, el “mantenimiento y reparación de aparatos electrónicos de consumo” o la “fabricación de hornos y quemadores industriales”, entre muchas otras, cuyas TET rondan el 30%.

En el año 2021, las 12 actividades económicas que se muestran en la tabla 3, concentraron el 48% de los beneficios tributarios correspondientes a los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas y los descuentos tributarios. Lo que deja el 52% restante para distribuir entre las otras 480 actividades económicas que integran la base de datos utilizada en este análisis. El panorama es todavía más preocupante cuando se mira el número de casos, esto es, el número de empresas dentro de estas 12 actividades económicas. En ellas se agrupan tan solo 1.104 personas jurídicas mientras la base de datos está integrada por más de 568.000 entidades.

Las cifras incorporadas en la tabla 3 muestran que los beneficios tributarios en impuesto de renta para personas jurídicas pueden superar los 80 billones de pesos. Estos beneficios pueden generar una pérdida en el recaudo tributario de, al menos 14 billones de pesos (Observatorio Fiscal, 2023, p. 13). Estos ha-

Tabla 2. Actividades económicas con menor TET en el año 2021 y su gasto tributario

Código actividad económica	Nombre actividad económica	Número de casos	Renta líquida + ingresos no renta*	TET (%)	Gasto tributario*
3512	Transmisión de energía eléctrica	76	8.042.098	3	1.584.722
8430	Actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria	143	6.556.332	2	1.360.043
6613	Otras actividades relacionadas con el mercado de valores	2.212	6.154.430	2	1.256.470
6411 y 6412	Banco Central y bancos comerciales	42	14.066.201	15	1.122.753
3513	Distribución de energía eléctrica	93	6.468.302	10	816.212
610	Extracción de petróleo crudo	233	24.769.611	20	733.567
7010	Actividades de administración empresarial	6.307	3.789.719	5	676.152
6512	Seguros de vida	130	2.654.355	0	592.756
1103	Producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas	181	3.562.748	12	396.352
6499	Otras actividades de servicio financiero, excepto las de seguros y pensiones n.c.p.	2.748	2.843.503	9	380.436
4799	Otros tipos de comercio al por menor no realizado en establecimientos, puestos de venta o mercados.	2.195	2.209.766	5	380.076

* Cifras en millones de pesos

Fuente: Observatorio Fiscal (2023, p. 17).

Tabla 3. Resumen de beneficios tributarios para las actividades económicas con menor TET, 2021

Código actividad económica	Nombre actividad económica	Número de casos	Ingresos no constitutivos de renta	Rentas exentas	Descuentos tributarios	Total		Partic. (%)
						(1)	(2)	
6411 y 6412*	Banco Central y bancos comerciales	42	\$ 1.317.015	\$ 3.672.585	\$ 762.583	\$ 5.752.182		7,0
3512	Transmisión de energía eléctrica	76	\$ 2.497.513	\$ 4.373.707	\$ 123.163	\$ 6.994.383		8,5
8430	Actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria	143	\$ 5.927.701	\$ 187.799	\$ 8.338	\$ 6.123.838		7,4
3513	Distribución de energía eléctrica	93	\$ 3.635.056	\$ 438.083	\$ 92.902	\$ 4.166.041		5,0
4911	Transporte férreo de pasajeros	27	\$ 593.756	\$ 0	\$ 0	\$ 593.756		0,7
6512	Seguros de vida	130	\$ 86.838	\$ 2.526.536	\$ 3.078	\$ 2.616.452		3,2
610	Extracción de petróleo crudo	233	\$ 5.992.002	\$ 5.272	\$ 955.742	\$ 6.953.016		8,4
4930	Transporte por tuberías	44	\$ 3.446.958	\$ 344.572	\$ 58.788	\$ 3.850.318		4,7
1103	Producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas	181	\$ 772.072	\$ 925.123	\$ 93.383	\$ 1.790.578		2,2
2394	Fabricación de cemento, cal y yeso	98	\$ 33.897	\$ 289.236	\$ 88.544	\$ 715.678		0,9
5112	Transporte aéreo internacional de pasajeros	37	\$ 243.787	\$ 12.695	\$ 0	\$ 256.481		0,3
	Total de las 1492 actividades económicas	568.361	\$ 53.897.532	\$ 21.362.639	\$ 7.348.104	\$ 82.608.275		100

Fuente: cálculos propios a partir de los agregados de renta de personas jurídicas, 2021

Tabla 4. Beneficios tributarios y gasto fiscal - personas jurídicas, 2021-2022 (cifras en miles de millones de pesos)

Concepto	2021			2022(*)			Variac. Costo fiscal (%)	Part. Costo fiscal (%)		
	Valor (\$)	Valor como % del PIB	Costo fiscal (\$)	Costo como % del PIB	Valor (\$)	Valor como % del PIB			Costo fiscal (\$)	Costo como % del PIB
Rentas exentas	21.548	1,8	6.793	0,6	22.962	1,6	8.105	1,50	19,3	36,3
Descuentos	7.411	0,6	7.411	0,6	10.104	0,7	10.104	0,60	36,4	45,2
Deducción-inversión en activos fijos	3.782	0,3	1.191	0,1	4.165	0,3	1.490	0,70	25,0	6,7
Tarifas reducidas	1.531	0,1	1.531	0,1	2.654	0,2	2.654	0,10	73,3	11,9
Total personas jurídicas	34.271	2,9	16.929	1,4	39.885	2,7	22.353	0,20	32,1	100,0

* Información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2022.
Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo (2023, p. 216, 217).

llazgos están en la misma línea de los datos presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2023, donde se observa que, debido a beneficios como las rentas exentas, los descuentos tributarios, la deducción por inversión en activos fijos y las tarifas reducidas, el Estado dejó de percibir ingresos por cerca de 17 billones en el año 2021 y 22 billones en 2022.

Estas cifras son considerables y podrían destinarse a la mejora del bienestar de los ciudadanos a través de la provisión de más y mejores bienes públicos o, a través de la reducción de la presión tributaria sobre otras actividades económicas.

2. Conclusiones

El sistema tributario colombiano es complejo, en gran medida a causa de un sinnúmero de beneficios tributarios que terminan afectando el recaudo del Estado y, al mismo tiempo, rompiendo los principios de justicia, progresividad y equidad consagrados en la Constitución Política de Colombia.

Si el país quiere cumplir con sus compromisos en materia tributaria frente a la OCDE, debe empezar por revisar su sistema tributario y, muy seguramente, reestructurarlo para conseguir al menos tres fines: 1) garantizar una mayor equidad tanto vertical como horizontal, 2) promover la competitividad empresarial desde el sistema tributario y 3) mejorar el recaudo.

Aunque los beneficios tributarios no son malos *per se*, es cierto que disminuyen el recaudo y, en consecuencia, los recursos que ingresan a las arcas públicas. Si esos recursos fueran percibidos por el Estado, podrían utilizarse para mejorar el bienestar de los ciudadanos en su conjunto, en lugar de mantener tratamientos preferenciales para empresas que realizan ciertas actividades económicas o que tienen el tamaño suficiente para aprovechar más beneficios que las empresas más pequeñas.

Por tanto, la invitación es a que se analice la pertinencia de los beneficios tributarios y se evalúe si se justifica su existencia, pese a que distorsionan la competitividad empresarial y afectan la capacidad del Gobierno para ejecutar diferentes programas de inversión social.

Referencias

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2016). *Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público*. Fedesarrollo.

Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OCDE, DIAN, MHCP.

Fergusson, L. y Hofstetter, M. (2022). *The Colombian tax system: A diagnostic review and proposals for reform*. United Nations Development Programme (UNDP) Latin America and the Caribbean.

Garay Salamanca, L. J. y Espitia Zamora, J. E. (2020). *Dinámica de las desigualdades en Colombia: en la dirección equivocada*. Ediciones Desde Abajo.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2023/06/Marco-Fiscal-de-Mediano-Plazo-MinHacienda.pdf>

Observatorio Fiscal (2023). *La tributación de las empresas en Colombia: ¿Qué tan equitativa es?* (Informe No. 43). Pontificia Universidad Javeriana.

Presidencia de la República de Colombia (1989). *Estatuto Tributario*.

Velasco, J. D. (2020). Colombia como miembro de la OCDE: algunas reflexiones sobre este paso histórico en materia tributaria. *Revista Impuestos*, (221), 25-28. Legis editores.

Tercera parte

Fiscalidad, equidad y derechos

Capítulo 7

El impuesto saludable, la reducción del riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles y la regresividad

Adriana Torres

Introducción

Las enfermedades crónicas no transmisibles (ENT) constituyen la principal causa de mortalidad a nivel mundial. De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), estas enfermedades son responsables de más del 70% de los fallecimientos globales (OPS, 2019; OMS, 2020). Si bien las ENT presentan un origen multifactorial, se estima que más de dos tercios de los casos están asociados a factores de riesgo modificables, entre los cuales destacan las dietas no saludables, caracterizadas por un consumo elevado y sostenido de productos ultraprocesados (OMS, 2020).

De otra parte, la magnitud del impacto económico de estas enfermedades no es menor, y se evidencia, por ejemplo, en el caso de la diabetes. Un estudio realizado en 25 países de América Latina y el Caribe estimó que los costos directos de atención en salud asociados a esta enfermedad ascendieron a 10.700 millones de dólares, mientras que los costos indirectos, derivados principalmente de muertes prematuras y discapacidad, alcanzaron los 54.500 millones de dólares (Barceló *et al.*, 2003).

También tienen efectos económicos a nivel colectivo en los Estados por al menos dos razones; por un lado, por su relación con la mayor probabilidad de abstención laboral, pues las personas no asisten a sus puestos de trabajo para atender asuntos relacionados con su salud (citas médicas, complicaciones derivadas de la ENT, atención de familiares, etc.). De otra parte, el presentismo, que hace referencia a la ocasión en que los trabajadores, a pesar de que presenten algún padecimiento que normalmente les obligaría a ausentarse, asisten a su lugar de trabajo a cumplir con la jornada, sin embargo, lo hacen de manera ineficiente, debido a afectaciones de salud física o mental (León Torres *et al.*, 2021).

Un informe del Foro Económico Mundial y la Escuela de Salud Pública de Harvard estima que las ENT costarán a la economía mundial alrededor de US\$ 30 billones durante los próximos 20 años, lo que equivale aproximadamente al 48% del producto interno bruto (PIB) mundial (OPS, 2017). En términos de gastos de bolsillo, la evidencia muestra que estos representan cerca del 40% del gasto total en salud en América Latina, y que una proporción importante está asociada a las ENT (OPS, 2017). En Colombia (2008), Nicaragua (2009) y Perú (2009), diversos estudios reflejan que, en promedio, los gastos de bolsillo de los hogares representaron el 4,8, 4,6% y 3,7% del presupuesto familiar, respectivamente. Sin embargo, cuando al menos uno de los integrantes del hogar presentaba alguna ENT, la proporción de estos gastos dentro del presupuesto doméstico aumentó a 7,1, 6,5 y 4,1%, respectivamente (OPS, 2017).

Esta medida también tiene como objetivo contrarrestar efectos individuales del consumo de bebidas ultraprocesadas, al equilibrar la asimetría de información. Este concepto nos revela que existe un desequilibrio en la información entre el productor de estas bebidas y la persona que las consume (Vilaseca *et al.*, 2001), especialmente sobre el contenido nutricional de los productos y su impacto en la salud. Cuando las estrategias de mercadeo de las bebidas azucaradas están enfocadas en promocionar el producto sin incluir advertencias claras sobre sus impactos en la salud (p. ej. en el etiquetado frontal), la decisión

de consumo tiene un mayor sesgo que entorpece el proceso de internalización. Así, los consumidores de este tipo de bebidas no cuentan con toda la información disponible, como los costos para su salud, y no les dan el peso adecuado a estos costos futuros (Allcott *et al.*, 2019).

En este marco, los impuestos saludables son una herramienta fiscal que busca reducir el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados mediante el aumento del precio. Esta estrategia se fundamenta en el reconocimiento de que las ENT resultan de la interacción de factores genéticos, fisiológicos, ambientales y conductuales, entre los cuales la obesidad y el sobrepeso —estrechamente vinculados al consumo de productos ultraprocesados— desempeñan un papel central (OMS, 2020).

Según un análisis de la OPS/OMS sobre impuestos especiales aplicados a bebidas azucaradas en América Latina y el Caribe, entre los países que aplican estos tributos existen múltiples estructuras de diseño: algunos implementan impuestos específicos, otros *ad valorem*, y ciertos países utilizan esquemas combinados o mixtos, dependiendo de la categoría de bebida. Por ejemplo, México y El Salvador aplican un sistema mixto para bebidas energizantes (con componentes tanto específicos como *ad valorem*), mientras que Dominica y Ecuador poseen diseños combinados en los que distintos productos son gravados con uno u otro tipo de impuesto, sin que se superpongan sobre un mismo producto (OPS y OMS, 2025).

Teniendo en cuenta estos argumentos, el presente artículo se propone responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Constituye el impuesto saludable una medida compatible con la garantía de los derechos a la salud y a la alimentación adecuada? y ¿es, además, una política coherente con el principio constitucional de progresividad tributaria? Estas cuestiones resultan especialmente relevantes en la medida en que suelen ser planteadas por la industria alimentaria y por ciertos sectores académicos en el debate legislativo. Con este fin, el texto analiza el marco normativo internacional, la evidencia empírica comparada y la jurisprudencia constitucional colombiana.

1. Los impuestos saludables como una forma de garantía del derecho humano a la salud y a la alimentación

Los impuestos a las bebidas azucaradas se justifican no solo como instrumentos para corregir fallas de mercado, sino también como mecanismos regulatorios orientados a cumplir con el deber estatal de prevenir daños previsibles a la salud y de proteger a la población frente a prácticas comerciales que pueden menoscabar el goce efectivo de los derechos a la salud y a la alimentación adecuada. En ese marco, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Re-desca) han destacado la importancia de los denominados “determinantes sociales y comerciales de la salud”, señalando que la promoción agresiva de productos perjudiciales puede comprometer el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (CIDH, 2023).

La CIDH ha enfatizado que la garantía de los derechos a la salud y a la alimentación adecuada no se agota en la existencia de un marco jurídico formal, sino que requiere la adopción de medidas estatales positivas orientadas a prevenir el desarrollo de ENT a nivel poblacional. Entre estas medidas se incluyen las políticas fiscales destinadas a reducir los factores de riesgo asociados al consumo de productos ultraprocesados (CIDH, 2023).

De manera concordante, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha sostenido que los Estados deben implementar políticas destinadas a desincentivar el consumo de alimentos y bebidas no saludables, incluyendo la imposición de impuestos a las bebidas azucaradas como parte de una estrategia integral para enfrentar la epidemia de obesidad (OHCHR, 2014). Estas recomendaciones se apoyan en pronunciamientos previos del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, quien destacó que la tributación de productos con alto contenido de azúcar, grasas y sal constituye una intervención costo-efectiva con impacto poblacional significativo (OHCHR, 2011).

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha reconocido el carácter extrafiscal de determinados impuestos, en la medida en que permiten desincentivar conductas perjudiciales para la realización de derechos fundamentales y promover entornos más saludables. En sus observaciones finales, el Comité ha recomendado explícitamente la adopción de impuestos a las bebidas azucaradas y a los alimentos ultraprocesados como mecanismos para proteger los derechos a la salud y a la alimentación adecuada (Comité DESC, 2015, 2018).

Así, las decisiones en materia fiscal mantienen una relación estrecha con el goce efectivo de los derechos humanos, en particular con los derechos a la salud y a la alimentación. La política tributaria puede diseñarse de forma tal que facilite elecciones saludables, mediante la modificación de los precios relativos de productos nocivos y la internalización de las externalidades negativas asociadas a su consumo (Brownell *et al.*, 2019).

El análisis desarrollado por la CIDH resulta particularmente útil para examinar la legitimidad de los impuestos saludables, en la medida en que permite situar estas medidas fiscales dentro de un marco integral de obligaciones estatales en materia de derechos humanos. A diferencia de los enfoques estrictamente económicos o de salud pública, la CIDH incorpora una lectura estructural de los denominados determinantes sociales y comerciales de la salud, reconociendo que los patrones de consumo no se configuran en condiciones de plena autonomía individual, sino en contextos atravesados por asimetrías de información, poder de mercado y prácticas comerciales que inciden de manera significativa en las decisiones de las personas.

A partir de estas consideraciones generales, resulta pertinente examinar cómo estos planteamientos teóricos y normativos se han materializado en experiencias concretas de política pública. El análisis comparado de casos nacionales permite evaluar en qué medida los impuestos a las bebidas azucaradas han logrado cumplir sus objetivos de reducción del consumo, así como identificar los elementos de diseño que inciden en su eficacia y en su compatibilidad con los principios de equidad y justi-

cia fiscal. En este sentido, a continuación se presentan las experiencias de México y Chile, las cuales ofrecen evidencia empírica relevante para comprender los efectos de estos gravámenes en contextos latinoamericanos caracterizados por altos niveles de desigualdad social y una elevada carga de enfermedades crónicas no transmisibles.

2. Evidencia comparada: México y Chile

2.1 El caso de México

En México, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2012 evidenció una elevada prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población infantil, lo que impulsó la adopción de un impuesto a las bebidas azucaradas (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012). Tras su implementación, las ventas de bebidas azucaradas disminuyeron entre un 6 y un 8% durante el primer año, mientras que el consumo de bebidas no gravadas, particularmente agua, aumentó de forma significativa, lo que sugiere un efecto de sustitución coherente con los objetivos de salud pública del impuesto (Colchero *et al.*, 2016).

Un estudio reciente concluyó que, desde una perspectiva costo-beneficio, el impuesto genera beneficios sociales netos que superan ampliamente los costos, especialmente cuando se consideran los ahorros en atención médica (Salgado Hernández *et al.*, 2023). Es importante destacar que los beneficios netos se definen como la diferencia entre los beneficios económicos — incluyendo el valor estadístico de la vida, los ahorros en costos de atención médica y los ingresos tributarios generados— y los costos asociados, principalmente las pérdidas de ganancias. De acuerdo con las estimaciones disponibles, los beneficios netos agregados del impuesto pueden alcanzar entre 7.100 y 15.300 millones de dólares, lo que evidencia un impacto económico positivo sustancial desde una perspectiva social (Salgado Hernández *et al.*, 2023).

Recientemente, el Paquete Económico para 2026 aprobado por el Congreso mexicano contempló un aumento significativo en el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)

a las bebidas azucaradas, elevando la cuota de 1.6451 pesos por litro a 3.0818 pesos por litro y, por primera vez, gravando las versiones light o cero calorías con 1.50 pesos por litro (Gaceta Parlamentaria, 2025). Además, el aumento de la tasa se enmarca dentro de una estrategia más amplia de “impuestos saludables” que busca financiar programas de salud pública y fondos destinados a atender los costos generados por estas enfermedades, canalizando parte de la recaudación al gasto en salud (SHCP, 2025).

2.2 El caso de Chile

En Chile, la reforma tributaria de 2014 incrementó el impuesto a las bebidas con alto contenido de azúcar. Así, mediante una reforma tributaria impulsada por Michelle Bachelet, se realizó una modificación en el impuesto, incrementando su valor. El aumento del impuesto se tradujo en que aquellas bebidas ancoholicas (sin alcohol), naturales o artificiales, energizantes o hipertónicas, aguas minerales o termales y jarabes que tuviesen más de 15 gramos de azúcar por cada 240 mililitros, o porción equivalente, valdrían un 5% más. Asimismo, la reforma también bajó de 13 a 10% el impuesto a aquellas bebidas que mantuvieran el azúcar por debajo de lo indicado en la legislación. Esta es una característica particular del impuesto *ad valorem* chileno, donde se implementó simultáneamente una modificación tributaria mixta, que incluía un aumento y una reducción de impuestos basada en un umbral de azúcar (Caro *et al.*, 2018).

Estudios posteriores evidenciaron una reducción significativa en el volumen de compras de refrescos azucarados, así como una disminución en la cantidad total de azúcar adquirida por los hogares. Específicamente, estudios muestran un decrecimiento de 21,6% en el volumen mensual comprado de los refrescos azucarados con mayores impuestos (Caro *et al.*, 2018).

Finalmente, desde una perspectiva comparada de justicia fiscal, ambos casos ofrecen enseñanzas complementarias. México se destaca por la simplicidad administrativa de su diseño y por la evidencia empírica que muestra que el impuesto a las bebidas azucaradas puede producir efectos progresivos en términos de salud, al generar una reducción proporcionalmente ma-

yor del consumo entre los hogares de menores ingresos, quienes presentan una mayor elasticidad de la demanda frente a cambios de precios (Colchero *et al.*, 2016). Chile, por su parte, pone de relieve la importancia de estructurar el impuesto en función del contenido de azúcar, lo que permite una asignación más proporcional de la carga tributaria conforme al nivel de externalidad negativa generado por cada producto, lo que refuerza la equidad horizontal del sistema fiscal e incentiva la reformulación de bebidas por parte de la industria (OPS, 2019).

3. El impuesto saludable y la justicia fiscal en Colombia

Los resultados observados en la experiencia chilena y mexicana permiten extraer conclusiones relevantes no solo en términos de salud pública, sino también respecto del papel que puede desempeñar la política tributaria como instrumento para corregir externalidades negativas asociadas al consumo de bebidas azucaradas. En este sentido, el caso colombiano resulta particularmente ilustrativo, en la medida en que la Corte Constitucional se pronunció expresamente sobre la legitimidad del impuesto saludable, evaluando su compatibilidad con los principios tributarios y con la garantía del derecho a la salud.

Así, en la Sentencia C-453 de 2023, la Corte Constitucional analiza la constitucionalidad del impuesto saludable, que fue demandado sobre la base de violación al principio de libre competencia y de igualdad. De esta manera, se realiza un análisis de la medida y su potencial efecto en la salud pública, desde una perspectiva constitucional que se enmarca en la garantía del derecho a la salud con un enfoque preventivo.

Es importante mencionar que la Corte, en la Sentencia C-453 de 2023, reconoce que la OMS ha señalado que los impuestos, cuando son adoptados en conjunto con otras medidas, son una intervención efectiva para enfrentar el sobrepeso y la obesidad, pues son realmente considerables los costos sociales y económicos que implican las enfermedades crónicas no transmisibles. De otra parte, hace referencia a experiencias regiona-

les donde se evidencia la efectividad del impuesto en la disminución del consumo de bebidas ultraprocesadas. El ejemplo de México se menciona como especialmente relevante, haciendo énfasis en el impacto que tuvo el año siguiente a aquel en el cual se implementó el impuesto a las bebidas azucaradas, logrando una disminución del 5,5% y un 9,7% en el segundo. De manera similar, se menciona Chile como un ejemplo de efectividad, pues logró reducir en un 21,9% el volumen mensual de ventas de bebidas azucaradas, luego de la implementación de la medida.

En este marco, la Corte reconoce que el impuesto persigue una finalidad extrafiscal legítima, orientada a la protección del derecho a la salud desde una perspectiva preventiva. El tribunal sostuvo que el uso del sistema tributario para desincentivar conductas que generan externalidades negativas resulta compatible con la Constitución, siempre que la medida supere un juicio de razonabilidad y proporcionalidad (Corte Constitucional, 2023).

En este marco, la Corte reiteró que, a lo largo de su desarrollo jurisprudencial, el uso del sistema tributario para desincentivar actividades, conductas y hechos económicos asociados a externalidades negativas ha sido considerado potencialmente constitucional. De igual forma, afirmó que la correcta garantía del derecho a la salud comprende una dimensión preventiva, orientada, por un lado, a evitar que las personas desarrollen enfermedades y, por otro, a reducir los costos económicos y sociales derivados de su atención, tanto para los individuos como para el sistema de salud en su conjunto (Corte Constitucional, 2023).

Adicionalmente, la sentencia reconoce que el impuesto a las bebidas azucaradas tiene una finalidad extrafiscal legítima, acorde con principios constitucionales, que es desestimular el consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, por su efecto en la salud, especialmente de niños, niñas y adolescentes. De otra parte, se argumenta que el hecho de que el impuesto esté relacionado con la concentración de azúcar, implica que el valor adicional incremental sobre la bebida azucarada impacta en mayor medida a las bebidas que generan la mayor externalidad negativa en materia de salud pública, es decir, a aquellas bebidas con más azúcar (Corte Constitucional, 2023).

En términos de progresividad, la Corte realiza un análisis integral del concepto y coloca la capacidad de pago de los obligados como un asunto secundario, afirmando que el centro de la discusión debe estar en los efectos del consumo de azúcar. Así, el Tribunal Constitucional iguala a las personas con alta o baja capacidad contributiva, argumentando que ambas están expuestas a los efectos nocivos del consumo de azúcar proveniente de estas bebidas y que, siendo el objetivo del impuesto el incremento del precio de un grupo de bebidas que están disponibles para toda la población, sin que importe su condición socioeconómica, se pretende desestimular el consumo entre todos los grupos poblacionales de mayor y menor poder adquisitivo, lo cual no solo es legítimo, sino constitucional.

Asimismo, la Corte subrayó que la existencia de sustitutos accesibles permite asumir una demanda relativamente elástica respecto de las bebidas azucaradas, lo que refuerza la idoneidad del impuesto como instrumento para modificar patrones de consumo. En este contexto, el tribunal destacó que la destinación redistributiva de los recursos recaudados constituye un elemento relevante para compensar eventuales efectos regresivos y fortalecer la coherencia del gravamen con los principios de justicia fiscal (Corte Constitucional, 2023; León Torres *et al.*, 2021).

Otro elemento importante que menciona la Corte Constitucional es la sensibilidad de los consumidores a los cambios en los precios de los productos, esto es, ver qué tan elástica o inelástica es la demanda de este producto en los consumidores; sobre esto se menciona lo siguiente:

Existe abundancia de sustitutos para las bebidas azucaradas ultraprocesadas en el mercado colombiano (de los cuales el principal es el agua), razón por la cual el Legislador pudo asumir razonablemente que ostenta una demanda elástica, En efecto, el agua cumple con los supuestos que la doctrina ha considerado que debe ostentar un bien sustitutivo, en tanto el precio de la alternativa no es superior al del bien sustituido, las alternativas, al igual que las bebidas azucaradas, sacían la sed, y si bien en la actualidad puede no tener una paridad en cuanto a la preferencia de los consumidores ha-

cia la misma, aquella conducta es la que la medida pretende corregir. (Corte Constitucional, 2023)

Teniendo esto en cuenta, la evidencia empírica disponible sobre la elasticidad precio de la demanda de bebidas azucaradas indica que la sensibilidad este varía de manera significativa según las características sociodemográficas y económicas de los consumidores. En análisis globales, la elasticidad precio tiende a ser más negativa —es decir, más sensible a los cambios de precio— en países de menores ingresos y entre rangos de edad más jóvenes, lo que implica que los impuestos sobre estas bebidas podrían inducir reducciones más sustanciales en el consumo en estos grupos poblacionales y contextos (Muhammad *et al.*, 2019).

Finalmente, por eso la importancia de que los recursos obtenidos del impuesto sean redistribuidos en bienes y servicios públicos como infraestructura para la provisión de agua potable, mejora en cobertura y calidad de los sistemas de salud y educación pública, o en programas sociales focalizados a esta población, que beneficien en mayor medida a las poblaciones más vulnerables, puede compensar la posible regresividad (León Torres *et al.*, 2021).

4. Conclusiones

El impuesto saludable constituye una medida jurídicamente legítima y fiscalmente compatible con las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, así como con los principios constitucionales que rigen el sistema tributario. Desde una perspectiva normativa, esta política pública se inscribe en el deber estatal de protección y garantía de los derechos a la salud y a la alimentación adecuada, particularmente desde un enfoque preventivo, tal como ha sido reconocido por los organismos internacionales de derechos humanos y por la jurisprudencia constitucional.

En efecto, los pronunciamientos de la CIDH, del Comité DESC y de las Relatorías Especiales de las Naciones Unidas evidencian un consenso normativo en torno a la obligación de

los Estados de adoptar medidas regulatorias —incluidas las fiscales— orientadas a reducir los factores de riesgo asociados a las enfermedades crónicas no transmisibles. En este marco, el impuesto a las bebidas azucaradas se configura como una herramienta idónea para intervenir los determinantes comerciales de la salud y corregir entornos que actualmente incentivan patrones de consumo perjudiciales.

Desde el punto de vista constitucional, el impuesto saludable responde a una finalidad extrafiscal legítima, consistente en la protección de la salud pública, lo que resulta compatible con el uso del sistema tributario para desincentivar conductas que generan externalidades negativas. La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha reconocido que la garantía del derecho a la salud posee una dimensión preventiva, que habilita al legislador a adoptar medidas orientadas a evitar la ocurrencia de enfermedades, y a reducir los costos sociales y económicos asociados a su atención. En este sentido, el gravamen a las bebidas azucaradas supera el juicio de constitucionalidad al cumplir con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Asimismo, desde una perspectiva de justicia fiscal, si bien los impuestos al consumo pueden plantear preocupaciones en relación con su potencial regresividad, el análisis jurídico y empírico demuestra que el impuesto saludable puede diseñarse de manera coherente con el principio de progresividad. En particular, la estructuración del impuesto en función del contenido de azúcar permite gravar en mayor medida aquellos productos que generan mayores daños a la salud, mientras que la destinación redistributiva de los recursos recaudados a bienes y servicios públicos esenciales —como el acceso al agua potable, la salud y la educación— contribuye a compensar los efectos distributivos adversos y a beneficiar de forma prioritaria a los sectores más vulnerables.

En consecuencia, el impuesto saludable no solo se ajusta a los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia tributaria, sino que también fortalece el rol del sistema fiscal como instrumento para la realización material de los derechos fundamentales. Su adecuada implementación, en articula-

ción con otras políticas de salud pública, permite avanzar hacia un modelo de tributación que no se limita a la recaudación, sino que contribuye activamente a la reducción de desigualdades, a la protección de la salud colectiva y al fortalecimiento del Estado social de derecho.

Referencias

- Allcott, H., Lockwood, B. B. y Taubinsky, D. (2019). Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 202-227. <https://doi.org/10.1257/jep.33.3.202>
- Barceló, A., Aedo, C., Rajpathak, S. y Robles, S. (2003). The cost of diabetes in Latin America and the Caribbean. *Bulletin of the World Health Organization*, 81(1), 19-27.
- Bedregal, P., Margozzini, P. y González, C. (2008). *Carga de enfermedad atribuible a factores de riesgo en Chile*. Ministerio de Salud de Chile.
- Brownell, K. D., Farley, T., Willett, W. C., Popkin, B. M., Chaloupka, F. J., Thompson, J. W. y Ludwig, D. S. (2019). The public health and economic benefits of taxing sugar-sweetened beverages. *New England Journal of Medicine*, 361(16), 1599-1605. <https://doi.org/10.1056/NEJMp1905723>
- Caro, J. C., Corvalán, C., Reyes, M., Silva, A., Popkin, B. y Smith Taillie, L. (2018). Chile's 2014 sugar-sweetened beverage tax and changes in purchases of beverages: An observational study. *PLOS Medicine*, 15(7), e1002597. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002597>
- Check, H. y Alabama, P. (2012). Global consumption of sugar-sweetened beverages. *Journal of Nutrition Policy*, 7(2), 45-60.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). *Determinantes sociales y comerciales de la salud*. Organización de los Estados Americanos.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015). *Observaciones finales: México*. Naciones Unidas.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018). *Observaciones finales: Argentina*. Naciones Unidas.

Colchero, M. A., Popkin, B. M., Rivera, J. A. y Ng, S. W. (2016). *Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugarsweetened beverages: observational study*. *BMJ*, 352, h6704. <https://doi.org/10.1136/bmj.h6704>

Corte Constitucional (2023). *Sentencia C-453 de 2023*. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

Departamento de Estadísticas e Información en Salud (2015). *Estadísticas vitales y carga de enfermedad en Chile*. Ministerio de Salud de Chile.

Gaceta Parlamentaria (2025, 21 de octubre). *Gaceta Parlamentaria, año XXVIII, número 6901-II-2*. Cámara de Diputados, México.

Huang, C. *et al.* (2014). Ultra-processed food consumption and risk of obesity. *Public Health Nutrition*, 17(5), 1046-1055. <https://doi.org/10.1017/S136898001300316X>

Instituto Nacional de Salud Pública (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012*. Gobierno de México.

León Torres, D. C., Rodríguez Llach, A. y Guarnizo Peralta, D. (2021). *Impuesto a las bebidas azucaradas: una idea a favor de la salud pública*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/04/Documento-Impuesto-bebidas-azucaradas.pdf>

Muhammad, A., Meade, B., Marquardt, D. R. y Mozaffarian, D. (2019). Global patterns in price elasticities of sugar-sweetened beverage intake and potential effectiveness of tax policy: A cross-sectional study of 164 countries by sex, age and global-income decile. *BMJ Open*, 9(8), e026390. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2018-026390>

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). *Non-communicable diseases progress monitor 2020*. OMS. <https://www.who.int/publications/i/item/ncd-progress-monitor-2020>

Organización Mundial de la Salud (2026). OMS alerta sobre impuestos a bebidas azucaradas y salud pública. *El País*. <https://elpais.com/salud-y-bienestar/2026-01-13/la-oms-alerta-de-que-los-bajos-impuestos-al-alcohol-y-a-las-bebidas-azucaradas-disparan-los-riesgos-para-la-salud.html>

Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2017). *The economic burden of noncommunicable diseases in the Americas*. OPS.

Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2019). *Prevención y control de los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles en América Latina*. OPS. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/50833>

Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS) (2019). *Las ENT de un vistazo: mortalidad y factores de riesgo en la Región de las Américas*. OPS. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51752>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). *Informe del Relator Especial sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Naciones Unidas.

Popkin, B. M. y Hawkes, C. (2016). Sweetening of the global diet, particularly beverages: Patterns, trends, and policy responses. *Obesity Reviews*, 17(9), 847-863. <https://doi.org/10.1111/obr.12409>

Rico-Campà, A., MartínezGonzález, M. A., AlvarezAlvarez, I., de Deus Mendonça, R., de la FuenteArrillaga, C., GómezDonoso, C. y BesRastrollo, M. (2019). Association between consumption of ultra-processed foods and all-cause mortality. *JAMA Internal Medicine*, 179(4), 490-498. <https://doi.org/10.1001/jamainternmed.2018.7289>

Salgado Hernández, J. C., Ng, S. W., Stearns, S. C. y Trogdon, J. G. (2023). Cost–benefit analysis of the sugar-sweetened beverage tax in Mexico. *Health Economics*, 32(4), 567-582.

Sassi, F., et al. (2013). *Tackling harmful alcohol use: Economics and public health policy*. OECD Publishing.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2025). *Paquete Económico 2026: impuestos saludables y aumento al IEPS a bebidas azucaradas*. Gobierno de México

Srouf, B., Fezeu, L. K., KesseGuyot, E., Allès, B., Méjean, C., Andrianasolo, R. M., Chazelas, E., Deschasaux, M., Hercberg, S., Galan, P., Monteiro, C. A., Julia, C. y Touvier, M. (2019). Ultra-processed food intake and risk of cardiovascular disease. *BMJ*, 365, 11451. <https://doi.org/10.1136/bmj.11451>

Vilaseca, J., *et al.* (2001). Asimetrías de información y comportamiento del consumidor. *Revista de Economía Aplicada*, 9(26), 5-28.

Wang, Y. C., McPherson, K., Marsh, T., Gortmaker, S. L. y Brown, M. (2012). Health and economic burden of the projected obesity trends in the USA and the UK. *Health Affairs*, 30(12), 2343-2350.

Capítulo 8

Justicia fiscal, equidad y género

Diana Guzmán y Mariana Matamoros

Introducción

El sistema fiscal colombiano no se ha estructurado considerando el género y las desigualdades que se tejen en torno a este. Las decisiones sobre política fiscal, que deben estar orientadas por los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, suelen enfocarse en las diferencias entre las personas en función de sus ingresos y capital, pero no toman en cuenta las diferencias que se configuran a partir de elementos identitarios como el género y la raza. Esto se explica tanto por razones normativas, asociadas a la búsqueda de la neutralidad tributaria, como políticas, relacionadas con la definición de prioridades económicas.

Sin embargo, esta realidad histórica, marcada por la ausencia de consideraciones de género en la política fiscal, se ha empezado a cuestionar en los últimos años. A partir de la literatura feminista que promueve mayor igualdad de género en materia económica, empezó a desarrollarse un conjunto de estudios económicos en torno a la relación entre género y sistema fiscal. Esto ha permitido identificar, por ejemplo, que las políticas fiscales que parecen neutrales en términos de género pueden tener un impacto diferenciado en las mujeres y las personas con orientación sexual o identidades de género no heteronormativas (Elson, 2006; World Bank, 2011).

En este capítulo nos preguntamos: ¿por qué el sistema tributario debería incorporar una dimensión de género? y ¿cómo puede Colombia avanzar en este sentido? Estas preguntas son fundamentales para desarrollar insumos destinados a avanzar hacia una política fiscal que sea realmente equitativa y progresiva. A partir de literatura secundaria y datos oficiales disponibles, identificamos que la ausencia de un enfoque de género en el sistema tributario impide enfrentar los efectos que tienen los sesgos de género y la falta de consideración de la forma como los cuidados pueden generar cargas desproporcionadas en las mujeres.

A partir de nuestros hallazgos, argumentamos que una tributación verdaderamente equitativa debe considerar las diferencias de género y ofrecer un tratamiento diferenciado para personas en situaciones diversas, incluso si poseen una condición económica similar. Esto no significa crear sistemas tributarios separados para hombres y mujeres, sino identificar y corregir los sesgos que resultan en cargas desiguales según el género de los contribuyentes. Es fundamental que la sociedad reconozca estos sesgos y sus efectos sobre la desigualdad, promoviendo valores de equidad y democracia.

Para desarrollar nuestro argumento, el texto tiene tres partes principales. En la primera, explicamos brevemente algunas de las razones por las cuales el sistema tributario ha excluido históricamente consideraciones de género en su estructuración y funcionamiento. En la segunda parte, identificamos algunas de las razones por las cuales es esencial incorporar un enfoque de género en el sistema tributario. Estas tienen que ver con la existencia de sesgos de género y las cargas de cuidado que tienden a enfrentar de manera desproporcionada las mujeres. Finalmente, la tercera parte se concentra en elementos esenciales que pueden ayudar a profundizar la justicia fiscal en clave de género.

1. El sistema tributario colombiano y la ausencia de consideraciones de género

El sistema tributario de Colombia está organizado en tres niveles: nacional, departamental y municipal. Cada nivel tiene competencias y responsabilidades específicas en la recaudación

de impuestos, que incluyen gravámenes sobre la renta, el consumo de bienes y servicios, la propiedad y las actividades económicas. Ninguno de estos niveles incorpora explícitamente un enfoque de género. Esto implica que las políticas tributarias, en su diseño y aplicación, no consideran directamente las diferencias y desigualdades de género. Esto ha ocurrido históricamente y puede explicarse, como lo señalamos previamente, por razones normativas y políticas.

En relación con las razones normativas, se destaca la forma como han sido interpretados los principios constitucionales que deben orientar la política tributaria en el país. De acuerdo con el artículo 363 de la Constitución de 1991, uno de los principios que fundamentan el sistema fiscal es la eficiencia. En materia tributaria, este principio está centrado en un análisis de costo-beneficio desde una perspectiva social y económica. La eficiencia puede ser entendida como la minimización de distorsiones causadas por los impuestos (Bravo, 2000). En el caso de impuestos indirectos como el del valor agregado (IVA), la amplia base imponible y la uniformidad de las tasas cumplen con el principio de eficiencia, interpretado en términos de neutralidad (Uribe, 2013), pues se busca no favorecer a ningún grupo particular sobre otro. En este sentido, un sistema tributario eficiente y neutral no debería influir en las decisiones de producción, consumo o inversión más allá de la carga impositiva justa. El principio de neutralidad ha sido interpretado como no llevar a cabo distinciones entre grupos más allá de las que se justifican debido a las diferencias de ingreso y riqueza, lo cual ha mantenido al género por fuera de las discusiones sobre los tributos.

En relación con las razones políticas, se destaca la forma como son definidas las prioridades económicas dentro de las políticas fiscales. Las políticas tributarias suelen priorizar objetivos económicos y fiscales, como la recaudación de ingresos y la estabilidad económica. La equidad de género, hasta ahora, no ha hecho parte de esas prioridades, lo que ha dejado por fuera, por ejemplo, el papel de las responsabilidades de cuidado en las decisiones económicas y tributarias de las personas, las cuales suelen estar muy influenciadas por los roles de género tradicio-

nalmente asignados a hombres y mujeres, como desarrollaremos más adelante.

Esta definición de prioridades ha estado asociada a la falta de datos desagregados por género en las estadísticas tributarias y fiscales. Hasta hace poco tiempo, Colombia no contaba con información que pudiera dar cuenta de la relación entre género, por una parte, y economía e impuestos, por la otra. Solo a partir de 2010 se empezó a desarrollar un marco normativo que permitiera contar con datos desagregados por género. En ese año fue aprobada la Ley 1413, en la que se ordena integrar la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales. Su objetivo principal era medir la contribución de las mujeres al desarrollo económico y social, proporcionando una herramienta esencial para la definición e implementación de políticas públicas. Gracias a esta ley, hoy sabemos, por ejemplo, que en Colombia las actividades de cuidado representan el 19,6% del producto interno bruto (PIB) (DANE, 2024), lo cual es el doble de lo que aporta la industria al país.

Además, solo a partir de 2023 se inició el proceso de recopilación y análisis de datos tributarios desagregados por género, como resultado de la aprobación de la Ley 2277 de 2022, conocida como la reforma tributaria para la igualdad y la justicia social. Esta ley dispuso que las declaraciones tributarias recojan información con un enfoque de género. Así, el sistema de diligenciamiento electrónico de las declaraciones tributarias del año gravable 2023 introdujo la casilla 286, la cual permite capturar de manera autodeterminada la identidad de género de los contribuyentes. Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, actualmente existen cuatro opciones para reportar el género: masculino, femenino, no binario y trans. A pesar de estos avances, es evidente la carencia de información tributaria histórica desagregada, lo que dificulta la identificación de cómo las políticas impositivas impactan de manera diferenciada a las personas debido a su género.

Teniendo en cuenta las tres razones que hemos identificado hasta ahora, es claro que nuestro sistema tributario no ha incorporado elementos que permitan enfrentar las desigualdades

de género y sus efectos sobre la economía y el pago de tributos. En el ámbito tributario, no existe una garantía de que el sistema trate de manera equitativa a mujeres y hombres (Stotsky, 1997). Como desarrollaremos en el siguiente acápite, el no incorporar un enfoque de género tiene efectos que acentúan las desigualdades en el ámbito tributario.

2. Sistema tributario y género en Colombia: entre sesgos y ausencias

A pesar de la ausencia histórica de la dimensión de género del sistema tributario, la evidencia reciente muestra distintas razones por las cuales es importante considerar la forma como el género afecta la progresividad y equidad de este sistema. En el caso colombiano, identificamos al menos dos razones principales: existen sesgos de género en los impuestos que tienden a afectar de manera diferenciada a hombres y mujeres, y la falta de consideración de las cargas de cuidado que suelen recaer principalmente en las mujeres y que afectan las decisiones y posibilidades económicas de las personas.

2.1 Sesgos de género en la tributación

La literatura comparada ha identificado dos tipos de sesgos en la tributación que tienden a impactar negativamente en las mujeres: explícitos e implícitos (Stotsky, 1997, 2005). Los sesgos explícitos, aunque ya no son tan comunes, son aquellos que están claramente definidos en las leyes y políticas tributarias. Estos sesgos son intencionales y fácilmente identificables. Un ejemplo obvio es el caso de algunas políticas fiscales que ofrecen deducciones o exenciones que pueden beneficiar más a un género que a otro. Por ejemplo, en algunos países, los beneficios fiscales por hijos pueden estar disponibles principalmente para los hombres, si las leyes asumen que ellos son los principales proveedores.

Los sesgos implícitos, por su parte, son aquellos que no están directamente especificados en las leyes tributarias, pero que

se evidencian en la aplicación de impuestos que generan efectos diferenciados que resultan de las estructuras sociales y económicas existentes. Estos sesgos pueden ser más difíciles de identificar y abordar. Este tipo de sesgos pueden ocurrir, por ejemplo, con los beneficios tributarios basados en el empleo formal, como las rentas exentas de impuesto de renta por pagos laborales. Dado que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas en empleos informales y los hombres en el empleo formal, las mujeres accederían en condiciones desiguales a estos beneficios.

Los estudios han mostrado que impuestos que parecen neutrales pueden tener efectos diferenciados en razón del género. Este suele ser el caso del IVA. En 2020, Javier Ávila y Tania Lamprea, y en 2021 María Dolores Almeida de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), encontraron que el IVA tiene sesgos implícitos en contra de las mujeres, pues los hogares pobres, en donde las mujeres se dedican a actividades de cuidado, suelen destinar una proporción más alta de sus ingresos a productos del hogar de primera necesidad. En 2021, la Corte Constitucional reconoció la existencia de sesgos de género en la política tributaria y encontró que la imposición del IVA a productos menstruales era uno de estos sesgos, pues marcaba este tipo de productos femeninos como de lujo, a pesar de ser bienes de primera necesidad y, por tanto, resultaban discriminatorios (Corte Constitucional, Sentencia C-102 de 2021).

A pesar de estos primeros hallazgos, y de la decisión de la Corte, la evidencia más reciente sugiere que estos sesgos de género persisten en el sistema tributario. Al respecto, el informe de la DIAN sobre tributación con enfoque de género (2024) señala que “los impuestos indirectos como el IVA, al afectar más a los pobres, tienen un sesgo implícito en contra de las mujeres” (DIAN, 2024, p. 9), dada la feminización de la pobreza y la prevalencia de hogares con cabeza femenina entre los más pobres. Además, según un reciente estudio del Observatorio Fiscal de la Javeriana (2024), es posible que existan sesgos implícitos en las tarifas del IVA, por la persistencia de estructuras que generan diferentes cargas impositivas para las mujeres. El Observatorio evidencia que el porcentaje del gasto dedicado al IVA, des-

glosado por género del jefe de hogar y por deciles de ingreso¹ es del 13% aproximadamente para las mujeres frente al 9% de los hombres. Mientras que, en el decil de mayores ingresos (decil 10), el gasto en IVA representa el 2,5% para las mujeres y, el 2% para los hombres. En general, el estudio muestra que los hogares encabezados por mujeres soportan una mayor carga de IVA en comparación con otros grupos, especialmente en los deciles de ingresos más bajos.

Los sesgos de género en la tributación se ven especialmente exacerbados por las desigualdades de ingreso y riqueza. Las mujeres pagan menos impuestos directos² porque ganan menos; las cifras, de las declaraciones de renta, de la Dian (2024) lo confirman:

- En 2021, entre el 5% de personas con mayores ingresos laborales, 54% eran hombres y 46% mujeres.
- En el 1% de mayores ingresos, solo 37% eran mujeres.
- En el top 0,1% de mayores ingresos la participación femenina cae al 25%, y en el top 0,01% al 20%.
- Entre las casi 4.000 personas con mayores ingresos laborales del país, apenas 740 son mujeres.

Bajo este panorama, la desigualdad en ingresos y riqueza en Colombia tiene una marcada dimensión de género. Las mujeres están sobrerrepresentadas entre los hogares más pobres y subrepresentadas entre los más ricos, lo cual impacta directamente en su posición dentro del sistema tributario y en su capacidad contributiva.

Esta disparidad se podría deber a que las mujeres enfrentan barreras para emprender, para acceder a productos financieros y, a lo largo de su vida, tienen menor participación en el trabajo formal debido a las cargas feminizadas del hogar (DIAN, 2024). En un panorama amplio, estas barreras estructurales no solo limitan el acceso de las mujeres a mayores ingresos y riqueza, sino que también las hacen más vulnerables a las políticas

1 Es una forma de ordenar a la población según cuánto ingreso recibe. El decil 1 reúne al 10% con menores ingresos, y el decil 10 corresponde al 10% con mayores ingresos.

2 Son aquellos que recaen en los ingresos y el capital.

tributarias que no consideran estas desigualdades de género (Rodríguez e Itriago, 2019).

Los efectos diferenciados del IVA sobre las personas tienen un enorme impacto sobre la equidad y progresividad tributaria, dada la centralidad de este impuesto en nuestro sistema. En efecto, los impuestos indirectos, como el IVA, constituyen una parte significativa de los ingresos fiscales en Colombia, pues equivalen al 39% del total (OCDE, 2025). Dado que estos impuestos se aplican de manera neutral, sin considerar las diferencias de género en la economía, gravan con más severidad a las mujeres en situaciones económicas más vulnerables, quienes terminan pagando una proporción mayor de sus ingresos en impuestos, lo que exacerba las desigualdades existentes.

El ejemplo del IVA y los sesgos de género que afectan de manera diferenciada a las mujeres contribuyen a cuestionar la forma como se ha aplicado el principio de neutralidad. Este principio parece enfocado en promover eficiencia y no equidad, por lo cual, las desigualdades de género no son abordadas.

Investigaciones de género sobre tributación cuestionan la neutralidad de la política fiscal al considerar el impacto de los impuestos en diferentes hogares y grupos sociales, teniendo en cuenta los distintos roles que desempeñan mujeres y hombres en la economía (Grown, 2010; Uribe, 2013). Al analizar la política tributaria desde esta perspectiva, la primera tarea es determinar si un impuesto afecta de manera equitativa a mujeres y hombres, considerando sus respectivas situaciones económicas, como diferencias en empleo, acceso a trabajo y a salarios, posesión de activos productivos y demanda de bienes y servicios. Por ejemplo, los hogares con jefatura femenina tienen mayores gastos en servicios del hogar (30,5% frente a 27,5% de jefatura masculina), y de salud (1,9% frente a 1,6% jefatura masculina), lo que evidencia que cualquier tipo de ampliación de impuestos o de precios sobre esos servicios afectaría de manera desproporcionada a las mujeres (Ávila y Lamprea, 2020).

2.2 La ausencia de políticas efectivas para la economía del cuidado

Los cuidados son las prácticas que sostienen la vida y el bienestar humano a nivel individual y colectivo. Incluyen un amplio rango de actividades como labores domésticas y el cuidado de personas con necesidades especiales, como niños y personas mayores. Nuestras sociedades han asignado estas actividades principalmente a las mujeres, feminizando el cuidado. En el caso colombiano, cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (2023) muestran que todos los días las mujeres gastan cuatro horas y 38 minutos más que los hombres en actividades de trabajo doméstico no remunerado, como la limpieza y el cuidado del hogar, el suministro de alimentos, y el cuidado y atención de menores o de adultos mayores. Horas que no son reconocidas suficientemente por el mercado, pero que sí representan un trabajo. Así, las mujeres trabajan más horas, y participan más que los hombres en estas labores de cuidado. En proporción, en Colombia, el 90,3% de las mujeres realizó actividades de trabajo no remunerado frente al 63% de hombres entre 2020 y 2021.

A pesar de su importancia, durante siglos, esta feminización de los cuidados contribuyó a que fueran invisibilizados y relegados al ámbito doméstico. Solo hasta hace pocos años empezó a considerarse su valor económico y a desarrollarse políticas que reconocieran su existencia y aporte a la sociedad. No obstante, hoy es claro que la economía del cuidado, que abarca el trabajo remunerado y no remunerado, juega un papel crucial en la sociedad y la economía, aunque sigue siendo insuficientemente reconocida y valorada en las políticas fiscales (ONU Mujeres y Cepal, 2022).

Al recaer de manera asimétrica sobre las mujeres, el trabajo de cuidado —remunerado o no— tiene implicaciones directas sobre su autonomía económica. Ciertamente, las cargas de cuidados que soportan ocasionan que su inclusión en el mercado laboral formal se de en situaciones desiguales, pues llegan a enfrentarse a jornadas laborales dobles o triples: cuando ingresan al mercado laboral formal, aún tienen la responsabilidad de sos-

tener las labores no remuneradas en sus hogares y comunidades. Las mujeres, que representan la mayor parte de la fuerza laboral en el sector del cuidado, se ven especialmente afectadas por esta falta de reconocimiento, lo que perpetúa la desigualdad de género y socioeconómica (Grown, 2010; Stotsky, 1997, 2005; Rodríguez e Itriago, 2019).

La falta de políticas que reconozcan y aborden estas cargas puede perpetuar la desigualdad de género al limitar las oportunidades de las mujeres para participar plenamente en la fuerza laboral y, por ende, limitar también el acceso a los salarios a través de trabajos formales. Pese a ello, deben pagar las mismas tarifas en impuestos al acceder a cierto tipo de bienes y servicios. Sin embargo, estos son criterios que no parecen tener prioridad en el planteamiento de las políticas fiscales en Colombia.

Un sistema tributario que valore y reconozca el trabajo de cuidados puede generar múltiples beneficios. Puede fomentar la formalización del empleo en este sector, mejorando las condiciones laborales y el acceso a prestaciones sociales para las trabajadoras del cuidado. Además, aliviaría la carga fiscal sobre las familias que contratan servicios de cuidado, incentivando la demanda y promoviendo la creación de empleo formal.

3. ¿Cómo avanzar hacia un sistema tributario realmente progresivo y equitativo en clave de género?

A pesar de los hallazgos que evidencian la sobrecarga tributaria que recae de manera desproporcionada sobre las mujeres, especialmente en impuestos sobre bienes y servicios (Stotsky, 1997; Grown, 2010), el sistema tributario actual no incorpora un enfoque explícito de género. Esta omisión puede perpetuar, e incluso agravar, las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, y también profundizar las desigualdades económicas que enfrentan las personas con orientación sexual e identidades de género no heteronormativas.

Para avanzar hacia un sistema tributario realmente progresivo y equitativo, es fundamental enfrentar tanto los sesgos

de género como los efectos de las cargas de cuidado que tradicionalmente han recaído sobre las mujeres. Para que esto sea posible, es fundamental mejorar la información tributaria y fiscal desagregada por género. Como señalamos previamente, Colombia ha avanzado en los últimos años hacia contar con más y mejor información que sirva como insumo de política pública. Sin embargo, la carencia de información histórica representa un obstáculo significativo. Sin esta información detallada, es difícil identificar el comportamiento y las dinámicas de las disparidades existentes, lo que impide comprender plenamente cómo el sistema tributario puede perpetuar o incluso exacerbar las desigualdades de género, y menos aún corregirlas. Esto refuerza la importancia de mejorar la información a futuro y de hacer seguimiento a la misma.

Mientras la información se fortalezca, es posible, en todo caso, avanzar hacia un sistema tributario más equitativo enfrentando los sesgos de género que se han venido evidenciando. El desafío está en reconocer y abordar estos sesgos y desigualdades, para diseñar políticas tributarias más equitativas, que promuevan la inclusión y el bienestar económico de toda la población, especialmente de las mujeres que han sido históricamente desfavorecidas en el sistema tributario y que, además, tienen cargas de cuidado adicionales en comparación con los hombres. Contar con cifras sobre impuestos y cargas fiscales desagregadas por género es fundamental para identificar cómo las políticas tributarias generan sesgos de género al impactar de manera diferente a hombres y mujeres. Al comprender estas diferencias, los responsables de formular políticas pueden diseñar medidas fiscales más justas y efectivas, que no solo reconozcan los sesgos, sino que también aborden las necesidades específicas de cada género. Esto contribuye significativamente a la reducción de brechas de desigualdad, y asegura que el sistema tributario funcione de manera inclusiva y equitativa, promoviendo el bienestar económico de toda la población.

También es fundamental incluir elementos que permitan conectar mejor la economía del cuidado con el sistema tributario. Considerar el impacto del trabajo de cuidado no remunerado

en el desarrollo de las mujeres es crucial tanto desde una perspectiva de justicia social como económica. El reconocimiento de este trabajo subraya su importancia en la generación de riqueza y en la estructura económica. Las políticas que promueven el cuidado, a través de servicios y regulaciones, aumentan la participación laboral femenina al eliminar barreras de acceso al mercado laboral y generan empleo neto. Esto incrementa la renta familiar, dinamiza el consumo y aumenta los ingresos del Estado por impuestos y contribuciones a la seguridad social.

Por lo tanto, integrar la economía del cuidado en el sistema tributario no es solo una cuestión de justicia social y equidad de género, sino también una estrategia efectiva para fortalecer las finanzas públicas y promover la inclusión social (ONU Mujeres y Cepal, 2019). Un primer paso para lograr esto es concebir el cuidado como un derecho autónomo, de acuerdo con los instrumentos del sistema interamericano (Dejusticia *et al.*, 2023), lo que implica:

- Reconocer formalmente la importancia y el valor del trabajo de cuidado en la sociedad, garantizando el derecho de todas las personas a recibir y proporcionar cuidado en condiciones dignas.
- Contribuir a la igualdad de género al redistribuir la responsabilidad del cuidado entre hombres y mujeres, así como valorar el trabajo históricamente realizado por mujeres sin el reconocimiento o la remuneración adecuada.
- Asumir la responsabilidad estatal de crear y mantener políticas, infraestructuras y servicios que apoyen tanto la provisión como la recepción de cuidados, incluyendo sistemas integrales de cuidados, financiamiento adecuado y regulaciones que protejan los derechos de todas las personas involucradas.

Estas implicaciones requieren que el Estado se comprometa en el diseño de planes de acción mediante políticas tributarias progresivas que movilicen los recursos disponibles para reducir desigualdades múltiples e interrelacionadas con el género. También es necesario realizar inversiones públicas en el cui-

dado de personas, en forma de dinero, servicios, infraestructura o tiempo, promoviendo una responsabilidad compartida entre el Estado, los hogares y las familias para fomentar la autonomía económica de las mujeres y el pleno ejercicio de sus derechos (Iniciativa, 2024). Adicionalmente, se deben crear articulaciones con políticas laborales, de cuidado y de educación que promuevan la igualdad de género y ayuden a cerrar las brechas económicas y sociales (OFJ, 2024).

Todo esto implica revisar y reformar las políticas fiscales para que sean sensibles a las diferencias de género, reconociendo y valorando el trabajo de cuidado, y diseñando mecanismos que fomenten la equidad y la participación económica de todas las personas, independientemente de su género. Solo a través de estos cambios será posible construir un sistema tributario que realmente refleje y apoye la diversidad y las necesidades de la población.

4. Conclusiones

En la mayoría de los sistemas fiscales, los impuestos se basan en ingresos totales, rentas de personas naturales o jurídicas y transacciones comerciales. Sin embargo, estos impuestos a menudo presentan sesgos implícitos o explícitos que pueden favorecer a un género sobre otro, sin necesariamente reducir las desigualdades socioeconómicas y de género entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en Colombia, aunque el IVA aplicado de manera neutral aparenta ser justo, no considera las razones subyacentes por las cuales las mujeres suelen tener ingresos más bajos o se encuentran en la informalidad, lo que resulta en una mayor carga impositiva proporcional.

En este contexto, para países como Colombia, y para la región de América Latina y el Caribe, es importante reconocer las brechas de género, y una forma efectiva de hacerlo es mediante el reconocimiento de la economía del cuidado como un derecho autónomo que debe recibir el valor y reconocimiento que merece. Este enfoque no solo resalta la importancia del cuidado en la sociedad, sino que también asegura que todas las personas

puedan recibir y proporcionar cuidado en condiciones dignas. Al integrar la economía del cuidado en el sistema tributario, se fomenta una mayor igualdad de género al redistribuir la responsabilidad del cuidado entre hombres y mujeres, y al valorar el trabajo de cuidado, que históricamente ha sido realizado en su mayoría por mujeres sin el debido reconocimiento o remuneración. Este cambio puede tener un impacto significativo en la autonomía económica de las mujeres y contribuir a reducir la brecha de género en el ámbito laboral.

El papel del Estado en este proceso es fundamental. Debe crear y mantener políticas, infraestructuras y servicios que respalden la economía del cuidado, lo que incluye el desarrollo de sistemas integrales de cuidados y la implementación de regulaciones que protejan los derechos de quienes brindan y reciben cuidados. Un compromiso estatal sólido es esencial para garantizar que las políticas sean efectivas y para cumplir con los principios de progresividad y no regresividad en los sistemas tributarios. La eliminación de las disparidades tributarias de género es un paso crucial hacia la construcción de una sociedad más equitativa y justa.

Finalmente, conectar las políticas tributarias con un enfoque de género en la economía del cuidado es esencial para abordar las desigualdades de manera integral. Implementar políticas tributarias progresivas y realizar inversiones públicas en el cuidado son pasos clave para reducir desigualdades múltiples e interrelacionadas. Diseñar planes de acción que movilicen recursos para apoyar el cuidado de personas y evitar la sobrecarga en las familias y mujeres, promoviendo una responsabilidad compartida entre el Estado y los hogares, contribuirá a una sociedad más equitativa y sostenible.

A pesar de la relevancia del tema, aún falta un debate riguroso con perspectiva de género que aborde el trabajo no remunerado de cuidado desde el ámbito de la tributación. Además, es necesario llevar estas discusiones a los nuevos espacios coyunturales que buscan reformar los sistemas tributarios a nivel regional y global. Es fundamental que la academia, las organizaciones sociales, los gobiernos y los especialistas colaboren para

proponer soluciones que mejoren el bienestar de las mujeres a través de la tributación y otras políticas públicas.

Referencias

Almeida, M. D. (2021). *La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina*. Serie: Macroeconomía de desarrollo 217. Cepal.

Ávila, J. y Lamprea, T. (2020). *Sesgos de género del impuesto al valor agregado en Colombia*. FES. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/16627.pdf>

Bravo, J. (2000). *Nociones fundamentales de derecho tributario* (3.^a ed.). Legis.

Clements, B. J. (2017). Tax and spending policies to achieve greater gender equality. En *Women, work, and economic growth*. International Monetary Fund.

Dejusticia, Corporación Ensayos para la Promoción de la Cultura Política y Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado (2023). *Observaciones frente a la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Estado de Argentina a la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Los cuidados como derecho autónomo a la luz de la Convención Americana y su relación con el derecho a la igualdad*.

https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2024/03/Copia-de-Observaciones-Dejusticia_Ensayos_MIEC-Corte-IDH-OC-Cuidado.docx.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022). *Ganancias y Salarios laborales de la población ocupada*. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2023). *Cuenta satélite de Economía del Cuidado 2021-2023*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/cuentas-y-sintesis-nacionales/economia-del-cuidado>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2024). *Boletín técnico. Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC)*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/CSECC/bol-CSEC-MTA-2023p.pdf>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (2024). *Estadísticas de ingreso y riqueza en clave de género. Un zoom en las personas más ricas de Colombia*. DIAN.

Elson, D. (2006). *Budgeting for women's rights: Monitoring government budgets for compliance with CEDAW*. United Nations Development Fund for Women.

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU Mujeres/Cepal) (2022). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26). https://oig.cepal.org/sites/default/files/s2200187_es.pdf

Grown, C. (2010). Taxation and gender equity: A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries. En C. Grown e I. Valodia (Eds.), *Taxation and gender equity: A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries* (pp. 1-28). Routledge.

Iniciativa de los principios de Derechos Humanos en Política Fiscal (Iniciativa) (2024). *Observaciones a la Solicitud de Opinión Consultiva sobre “El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos” para la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2024/03/Observaciones-a-la-Solicitud-de-Opinion-Consultiva-sobre-El-contenido-y-el-alcance-del-derecho-al-cuidado-y-su-interrelacion-con-otros-derechos.pdf>

Observatorio Fiscal de la Javeriana (OFJ) (2024). *¿Tributan por igual las mujeres y los hombres en Colombia?* https://www.ofiscal.org/files/ugd/doc5ee_3e20fabcbdc047709ffe13f38181956c.pdf

OCDE (2025). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025: Colombia*. OCDE. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2025/05/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2025-country-notes_29961c77/colombia_c5cf926b/bc1fd6d5-es.pdf

Rodríguez, C. y Itriago, D. (2019). ¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres? Análisis de los códigos tributarios de Guatemala, Honduras y República

Dominicana desde una perspectiva de género, para hacer de la política tributaria un instrumento que limite las desigualdades entre hombres y mujeres. (Informe de investigación). Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620852/rr-taxes-influence-gender-inequality-lac-200819-es.pdf>

Stotsky, J. (1997). *Gender bias in tax systems*. (IMF Working Paper No. 96/99). International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2074>

Stotsky, J. (2005). *Sesgos de género en los sistemas tributarios* (Documento de trabajo No. WP/96/99). International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2074>

Stotsky, J. (2016). Gender budgeting: Fiscal context and current outcomes (IMF Working Paper No. 16/149). IMF.

Uribe, L. (2013). Principio de eficiencia tributaria y neutralidad: incidencias teóricas y prácticas desde el IVA. *Revista de Derecho Público*, 30. ISSN 1909-7778

Villavicencio, L. (2018). Justicia social y el principio de igualdad. *HIBRIS. Revista de Filosofía*, 9 (Número Especial: Debates contemporáneos sobre justicia social). <https://doi.org/10.5281/zenodo.1320372>

World Bank (2011). *World Development Report 2012: Gender equality and development*. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/623361468338415126/world-development-report-2012>

Los Autores

José Manuel Castro

Abogado, doctor en derecho. Director del Centro Externadista de Estudios Fiscales y docente-investigador del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia.

Diana Esther Guzmán

Abogada, doctora en Derecho, profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia en las áreas de Derecho Constitucional, Justicia Transicional y Teoría y Sociología Jurídica. Directora de Dejusticia.

Liliana Heredia Rodríguez

Contadora pública, doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global. Profesora de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali y directora de la línea de Tributación del Observatorio Fiscal de la Javeriana.

Mariana Matamoros

Economista y contadora pública, magistra en economía. Investigadora principal de la Línea de Justicia Fiscal en Dejusticia.

Oliver Pardo Reinoso

Economista, doctor en Economía. Profesor asociado del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Andrea Laura Riccardi Sacchi

Contadora pública y doctora en Derecho Financiero y Tributario. Asesora tributaria de la Administración Tributaria de Uruguay. Presidenta del Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios (IJET) y vicepresidenta de la International Fiscal Association (IFA) para América Latina.

José Miguel Sanabria

Abogado y profesional en filosofía, actualmente es doctorante en Derecho público y filosofía del derecho. Sus áreas de estudio son el derecho constitucional, la hacienda pública y el derecho tributario.

Adriana Torres

Abogada, experta en temas de alimentación adecuada, coordinadora de la Línea de Justicia Económica en Dejusticia.

Rodrigo Uprimny

Abogado, doctor en Economía. Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia, profesor visitante en varias universidades e investigador senior de Dejusticia.

La tributación afecta de manera directa la vida cotidiana de las personas, pues define cómo se financian los servicios públicos, cómo se distribuyen los recursos y qué tan justa es una sociedad. Por ello, los debates sobre impuestos no deben limitarse a expertos, sino involucrar activamente a la ciudadanía. Esta necesidad es especialmente relevante en América Latina y el Caribe, donde los sistemas tributarios han sido históricamente regresivos, con altos niveles de evasión, elusión y competencia fiscal, lo que ha limitado su capacidad redistributiva y su vínculo con la garantía de derechos humanos.

El libro surge para cerrar la brecha entre la discusión técnica y la ciudadanía, articulando tributación, justicia fiscal y derechos humanos con los aportes de la conferencia “Perspectivas sobre la tributación internacional desde América Latina y el Caribe”, realizada en Bogotá, el 29 y 30 de abril de 2024 en las Universidades del Rosario y Externado de Colombia. La primera aborda los fundamentos de la tributación desde una perspectiva redistributiva y de derechos, destacando su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La segunda analiza debates fiscales contemporáneos, como la economía digital, el Impuesto Mínimo Global, la tributación del patrimonio y los beneficios tributarios. La tercera examina la relación entre fiscalidad, género, salud y derechos, mostrando que la política fiscal no es neutral.

En conjunto, el libro sostiene que transformar la fiscalidad es posible y necesario para construir sociedades más justas, democráticas y sostenibles desde el Sur Global.

ISBN: 978-628-7764-62-0



9 786287 764620