PROYECTO DE LEY NÚMERO ------ DE 2019 SENADO
Proyecto de Ley No. ___ de 2019 "Por medio del cual se adoptan medidas de salud pública, se crean políticas de nutrición saludable y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I
OBJETO Y DISPOSICIONES GENERALES

Articulo 1. Objeto: El objeto de la presente ley consiste en contribuir a la protección y garantía del derecho fundamental y autónomo a la salud, crear y promover políticas, estrategias, programas y lineamientos que impacten de forma positiva la salud pública de Colombia, así como obtener recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud.

Articulo 2. Definiciones: Para los efectos de la presente ley se adopta la siguiente definición:

Productos comestibles y bebibles ultraprocesados. Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernas. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. Numéricamente, la gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Articulo 3. Fortalecimiento de las políticas de salud pública para el control de la obesidad, el sobrepeso y las Enfermedades Crónicas No Transmisibles asociadas (ECNT). El Gobierno Nacional, en aras de fortalecer las medidas de salud pública orientadas a combatir los ambientes obesogénicos, prevenir y controlar la obesidad, el sobrepeso y las Enfermedades Crónicas No Transmisibles asociadas, así como propiciar una nutrición saludable, adoptará todas las medidas necesarias para informar adecuadamente sobre los

riesgos para la salud que representa el consumo de bebidas endulzadas y otros productos comestibles y bebibles ultraprocesados, con cantidad excesiva de sodio, azúcares libres, grasas saturadas y/o aditivos alimentarios potencialmente nocivos para la salud; adoptará también las medidas recomendadas a nivel internacional para prevenir el consumo dañino de comestibles y bebidas y así mismo, adoptará medidas para promover la producción y consumo de alimentos saludables.

Articulo 4. Medidas para desincentivar el consumo de productos no saludables. El Gobierno Nacional establecerá una política de impuestos saludables, para desincentivar el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. El recaudo de estos impuestos estará destinado a la financiación de la política pública de control de Enfermedades Crónicas No Transmisibles.

Articulo 5. Programas de educación preventiva en medios masivos de comunicación a cargo de la nación. La Autoridad Nacional de Televisión o quien haga sus veces destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales, orientados a la emisión de mensajes de prevención del consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, en los horarios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción.

De igual manera se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación para la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales.

Articulo 6. Supermercados y grandes superficies: Los supermercados y grandes superficies deberán discriminar y ubicar de manera separada los alimentos saludables de los productos comestibles y bebidas ultraprocesados, los cuales no podrán estar ubicados a la vista de los menores de edad sin la información preventiva necesaria.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia con base en estándares técnicos internacionales establecidos por organizaciones como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Articulo 7. Pedagogía en Instituciones de Educación Superior: Las instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA deberán realizar campañas pedagógicas sobre nutrición saludable al menos dos (2) veces al año.

Parágrafo: Las instituciones de que trata este artículo, en caso de que cuenten con restaurantes, cafeterías, casinos o similares donde se brinde alimentación paga o gratuita, deberán diseñar e implementar menús y diferentes opciones de alimentación saludable, donde se discrimine el contenido nutricional ofrecido en cada caso.

De igual modo, al interior de estos lugares se deberán discriminar y ubicar de manera separada los alimentos saludables de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados.

Articulo 8. Acciones de las entidades públicas: Las entidades públicas de orden nacional y territorial deberán capacitar y enseñar a sus trabajadores y contratistas que ejerzan una actividad personal en qué consiste una nutrición saludable. De igual modo, en caso de que cuenten con restaurantes, cafeterías, casinos o similares donde se brinde alimentación paga o gratuita, deberán diseñar e implementar menús y diferentes opciones de alimentación saludable, donde se discrimine el contenido nutricional ofrecido en cada caso.

De igual modo, deberán realizar campañas pedagógicas de nutrición saludable al menos dos (2) veces al año.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia con base en estándares técnicos internacionales establecidos por organizaciones como la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Panamericana de la Salud.

Articulo 9. Acciones de las personas jurídicas: Las personas jurídicas que tengan vinculadas cinco (5) o más personas a su nómina deberán capacitar y enseñar a sus trabajadores en qué consiste una nutrición saludable. De igual modo, en caso de que cuenten con restaurantes, cafeterías, casinos o similares donde se brinde alimentación paga o gratuita, deberán diseñar e implementar menús y diferentes opciones de alimentación saludable, donde se discrimine el contenido nutricional ofrecido en cada caso.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia con base en estándares técnicos internacionales establecidos por organizaciones como la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Panamericana de la Salud.

Articulo 10. Acciones de las Entidades Prestadoras de Salud, Institutos prestadores de Salud y las Aseguradoras de Riesgos Laborales. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo establecerán las acciones de salud preventivas que deben desarrollar las Entidades Prestadoras de Salud, los Institutos Prestadores de Salud y las Aseguradoras de Riesgos Laborales sobre la necesidad de tener una nutrición saludable.

Será responsabilidad del Gobierno Nacional implementar campañas generales de información y educación a la población sobre los efectos nocivos del consumo de comestibles y bebidas ultraprocesados y brindar asesoría y desarrollar programas para desestimular el consumo de estos productos.

Parágrafo 1. Las Empresas Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado, las Entidades Adaptadas, y las Entidades Responsables de los regímenes de

excepción de que tratan el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y la Ley 647 de 2001, deberán identificar el factor de riesgo dentro de su población, informar a esa población los riesgos para su salud por el hábito de consumir comestibles y bebidas ultraprocesados y brindarle al usuario los servicios del POS que le ayuden a manejar el factor de riesgo.

Parágrafo 2. Las IPS y las EPS que detecten este factor de riesgo tendrán la obligación de informarles a sus usuarios de estos servicios.

Parágrafo 3. Corresponde a los Administradores de Riesgos Profesionales desarrollar estrategias para brindar, permanentemente, información y educación a sus afiliados para garantizar ambientes laborales ciento por ciento (100%) saludables respecto de su alimentación y nutrición.

Articulo 11. Publicidad en vallas y similares. Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la fijación de vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares móviles o fijos relacionados con la promoción de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados, a menos de 150 metros de instituciones educativas y entidades de salud o similares.

TITULO II
IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS

Articulo 12. Adiciónese el artículo 512-23 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTICULO 512-23. IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS Estará sujeto al impuesto nacional al consumo, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación que se realice en el territorio nacional, de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados.

Se consideran gravados como productos comestibles y bebibles ultrapocesados los establecidos en los artículos 512-26 y siguientes.

Articulo 13. Adiciónese el artículo 512-24 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-24. SUJETO ACTIVO DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. El sujeto activo del impuesto al consumo de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados será la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

Articulo 14. Adiciónese el artículo 512-25 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTICULO 512-25. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. Son sujetos pasivos del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados el productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro.

Son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que sean responsables del IVA.

TITULO III
IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS BEBIBLES ULTRAPROCESADOS

Articulo 15. Adiciónese el artículo 512-26 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-26. ASPECTO MATERIAL DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS BEBIBLES ULTRAPROCESADOS: Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación de los siguientes productos:

1. Bebidas con edulcorantes y azúcares adicionados, nacionales e importadas.

2. Concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o saborizadas.

PARÁGRAFO 1º. Para efectos del presente impuesto se entienden gravadas las bebidas consideradas no alcohólicas, con edulcorantes y azúcares adicionados de cualquier tipo, nacionales e importadas, entendidas como bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas energizantes, bebidas hidratantes para deportistas, tés, bebidas a base de malta, bebidas con jugos, zumos, pulpa o concentrados de fruta, néctares o refrescos de fruta, mezclas en polvo para preparar refrescos o bebidas instantáneas, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener bebidas que contengan cualquier tipo de edulcorante o azúcares adicionados de producción nacional o importada.

No serán objeto del impuesto al consumo de productos bebibles ultraprocesados los productos lácteos y las bebidas vegetales (leches vegetales), las cuales, pese a tener azúcares adicionados, tienen un valor nutricional que se encuentra representado en la proteína, minerales y vitaminas que poseen.

Así mismo, se exceptúan de la presente definición los derivados lácteos conforme

se encuentran definidos en la Resolución 2310 de 1986 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, las fórmulas infantiles, medicamentos con incorporación de azúcares adicionados, y los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos y bebidas, terapia nutricional para personas con requerimientos nutricionales alterados por una condición médica y soluciones de electrólitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

PARÁGRAFO 2º. Para efectos del presente impuesto se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizantes, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos.

PARÁGRAFO 3º. Se consideran como azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se añaden intencionalmente al agua o alimentos durante su procesamiento por el fabricante. En esta clasificación se incluyen el azúcar blanco, el azúcar moreno, azúcar en bruto, jarabe de maíz, sólidos de jarabe de maíz, jarabe de maíz de alta fructosa y/o sus productos invertidos, jarabe de malta, jarabe de arce, edulcorante de fructosa, fructosa líquida, miel, melaza, dextrosa anhidra y dextrosa cristalina, entre otros edulcorantes de alto contenido calórico.

PARÁGRAFO 4º. Se exceptúan de este impuesto los productos que se elaboran en establecimientos de comercio, los cuales tengan una preparación básica como los jugos naturales, fermentos, y agua de panela.

Articulo 16. Adiciónese el artículo 512-27 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-27. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS BEBIBLES ULTRAPROCESADOS: La base gravable del impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

El precio de venta al público será el último precio dentro de la cadena de comercialización, esto es, el precio final de venta sin incluir el impuesto a las ventas, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) garantizando la individualidad de cada producto, a partir de los siguientes criterios:

Se tomará el precio de venta al público de los siguientes segmentos del mercado clasificados según la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) o cualquier otro medio oficial que la remplace o sustituya:

a) Almacenes, supermercados de cadena, tiendas por departamento o hipermercados;
b) Establecimientos especializados en la venta de bebidas de este tipo;
c) Supermercados de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarias y delicatesen.

Parágrafo. El Precio de Venta al Público (PVP) de los productos que ingresan al mercado por primera vez o de aquellos no incluidos en la certificación anual de precios, corresponderá al del producto incorporado en la certificación que más se asimile en sus características. Para esos efectos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) aplicará una metodología de imputación del precio a partir de las siguientes características objetivas de cada producto:

a) Clasificación de la bebida.
b) Marca.
c) Presentación.
d) País de origen.

Articulo 17. Adiciónese el artículo 512-28 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-28. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. La tarifa del impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados será del veinte por ciento (20%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

TITULO IV
IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS SOBRE CARNES PROCESADAS Y EMBUTIDOS.

Articulo 18. Adiciónese el artículo 512-29 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-29. ASPECTO MATERIAL DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS SOBRE CARNES PROCESADAS Y EMBUTIDOS. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados sobre carnes procesadas y embutidos la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación de los siguientes productos determinados por su partida arancelaria, entendiendo en ambos casos que se trata de embutidos y preparaciones ultraprocesados:

Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados,

1601: Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos.

1602: Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre.

Articulo 19. Adiciónese el artículo 512-30 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-30. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS SOBRE CARNES PROCESADAS Y EMBUTIDOS: La base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados sobre carnes procesadas y embutidos es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

El precio de venta al público será el último precio dentro de la cadena de comercialización, esto es, el precio final de venta sin incluir el impuesto a las ventas, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) garantizando la individualidad de cada producto, a partir de los siguientes criterios:

Se tomará el precio de venta al público de los siguientes segmentos del mercado clasificados según la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) o cualquier otro medio oficial que la remplace o sustituya:
a) Almacenes, supermercados de cadena, tiendas por departamento o hipermercados;
b) Establecimientos especializados en la venta de este tipo de comestibles;
c) Supermercados de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarias y delicatesen.

Parágrafo. El Precio de Venta al Público (PVP) de los productos que ingresan al mercado por primera vez o de aquellos no incluidos en la certificación anual de precios, corresponderá al del producto incorporado en la certificación que más se asimile en sus características. Para esos efectos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) aplicará una metodología de imputación del precio a partir de las siguientes características objetivas de cada producto:

a) Clasificación del comestible.
b) Marca.
c) Presentación.
d) País de origen.

Articulo 20. Adiciónese el artículo 512-31 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-31. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMENTSTIBLES ULTRAPROCESADOS SOBRE CARNES PROCESADAS Y EMBUTIDOS. La tarifa del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados sobre carnes procesadas y embutidos será del diez por ciento (10%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

TITULO V
ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y OTROS.

Articulo 21. Adiciónese el artículo 512-32 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-32. CAUSACIÓN DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados se causa así:

1. En la primera venta que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.

2. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización o desaduanamiento del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los derechos de aduana.

3. En el momento en que el producto sea entregado por el productor o importador para su enajenación a cualquier título o distribución, incluyendo los entregados para promociones, publicidad, donación, comisión o los destinados a auto consumo.

PARÁGRAFO 1º. El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados de que trata el presente capítulo constituye para el comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del bien.

PARÁGRAFO 2º. El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

PARÁGRAFO 3º. El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados deberá estar discriminado en la factura de venta al consumidor final, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas (IVA) se haga en la misma.

Los sujetos pasivos de este impuesto tienen la obligación de trasladar el costo del impuesto al consumidor final.

Articulo 22. Adiciónese el artículo 512-33 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-33. REMISIÓN DE NORMAS PROCEDIMENTALES DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. A los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados serán aplicables igualmente las disposiciones procedimentales y sancionatorias establecidas para el impuesto nacional al consumo establecido en los artículos 512-1 y siguientes.

Articulo 23. Adiciónese el artículo 512-34 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-34. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. El recaudo del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados se destinará de la siguiente forma:

1- 25% para el Sistema de Seguridad Social en Salud, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.
2- 25% para los Departamentos, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.
3- 25% para Distritos y Municipios, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.
4- 12.5% para los Departamentos, el cual invertirá en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.
5- 12.5% para Distritos y Municipios, el cual invertirá en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.

Parágrafo: Los recursos generados por el impuesto al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, se girarán para los Departamentos, Distritos y Municipios en las proporciones y forma que se establece en la Ley 715 para el Sistema General de Participaciones o las normas que lo modifiquen o complementen.

Los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud para programas de prevención en salud se presupuestarán en la sección del Ministerio de Salud y Protección Social.

Articulo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Cordialmente,

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

PROYECTO DE LEY NÚMERO ------ DE 2019 SENADO

"Por medio del cual se adoptan medidas de salud pública, se crean políticas de nutrición saludable y se dictan otras disposiciones"

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha divido en cinco (5) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Antecedentes, (2) objetivos y justificación del proyecto de ley, (3) Descripción del proyecto, (4) fundamento jurídico, (5) otros asuntos importantes, e (6) impacto fiscal.

1. Antecedentes.

El presente Proyecto de Ley parte del estudio de experiencias internacionales e informes de contenido científico, que dan cuenta de la importancia de optar por una dieta saludable y eliminar o reducir la ingesta de productos que traen consecuencias negativas para la salud, y que por el contrario no aportan ningún contenido nutricional al organismo.

Parte de esta iniciativa (impuestos saludables) fue planteada hace 3 años por el informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria, creada por medio del artículo 44 de la Ley 1739 de 2014, indicando que hay argumentos a favor del impuesto planteado:

> "Hay dos argumentos a favor de este impuesto, tal y como ocurre en el caso del tabaco y los licores: 1) que dicho impuesto se pasa en alguna medida a los consumidores en forma de precios de venta más altos, lo que lleva a la reducción del consumo y, por ende, a resultados positivos sobre la salud; 2) que, en la medida en que ello no ocurra, el impuesto genera ingresos fiscales para contribuir a financiar los gastos que su consumo acarrea para el sistema de salud pública." (Página 157).

Posteriormente, el Gobierno Nacional acogió la idea cuando propuso en el proyecto de Reforma Tributaria (posterior Ley 1819 de 2016) un impuesto sobre bebidas azucaradas, argumentando que era una herramienta fiscal eficiente para reducir la ingesta de estos productos que causan enfermedades como la obesidad, diabetes, caries y cardiovasculares, entre otras. Lamentablemente, en la primera ponencia de este proyecto de ley no se incluyó el impuesto y la idea fue descartada.

No obstante lo anterior, se han radicado otros proyectos de ley que buscan un consumo informado y responsable de alimentos, tal es el caso del Proyecto de Ley 165 de Senado "por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas", el Proyecto de Ley 214 de 2018 Cámara "por medio de la cual se promueve el acceso a información

necesaria para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones", o el Proyecto de Ley 159 de 2018 Cámara "por medio del cual se crea el impuesto al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, y se dictan otras disposiciones", por ejemplo.

De igual modo, este tipo de medidas han sido implementadas en diferentes países, siendo el caso de México el más emblemático y relevante, pues la evidencia científica ha demostrado que la medida ha sido efectiva, y ya se empiezan a ver las repercusiones positivas en los hábitos alimenticios y salud de esta población.

Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta que según estadísticas del Ministerio de Salud y Protección Social las enfermedades relacionadas con una mala nutrición han ido aumentado en nuestro país, se hace necesario emplear herramientas, estrategias y generar recursos para combatir los problemas que causan los malos hábitos alimenticios, en los cuales se enmarcan una serie de programas y políticas públicas que buscan atacar desde diferentes puntos este problema.

2. Objetivos y justificación del proyecto de ley.

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del Proyecto de Ley y la respectiva justificación del mismo, para denotar sus fines y dar cuenta de las causas que lo justifican.

2.1. Objetivos.

El objetivo general del Proyecto de Ley es el siguiente:

- Proteger la salud de los colombianos desincentivando el consumo de ciertos productos alimenticios perjudiciales para la salud, tomando como referencia la evidencia científica sobre la materia.

A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Reducir las enfermedades relacionadas con el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.
- Promover el consumo de alimentos saludables.
- Disminuir el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.
- Establecer restricciones y obligaciones sobre el comercio y promoción de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.
- Crear un impuesto selectivo al consumo sobre productos comestibles y bebibles ultraprocesados para disuadir su consumo.
- Obtener recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud en su componente preventivo y así mismo el acceso y disponibilidad de agua potable.

- Realizar campañas pedagógicas de diferentes tipos para propiciar el consumo informado de alimentos.

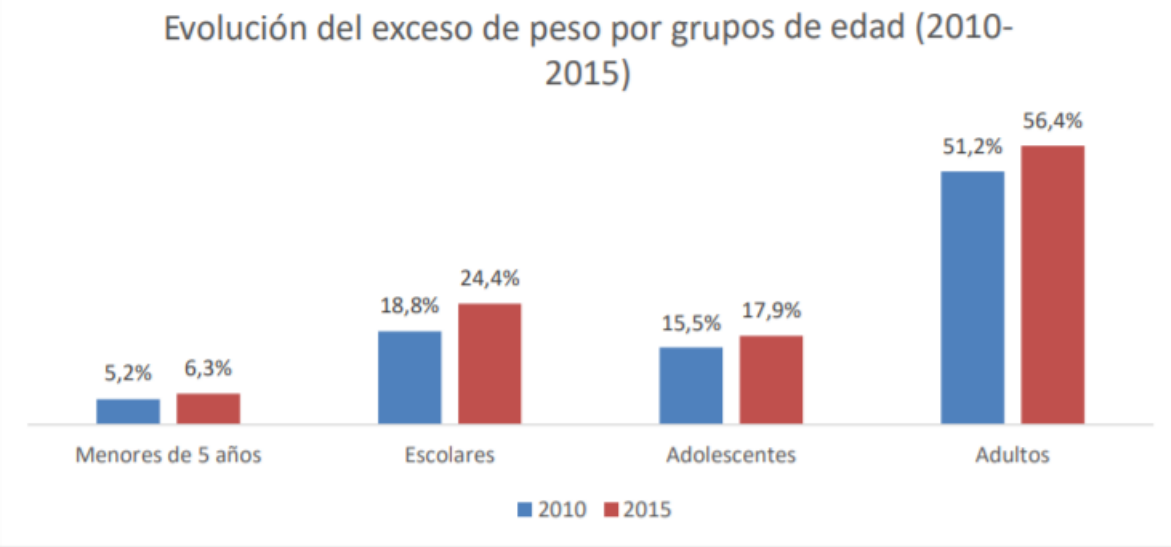
Así mismo, gracias a este proyecto de ley, Colombia estaría acogiendo y dando pleno cumplimiento a las recomendaciones de organismos especializados en protección de la salud, como lo son la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) quienes han demostrado con amplia evidencia que las medidas aquí propuestas son las más costo-efectivas para reducir consumos nocivos, entre las cuales siempre se ha resaltado el impuesto a las bebidas endulzadas y los comestibles que no alimentan, como la que menos costos genera y mayores resultados produce al momento de modificar hábitos alimentarios perjudiciales.

2.2.Justificación.

En Colombia hay altos los índices de enfermedades relacionadas con una mala alimentación, que es ocasionada por la ingesta de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. Muestra de lo anterior se puede ver reflejado en la encuesta Ensin 2015, la cual arrojó los siguientes resultados[1]:

> En la primera infancia, la prevalencia de exceso de peso es de 6,3%, mayor en niños (7,5%) que en las niñas (5.1%). En la edad escolar es del 24,4% momento del curso de vida donde hubo el mayor incremento respecto a los resultados 2010 (17,5%), las prevalencias de exceso de peso a nivel regional, en niños y niñas en edad escolar son: Bogotá (27,7%), Central (27,3%), Pacífica (26,7%), Orinoquía y Amazonía (24,2%), Oriental (23,7%) y Atlántica (18,7%). Es mayor en cabeceras con respecto al resto (26,5% vs. 18,9%), en los escolares sin pertenencia étnica (25,4%) frente a los indígenas (14,4%) y a los afrodescendientes (20,8%), y mayor en los hogares del cuartil más alto del índice de riqueza (34,9%) con referencia al más bajo (18,4%).
>
> Igualmente, en los jóvenes y adultos entre los 18 a 64 años hubo un incremento de 5 puntos porcentuales en la prevalencia de exceso de peso para el periodo 2010-2015, llegando al 56,4% como se muestra en el siguiente gráfico:

[1] Datos presentados por el Ministerio de Salud y Protección Social en septiembre de 2018 en respuesta a la solicitud de información presentada en virtud del artículo 258 de la Ley 5 de 1992.



Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia – ENSIN 2010 - 2015.

En tal medida, Ministerio de Salud y Protección Social presenta los siguientes datos referentes a enfermedades y su relación con el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados:

"**Sobrepeso y obesidad**
Diversos estudios han comprobado la relación entre el consumo de bebidas azucaradas y el exceso de peso. Uno de ellos es el metanálisis de Vartanian LR (2007), en donde a partir de 88 estudios (transversales, intervención y longitudinales) se analizó la relación entre la ingesta de este tipo de productos y el incremento de peso y grasa corporales, encontrando asociaciones positivas entre estas variables. Las investigaciones disponibles demuestran que el consumo de bebidas azucaradas aumenta el riesgo de sobrepeso y/u obesidad, siendo los niños y adolescentes las poblaciones más vulnerables (Denova-Gutiérrez, E., et al., 2008).

En este sentido, los adolescentes que consumen tres bebidas azucaradas diarias enfrentan un riesgo 2,1 veces mayor de presentar un exceso en la proporción de grasa corporal respecto a aquellos que consumen menos de una bebida azucarada al día. Se concluye, entonces, que el consumo de bebidas azucaradas aumenta el riesgo de sobrepeso y/u obesidad, y estimula el exceso de grasa corporal y la obesidad abdominal entre los adolescentes (Denova-Gutiérrez, E., et al., 2008).

Diabetes
La evidencia sugiere que personas que consuman una bebida azucarada de 350 mL/día tienen entre un 24-31% de mayor riesgo de desarrollar DM tipo 2 comparados con quienes no la consumen (Schulze M, 2004). Un estudio longitudinal que siguió durante ocho años a 91.249 mujeres encontró que aquellas que consumieron ≥ 1 porción/día de bebidas azucaradas presentaron el doble de probabilidades de desarrollar diabetes que las que consumieron < 1 porción al mes (Malik VS, 2010). En otro metanálisis indicaron que el consumo de 334 mL/día de bebidas azucaradas se asoció a un incremento en el riesgo de diabetes, con un

riesgo relativo igual a 1,25 (IC95% 1,10-1,42) frente a quienes no consumieron estos productos.

Otras afectaciones en salud
Adicional a la alta probabilidad de padecer diabetes, las personas que ingieren estas bebidas tienen un mayor riesgo de presentar resistencia a la insulina, gota, síndrome metabólico, osteoporosis y/o enfermedades cardiovasculares. La mayoría de estas condiciones tienen un serio impacto sobre la calidad de vida, en especial a largo plazo, y no son curables (Portilla, N.H y Salmerón, J. 2015; Rivera Dommarco J.A, et al., 2013; OMS, 2013).

Es importante resaltar que el exceso de peso, tiene graves complicaciones de salud y de años de vida saludables perdidos por discapacidad y mortalidad (AVISAS), como se puede observar en el gráfico 2, en el que el alto índice de masa corporal, es uno de los mayores factores de riesgo, conjuntamente con la hipertensión y los factores dietarios (alto consumo de sodio, grasas, azúcares y bajo consumo de frutas, verduras y leguminosas) (IHME Colombia profile, 2016). Se puede observar que el IMC alto (exceso de peso), tiene un alto riesgo atribuible con la enfermedad cardiovascular (2,99%), y con enfermedades endocrinas (2,6%), así mismo, la hipertensión juega un factor fundamental con la enfermedad cardiovascular (6,64%) y los factores dietarios que contribuyen con el 5,56% de riesgo atribuible para enfermedad cardiovascular y 0,52% con neoplasmas. Igualmente, es necesario destacar que al sumar los tres factores: hipertensión, IMC alto y factores dietarios, se puede decir que tienen una alta contribución a la carga de morbimortalidad en el país."[2]

Adicionalmente, sobre el consumo de bebidas azucaradas y su relación con enfermedades crónicas no transmisibles, el Ministerio de Salud y Protección Social indicó lo siguiente:

En 2015, alrededor de 3.200 personas murieron de diabetes, enfermedad cardiovascular y algún tipo de cáncer atribuible al consumo de bebidas azucaradas. El 6,8% del total de muertes en Colombia está relacionada con enfermedades cerebro-vasculares y de esa cifra el 5,0% es atribuible a bebidas azucaradas.

De igual forma, del total de muertes en el país el 3,4% es consecuencia directa por diabetes. De esta estadística, el 13,0% tuvo como causa directa el consumo de bebidas azucaradas.

Para tener en cuenta, según datos de MinSalud el 81,2% de los colombianos consume gaseosas o refrescos frecuentemente. Así mismo, el 22,1% lo incluye dentro de su alimentación diaria. El porcentaje de consumo diario es mayor en hombres en la región central y en Bogotá.

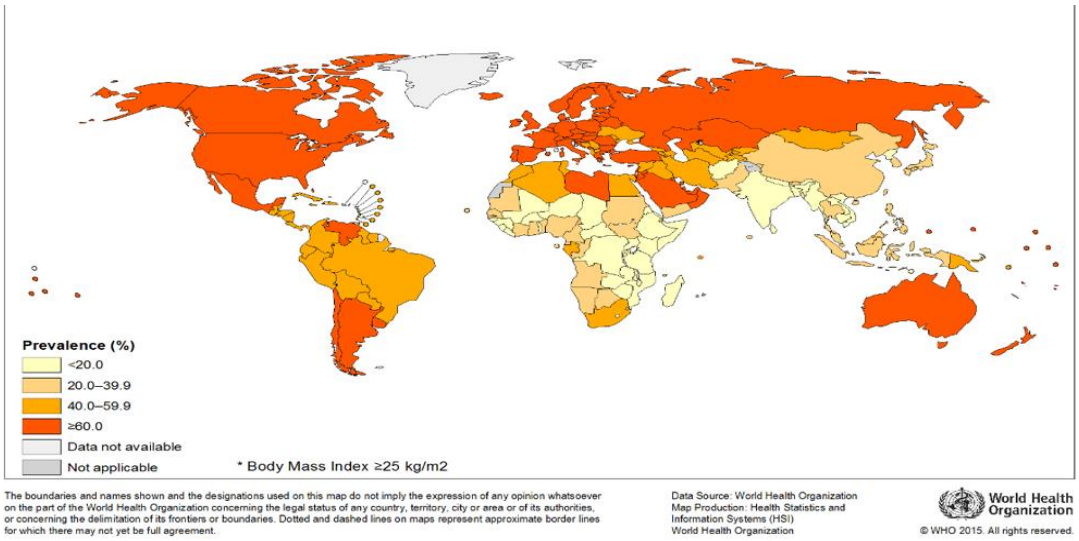
Muchas de estas patologías pueden ser prevenibles mediante cambios de comportamiento enfocados hacia estilos de vida saludables, entre los que se encuentra la alimentación saludable.

El consumo en exceso de bebidas azucaradas se relaciona con una mayor probabilidad de desarrollar enfermedades no transmisibles como la diabetes, cáncer de endometrio, de

[2] Ibid.

ovarios, de mama y de próstata, así como accidentes cardiovasculares, entre otros. Estas patologías se encuentran entre las principales causas de mortalidad en Colombia.

Los expertos de la OMS afirman que, desde un punto de vista nutricional, **la gente no necesita azúcar en su dieta**, y plantean que si se consume no debe ser superior al 10% del total de las necesidades energéticas. El reporte plantea asimismo que **las bebidas y las comidas altas en azúcares libres pueden ser la mayor fuente de calorías innecesarias en la dieta de las personas**, particularmente en el caso de los niños, los adolescentes y los adultos jóvenes."[3] (Resaltado fuera de texto).



En esta medida, es obligación del Estado tomar correctivos que ayuden a combatir este problema, de tal modo, se denota cómo es imperativo cambiar los comportamientos de las personas que tienen una ingesta de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, así, los impuestos selectivos al consumo son una herramienta útil y pueden contribuir a disminuir la obesidad, diabetes, enfermedades cardiovasculares, y caries, entre otros, en conjunto con otra serie de políticas y programas.

En tal sentido también se ha pronunciado el Ministerio de Salud y Protección Social, indicando que este tipo de impuestos son aceptables cuando graven elementos que no son necesarios para la vida. Esta entidad señala:

> "Adam Smith –economista y filósofo escocés considerado el padre de la economía política-, en su libro La riqueza de las naciones (*The Wealth of Nations*, su título original en inglés), durante 1776 señaló que "**el azúcar, el ron y el tabaco son productos que en ninguna parte son necesarios para la vida, por tanto, son extremadamente adecuados para ser sujetos de impuestos**". Y esa es la idea del Ministerio de Salud y Protección Social para promover un cambio en comportamientos nocivos para la salud, ya que la misma sociedad adopta unos

[3] Boletín electrónico para los actores del sistema de salud en Colombia no. 63 noviembre 24 de 2014.

comportamientos no saludables, los cuales le cuestan cada año al sistema de salud 24 billones de pesos como consecuencia de todas las enfermedades crónicas no transmisibles."[4]

Lo anterior no escapa a la órbita de la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS), quien da cuenta de las consecuencias del consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. Sobre este punto la OMS ha indicado:

> "**Las bebidas que contienen azúcares añadidos** (sacarosa, jarabe de maíz rico en fructosa [JMRF]) **se asocian con un mayor riesgo de aumentar de peso y, por lo tanto, de desarrollar sobrepeso y obesidad**, **así como diabetes** (3). Igualmente, la ingestión de azúcares libres o bebidas azucaradas es un determinante del peso corporal y su consumo ha sustituido al de la leche, lo que ha disminuido el aporte de calcio y otros nutrientes (4,5).
>
> Por eso, **no ingerir bebidas azucaradas o refrescos y sustituirlos por agua simple y bebidas no calóricas, ha demostrado que previene la ganancia de peso en personas con sobrepeso** (6). Se han realizado estudios prospectivos que notifican una ganancia de peso de alrededor de 8 kg en promedio en mujeres enfermeras que se siguieron durante 4 años (7-9). En el estudio longitudinal realizado en Framingham, Estados Unidos, los sujetos que consumían más de un refresco por día presentaron 37% más riesgo de tener obesidad en comparación con los no consumidores (10)."[5] [6]

Los conservantes, edulcorantes, la sal y azúcar en exceso son productos que de ninguna manera son necesarios para una dieta balanceada, de tal modo tampoco son indispensables para la vida diaria, por lo cual, son adecuados para ser sujetos de impuestos selectivos adicionales.

La OMS plantea un incremento de 20% sobre estos productos alimenticios no saludables, con el fin de desincentivar su consumo y así obtener una mejor nutrición, pues se reitera que estos alimentos no son indispensables para una dieta balanceada y, por el contrario, afectan la salud de los sujetos que los consumen.

En este sentido, se pueden citar ejemplos alrededor del mundo donde se han implementado impuestos para combatir estos hábitos mal sanos entre los que se encuentran Irlanda en 1980, Noruega en 1981, Samoa en 1984, Australia en el 2000, Polinesia 2002, Fiji en el año 2006, Finlandia y Hungría en 2011, Francia en 2012, varios estados de Estados Unidos, y por último México en el año 2014, este último con resultados importantes, tangibles y positivos.[7] [8]

---

[4] Ibid.
[5] Organización Panamericana de la Salud – OMS, Organización Mundial de la Salud, Experiencia de México en el Establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública. México D.F., 2015, página 27.
[6]También puede consultar: Organización Mundial de la Salud, *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical mmeting report, Geneva, Swuitzerland, 5-6 may,* 2015, páginas 12 y 13.
[7] OMS 2015, ibidem, páginas 29 y 30; impacto en México ver páginas 61 y siguientes.
[8] También puede consultar: Organización Mundial de la Salud, Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical mmeting report, Geneva, Swuitzerland, 5-6 may 2015, páginas 14 y siguientes.

Se debe mencionar que las anteriores anotaciones no son simples proyección o conjeturas, sino que los países que han implementado estas medidas han obtenido por una parte una disminución en el consumo de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados gravados, aumento en el consumo de alimentos saludables[9], y de igual modo una reducción de las enfermedades asociadas que empieza a ser medible y palpable tras llevar un tiempo en aplicación.

Por su parte, las carnes procesadas y embutidos suelen hacerse con carnes de una calidad menor y desechos que generalmente no se venden, adicionalmente están compuestos por altas cantidades de sal, grasas saturadas y colesterol LDL (colesterol malo) y aditivos para su conservación, tales como nitritos y nitratos, todo lo anterior, una combinación de comestibles que causan un grave impacto en la salud de sus consumidores.

Según estudios realizados por la OMS, **la carne procesada se clasificó como cancerígena para los humanos (Grupo 1) tanto como el tabaco**, pues es comprobado que su consumo causa cáncer colorrectal, en tal sentido se concluye que consumir 50 g de carne procesada al día aumenta este riesgo en 18%.. Dado el gran número de personas que consumen esta cantidad y más, el impacto global por esta enfermedad cobra importancia para la salud pública, motivo por el cual estos productos se deben consumir con moderación, reducir el mismo e incentivar comportamientos responsables.[10]

De igual modo, las golosinas y los otros productos que pueden ser gravados con el impuesto son considerados por la OMS como productos ultraprocesados que, al igual que los productos ya mencionados, traen consecuencias perjudiciales para la salud, y no aportan un contenido nutritivo significativo, pues en mayor medida estos son formulas químicas cuyo contenido alimenticio se difuminó en las trasformaciones industriales que se surtieron. La OMS los define y ejemplifica de la siguiente manera:

> "Productos ultraprocesados Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernas. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes

[9] Ver Colchero M Arantxa, Popkin Barry M, Rivera Juan A, Ng Shu Wen. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study BMJ 2016. doi: https://doi.org/10.1136/bmj.h6704

[10] OMS, comunicado de prensa del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer. Recuperado de http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/cancer-red-meat/es/.
También consultar OMS, carcinogenicidad del consumo de carne roja y carne procesada. Recuperado de http://www.who.int/features/qa/cancer-red-meat/es/.

alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. Numéricamente, la gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes). A los productos ultraprocesados a menudo se les da mayor volumen con aire o agua. Se les puede agregar micronutrientes sintéticos para "fortificarlos". Algunos ejemplos de productos ultraprocesados (descritos con mayor detalle en el anexo A) son las papas fritas en paquete y muchos otros tipos de productos grasos, snacks1 empaquetados, salados o dulces; helados, chocolates y caramelos; panes, bollos, galletas (galletitas), pasteles y tortas empaquetados; cereales endulzados para el desayuno; barras "energizantes"; mermeladas y jaleas; margarinas; bebidas gaseosas y bebidas "energizantes"; bebidas azucaradas a base de leche, incluido el yogur para beber de fruta; bebidas y néctares de fruta; bebidas de chocolate; leche "maternizada" para lactantes, preparaciones lácteas complementarias y otros productos para bebés; y productos "saludables" o "para adelgazar", como sustitutos en polvo o "fortificados" de platos o de comidas. Hoy en día es muy común consumir productos ultraprocesados listos para calentar o listos para comer, tanto en casa como en los locales de comida rápida. Estos alimentos, también conocidos como "comidas listas", incluyen platos reconstituidos y preparados de carne, pescados y mariscos, vegetales o queso; pizzas; hamburguesas y perros calientes; papas fritas; nuggets (patitas o trozos) o palitos (barras) de ave o pescado; y sopas, pastas y postres, en polvo o envasados. A menudo parecen ser más o menos lo mismo que las comidas o platos preparados en casa, pero las listas de los ingredientes que contienen demuestran que no lo son."

Ejemplos: Hojuelas fritas (como las de papa) y muchos otros tipos de productos de snack dulces, grasosos o salados; helados, chocolates y dulces o caramelos; papas fritas, hamburguesas y perros calientes; nuggets o palitos de aves de corral o pescado; panes, bollos y galletas empaquetados; cereales endulzados para el desayuno; pastelitos, masas, pasteles, mezclas para pastel, tortas; barras energizantes; mermeladas y jaleas; margarinas; postres empaquetados; fideos, sopas enlatadas, embotelladas, deshidratadas o empaquetadas; salsas; extractos de carne y levadura; bebidas gaseosas y bebidas energizantes; bebidas azucaradas a base de leche, incluido el yogur para beber de fruta; bebidas y néctares de fruta; cerveza y vino sin alcohol; platos de carne, pescado, vegetales, pasta, queso o pizza ya preparados; leche "maternizada" para lactantes, preparaciones lácteas complementarias y otros productos para bebés; y productos "saludables" y "adelgazantes", tales como sustitutos en polvo o "fortificados" de platos o de comidas."[11]

Visto lo anterior, es imperativo destacar que los productos que se gravan en el presente Proyecto de Ley pueden ser remplazados por alimentos saludables y nutritivos que hacen parte de la canasta básica familiar colombiana, por lo que van en línea con las costumbres alimentarias de las familias colombianas y que en general no están gravados. De este modo, al gravar los productos comestibles y bebibles ultraprocesados referenciados en este

[11] OMS. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: Tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Departamento de enfermedades no transmisibles. Washington D.C. 2015. Anexo A.

Proyecto de Ley y a la vez disponer de alimentos saludables nutritivos no gravados, se facilita una más fácil migración del consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados a aquellos alimentos saludables que aportan un contenido nutritivo positivo a la dieta de las personas[12]. En ese mismo sentido, como señala la OMS:

> "***Fiscal policies and price elasticity.*** *The responsiveness of consumers to price changes (price elasticity) for the food and beverage products that may be taxed is central in the design of taxes for health promotion.* ***When consumers can substitute alternative products, their response to price increases will be greater****; but not all substitutions are likely to be desirable. Carefully designing the tax base (range of products to be taxed) will help to prevent undesirable substitutions, and possibly steer substitutions towards healthy alternatives.*"[13]

En esta medida, se pretende que al dejar de consumir productos comestibles y bebibles ultrparocesados como las bebidas endulzadas se consuma agua pura, jugos naturales, o bebidas básicas preparadas en hogares y establecimientos de comercio; de la misma forma, se pretende que las golosinas sean remplazadas por frutas, verduras y productos naturales, y por último, que se disminuya el consumo de las carnes procesadas por carnes sin procesar u otros alimentos menos nocivos para la salud.

Concatenado con lo mencionado, como lo que se pretende es mejorar la salud de las personas, por medio de la disminución del consumo de estos productos comestibles y bebibles ultraprocesados, el dinero recaudado se debe invertir precisamente en prevención en salud y en acceso y disponibilidad de agua potable, dado que con estas inversiones no solamente se

---

[12] La exposición de motivos del proyecto de ley *"por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones"* mencionó (paginas 178-180):
iii) **Las bebidas azucaradas son fuente de calorías vacías, pues solo aportan azúcares y sodio**. Por ejemplo, una bebida gaseosa de 350ml contiene 36,8gr de azúcares adicionados y 22,1gr de sodio, sin otro aporte nutricional. Esto es justamente lo que se conoce como calorías vacías. Por su parte, un jugo de guayaba, si bien contiene 4,5gr de carbohidratos, éstos son azúcares propios de la fruta. Cabe mencionar que el jugo de guayaba hecho en casa es una fuente de vitaminas y minerales presentes de manera natural en éste. Por lo anterior, no son calorías vacías, pues están acompañadas de múltiples nutrientes.
iv) **La frecuencia con la que se consumen bebidas azucaradas es muy alta, si se compara por ejemplo, con una bandeja paisa**. Asumiendo que durante una semana, una persona consume 1 bandeja paisa y una bebida de té envasado diario – 7 días a la semana (500 ml): el consumo de azúcares adicionados que proporciona la bebida de té (287gr) es casi el doble de lo que aporta un bandeja paisa (138,9gr). Asimismo, si se compara el aporte de una cajita de jugo con un jugo de preparación casera sin adición de azúcar, la bebida industrializada aporta entre 4 y 6 veces más azúcares que el jugo casero. Es importante resaltar que la bandeja paisa no contiene azúcares adicionados, contrario a las bebidas azucaradas las cuales son 100% procesadas. (…)
vi) **Las bebidas azucaradas no generan saciedad en el cuerpo. Investigaciones han mostrado que cuando se consumen bebidas azucaradas la ingesta de otros alimentos no se altera**; en otras palabras, el consumo de bebidas azucaradas (gaseosas, refrescos, jugos empacados, bebidas deportivas, energizantes, etc...) en los seres humanos no compensa la necesidad de consumir calorías provenientes de otros alimentos. (Resaltados fuera de texto).

[13] Organización Mundial de la Salud, Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical mmeting report, Geneva, Swuitzerland, 5-6 may 2015, páginas 20 y siguientes.

castiga el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, sino que se incentivan los buenos hábitos alimenticios, tal como el aumento del consumo de agua potable. Indica la OMS:

> *"**The earmarking of tax revenues is used in many countries, including in connection with taxes for health promotion.** Earmarking may be aimed at strengthening health promotion actions, for example by funding education campaigns or healthy food subsidies, or at limiting the regressive impact of taxation (when the impact is indeed regressive). **In all cases, earmarking will improve the transparency of the taxation process and use of revenues, which will increase the acceptability of the tax by politicians and the general public**. When the objective of the tax policy is health, rather than solely economics, it may be easier to discuss earmarking for health in that context."* [14] (Resaltado fuera de texto).

De tal forma, con el fin de disminuir la ingesta de productos comestibles y bebibles ultraprocesados perjudiciales para la salud, se propone crear una serie de políticas y programas públicos para la prevención del consumo de estos bienes, y así mismo establecer un impuesto selectivo al consumo que grave bebidas endulzadas, carnes procesadas y embutidos considerados productos comestibles y bebibles ultraprocesados, al mismo tiempo ir identificando en el tiempo estos productos y sus respectivas partidas arancelarias que deben ser gravados de impuestos.

Debe recordarse que los tributos tienen dos funciones, una netamente fiscal o recaudatoria, y otra que se conoce como extrafiscal y va encaminada a la modificación o adecuación de comportamientos. En este sentido, los impuestos que se proponen buscan que las personas opten por consumir en una menor cantidad los productos nocivos para su salud, persuadiéndolos por el precio adicional que se establece, y en caso que los sujetos consuman tales productos, se recauden recursos en el corto plazo que se inviertan en combatir estos problemas desde con un enfoque de prevención, y de tal modo aminorar los costos en salud a largo plazo por la disminución de enfermedades asociadas con estas acciones y malos hábitos.

Por otro lado, no puede considerarse que se causa una intromisión en la órbita privada de las personas, toda vez que no se prohíbe el consumo de estos productos, y cada quien será libre de adquirirlos o no. Sin embargo, como una característica de la extrafiscalidad de los tributos, se espera que los sujetos sopesen y entiendan el costo y las consecuencias para la salud de esta ingesta mal sana de comestibles, y que por lo tanto los eviten, o por el contrario asuman un valor del impuesto como traslado de los gastos en que incurre el Estado por la atención de enfermedades asociadas con la mala alimentación.

Tampoco puede afirmarse que el impuesto es regresivo. Estos productos ultraproesados que se gravan, que presentan una alta elasticidad-precio, pueden ser remplazados por otros alimentos saludables y nutritivos que no están gravados con este impuesto y que resultarían

[14] Ibid, pagina 23.

menos onerosos. También se evita incurrir en cuantiosos gastos por atención a enfermedades relacionadas con el consumo de estos productos, las cuales están asociadas a los sectores más vulnerables de la población; de tal modo, en el mediano plazo se obtiene un ahorro en costos de salud y mayores tasas de bienestar individual y colectivo, pues de lo contrario los costos futuros asociados a enfermedades por una mala nutrición son exorbitantes tanto para el individuo como para el Estado.

Cuando se traslada el costo de la enfermedad a la persona, ésta lo va a tener en cuenta y lo conducirá a pensar y a sopesar la decisión de consumir este tipo de productos nos saludables, por lo tanto, la importancia de este impuesto no debe medirse en términos de recaudo, sino en la disminución de enfermedades asociadas con el consumo de estos productos.

Si se invierte en prevención y se toman medidas al respecto, las patologías asociadas al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados pueden reducirse mediante cambios de comportamiento, dirigidas a llevar un estilo de vida saludable, dentro de lo cual está una alimentación balanceada, que se traduce en un ahorro de recursos a futuro.

Es claro que este impuesto por sí mismo no va a solucionar el problema de las enfermedades asociadas al consumo de estos productos, pero es una política pública aconsejada por diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (En adelante OCDE) y la OMS, siendo un primer paso apropiado en dirección de establecer un consumo sano de alimentos.[15]

Por lo anterior, el presente proyecto de ley está acompañado de otras estrategias y políticas públicas como el consumo informado, acciones de diferentes actores y algunas prohibiciones, en general acciones que apunten a mejorar la alimentación de los colombianos, disminuyendo el precio de alimentos saludables, y aumentando el de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados, y además señalando sus consecuencias dañinas.

De hecho, en la evaluación del sistema de salud realizada en el marco del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, este organismo sugirió avanzar en este frente y fortalecer la financiación del sistema de salud mediante la creación de impuestos dirigidos a productos

---

[15] De acuerdo con el Dr. Douglas Bettcher, Director del Departamento de Prevención de Enfermedades No Transmisibles de la OMS, "la ingesta de azúcares libres, entre ellos los contenidos en productos como las bebidas azucaradas, es uno de los principales factores que está dando lugar a un aumento de la obesidad y la diabetes en el mundo. **Si los gobiernos gravan productos como las bebidas azucaradas pueden evitar el sufrimiento de muchas personas y salvar vidas. Además, se reduciría el gasto sanitario y aumentarían los ingresos fiscales, que se podrían invertir en los servicios de salud**".
Texto original: "*If governments tax products like sugary drinks, they can reduce suffering and save lives. They can also cut healthcare costs and increase revenues to invest in health services*."
Tomado de: http://www.who.int/en/news-room/detail/11-10-2016-who-urges-global-action-to-curtail-consumption-and-health-impacts-of-sugary-drinks#

que contribuyen a la carga de enfermedades crónicas, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas.[16]

De la misma manera, es menester referenciar unos aspectos concluyentes en relación con los impuestos saludables como medida crucial en el mejoramiento de la salud pública de los países. En el año 2012, la ONU, expresó que los malos hábitos alimenticios son hoy tan mortales como el hambre: "El derecho a la alimentación no se limita únicamente a salvaguardar el acceso a una cantidad adecuada de alimentos; se extiende también a la necesidad de poder disfrutar de un régimen equilibrado y nutritivo. Los gobiernos no pueden desentenderse de su obligación de garantizar este derecho, de igual forma señaló que se ha delegado en las empresas alimentarias la responsabilidad de garantizar un equilibrio nutricional adecuado".

Con esta realidad, la ONU en 2012 hizo un llamado a los gobiernos para que adopten unas "acciones prioritarias" y urgentes, teniendo en cuenta que el 65% de la población mundial vive en países donde la obesidad "mata a más personas que la falta de peso". Y un dato más: un aumento del 10% en las enfermedades ligadas a las dietas poco saludables provoca la caída en un 0,5% del producto interno bruto (PIB) mundial, principalmente por los mayores gastos de los sistemas de salud. Dentro de las propuestas se ubicó la creación de impuestos a los productos poco saludables, puntualmente refrescos y las bebidas azucaradas; la imposición de medidas rigurosas en contra de la publicidad de la "comida basura" y la suspensión de las subvenciones a productos agrícolas como el maíz y la soja, argumentando que sirven de materia prima para la producción de estos productos. De igual forma, en 2015, la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su informe sobre la Epidemia Global de Tabaquismo 2015, afirma que aumentar los impuestos al tabaco, es la forma más efectiva y rentable de reducir el uso de tabaco, especialmente entre las poblaciones de países con ingresos bajos y medios, y de manera significativa entre la población más vulnerable que se está iniciando: niñez y juventud.

Un estudio desarrollado por Food Research Collaboration concluye que Reino Unido debe considerar seriamente aplicar los impuestos en los alimentos poco saludables como medida efectiva para reducir la obesidad. Según la institución, "un impuesto bien diseñado tiene un gran potencial de impacto positivo en la salud si se aplica en combinación con otras estrategias y políticas que apunten a mejorar nuestro entorno alimentario. Pasos claves para combatir la obesidad y las enfermedades relacionadas con la nutrición". El informe destaca el alto precio de los alimentos saludables frente al precio de los alimentos con alto contenido en grasa, sal o azúcar. El impuesto pretende lograr que este grupo de productos poco saludables resulten más caros.

[16] Consultar: OCDE, Reviews of health systems: Colombia 2016. Página 92. Doi: http://dx.doi.org/10.1787/9789264248908-en

Dado que los consumidores tienen en cuenta el precio de los productos a la hora de hacer sus compras, los responsables de la investigación insisten en la necesidad de considerar seriamente gravar los alimentos con alto contenido en grasas, azúcares y sal. Después de revisar las pruebas de seis países: Hungría, Dinamarca, Francia, Finlandia, México y EEUU (Berkley, California), lugares donde se han introducido impuestos a ciertos alimentos poco saludables, los autores del estudio afirman que los impuestos pueden reducir la compra de alimentos y bebidas con altos niveles de grasa, azúcar y sal y aumentar la recaudación gracias al impuesto, monto que podría ser invertido en la lucha contra la obesidad y las enfermedades relacionadas.

Finalmente, la OMS/OPS afirma que para enfrentar la obesidad y el sobrepeso, la evidencia científica muestra la importancia de un abordaje integral, en el cual las políticas fiscales deben estar acompañadas de otras políticas como la mejora en el etiquetado, control de la publicidad, mejor acceso a alimentos y bebidas saludables, y políticas que faciliten y promuevan la lactancia materna. Durante los últimos 15 años, la pandemia de las ECNT y sus factores de riesgo fueron un tema importante de los Cuerpos Directivos de la OMS y OPS.

Por décadas, en varios países los impuestos aplicados a bebidas azucaradas fueron establecidos con el fin de generar recursos para el Estado. Pero durante los últimos años, el interés en utilizar impuestos para bebidas azucaradas con fines extra fiscales y de salud pública se ha incrementado significativamente, al punto en que hoy se ha implementado en 19 países dentro de los cuales se encuentran: Estados Unidos, Noruega (1981), Samoa (1984), Australia (2000), Polinesia (2002), Fiji (2006), Nauru (2007), Finlandia (2011), Hungría (2011) y Francia (2012), donde se han implementado impuestos a los refrescos y las bebidas azucaradas, como medidas de salud pública. Recientemente el Reino Unido anunció que incorporará una tributación para combatir la obesidad infantil, y que las empresas deberán cambiar la composición de las bebidas que se han convertido “en uno de los principales factores de la obesidad infantil”. Según datos del gobierno británico de mayo de 2015, el 61,9% de los adultos y el 28% de los niños entre 2 y 15 años tienen sobrepeso.

Entre las experiencias a destacar, está la de México, país que desde enero de 2014 incluyó un impuesto de un ($1) peso por litro a las bebidas azucaradas, impuesto que ha demostrado desestimular el consumo de dichas bebidas. En efecto, el estudio realizado por investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública y la Universidad de Carolina del Norte, para conocer el impacto del impuesto de 1 peso aplicado a bebidas azucaradas, reveló que el consumo de dichos productos disminuyó hasta 12% en 2014, año en que el gravamen entró en vigor. La reducción en compras se observó en todos los grupos socioeconómicos, pero fue mayor en el nivel más bajo, donde hubo una reducción promedio de 9% y llegó hasta 17% en diciembre de 2015. La evaluación también muestra un aumento de 4% en las compras de bebidas sin impuesto, que se debe, sobre todo, a la compra de agua simple, explica el estudio.

Resulta inverosímil que en Colombia, un país profundamente afectado por problemáticas de salud pública, estas medidas no hayan tenido una viabilidad completa. No podemos olvidar que en Colombia el exceso de peso y sus patologías asociadas representan 5 de las 10 primeras causas de mortalidad reportadas en 2010: enfermedad isquémica cardiaca, diabetes, accidente cerebrovascular, enfermedad hipertensiva cardiaca y cáncer (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). La tasa anual de muertes asociadas al consumo de bebidas azucaradas es de 112 por millón de habitantes, es decir que 4.928 personas mueren al año por consumo de gaseosas.[17]

Pese a la grave problemática de salud pública, hay muchos sectores y gremios en franco desacuerdo con soluciones estructurales a la misma. Distintos gremios en nuestro país han creado discursos confusos en los que afirman que un impuesto a las gaseosas es regresivo porque afecta a los hogares más pobres; pero desde la perspectiva del derecho a la alimentación, sabemos que los hogares más pobres deberían tener los ingresos suficientes para consumir alimentos saludables, en un contexto en el que en Colombia:

1. Los patrones de alimentación no saludables son el segundo factor de riesgo vinculado a mortalidad y el cuarto a carga de enfermedad en Colombia (Lancet, 2017).
2. Según la ENSIN 2015 el exceso de peso (sobrepeso y obesidad) aumentó en niños de 5 a 12 años de 18.8% a 24.4% (ICBF, 2017), 1 de cada 4 niños o niñas. Una tasa de crecimiento superior a la de países como USA, México o Chile que lideran las prevalencias de exceso de peso en el mundo.
3. La desnutrición aguda o muy bajo peso para la talla/estatura, también aumentó de 0.9% a 1.6%. Cifra de extrema gravedad por el incumplimiento al objetivo 2 de los ODS.
4. Un factor protector de la desnutrición y el exceso de peso es la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad y complementada con otros alimentos hasta los 2 años o más (UNICEF, OMS e IBFAN., 2016), (Victoria C., 2016), (Jarpa C., 2015). Sin embargo, en Colombia la lactancia materna exclusiva cayó del 46.9% en 2005 al 36.1% en 2015 (ICBF, 2017).
5. La dieta mínima aceptable en menores de 2 años sólo es recibida por el 36.5% de los niños y niñas. Es decir, 6 de cada 10 niños o niñas menores de 2 años NO reciben una alimentación adecuada (ICBF, 2017).
6. El 50% de las mujeres que dejan de lactar lo hacen por recomendación de un profesional de la salud, para incluir un sucedáneo de la leche materna (Forero, 2018).
7. Los bebés adecuadamente lactados se enferman y mueren menos por la inmunidad que les aporta la leche materna (UNICEF, OMS e IBFAN., 2016) (OPS y OMS, 2003), (Victoria C., 2016); son más inteligentes y aportan de mejor forma al capital humano y desarrollo del país (Victoria C., 2016).

[17] Estimated Global, Regional, and National Disease Burdens Related to Sugar-Sweetened Beverage Consumption in 2010. PUBLICADO EN 2015. Tomado de http://circ.ahajournals.org/

8. Tanto la desnutrición como el exceso de peso en niñas y niños son el resultado de un ambiente alimentario inundado de productos ultraprocesados como las fórmulas infantiles, que se comercializan en Colombia con escasa vigilancia del cumplimiento del código internacional de Sucedáneos (IBFAN Colombia, 2016) y otros productos con poco o nulo valor nutricional como bebidas azucaradas, cereales azucarados para desayuno, productos de paquete para merienda, entre otros.
9. El 74% de niñas y niños escolares consumen 1 o más veces al día bebidas azucaradas (MinSalud, 2018).
10. 9 de cada 10 escolares (86.9%) no cumplen con el requerimiento de consumo de frutas y verduras recomendado por OMS (MinSalud, 2018).
11. El 76.5% de los escolares no consumen lácteos con la frecuencia recomendada por la OMS (MinSalud, 2018).
12. La tasa de exceso de peso en adultos es de 56.4% (ICBF, 2017).
13. En 2017 hubo según el DANE 213.318 muertes de las cuales 89.083 están relacionadas con la alimentación (DANE, 2018).
14. Dentro de las 10 primeras causas de muerte, 5 están relacionadas con una alimentación inadecuada (DANE, 2018).
15. 4 millones de colombianos sufren de diabetes (International Diabetes Federation, 2017).

De no aprobarse el proyecto de ley y no prestarse atención a estos asuntos, se mantendría la tendencia de los colombianos hacia la malnutrición y sobrepeso, además del incremento progresivo de enfermedades relacionadas con estas condiciones, se causan grandes erogaciones del presupuesto para atender estos padecimientos y el empobrecimiento de las familias que consumen estos productos, desatendiendo las directrices de la OMS y la OCDE.

En tal forma, se denota en los estudios citados que este tipo de medidas son efectivas, y no simples propuestas sin sustento, incluso son requerimientos que le han hecho a Colombia diferentes organizaciones internacionales a las cuales estamos adscritos como Estado.

3. Descripción del proyecto.

En su primer artículo el proyecto de ley describe su objeto el cual es: “contribuir a la protección y garantía del derecho fundamental a la salud y crear y promover políticas, estrategias, programas y lineamientos que impacten de forma positiva la salud pública de Colombia, así como obtener recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud”. Asimismo, el artículo segundo prevé las definiciones orientadoras a partir de las cuales se interpretarán las medidas propuestas en el texto del proyecto.

En el mismo título, en el que se encuentran incluidos los artículos tercero al décimo, se desarrollan medidas institucionales públicas y privadas encaminadas a desarrollar acciones a favor de la salud pública mediante escenarios de nutrición saludable.

De tal manera, el proyecto de ley también contempla la difusión en espacios de comunicación orientados a la emisión de mensajes de prevención contra el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, en los horarios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción.

En sintonía con lo anterior, los supermercados y grandes superficies deberán discriminar en sus alacenas de manera separada los alimentos saludables de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados.

Por otro lado, se establece que las Instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA deberán realizar al menos dos (2) veces al año campañas pedagógicas sobre nutrición saludable. La obligación anterior también la tendrán las entidades públicas del orden nacional y territorial.

Así mismo, las anteriores instituciones, las entidades públicas y las personas jurídicas que cuenten con cinco (5) o más trabajadores adscritos a la nómina, deberán capacitar a trabajadores sobre nutrición saludable. De igual modo, en caso de que cuenten con restaurantes, cafeterías, casinos o similares donde se brinde alimentación paga o gratuita, deberán diseñar e implementar menús y diferentes opciones de alimentación saludable, donde se discrimine el contenido nutricional ofrecido en cada caso.

Por su parte, las Entidades Prestadoras de Salud, los Institutos Prestadores de Salud y las Aseguradoras de Riesgos Laborales deberán realizar acciones de salud preventivas sobre alimentación saludable.

En seguida, en el siguiente título se adiciona el artículo 512-23 al Estatuto Tributario, y se crea un impuesto específico al consumo sobre productos comestibles y bebibles ultraprocesados, gravando "la producción y consecuente venta, o la importación que se realice en el territorio nacional, de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados". Además, se indica que los productos alimenticios altamente no saludables, son los que se establecen en los artículos 512-26 y siguientes.

De esta forma se establece el sujeto activo de este impuesto el cual será la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Dian, y los sujetos pasivos que son el productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro. También se indica que son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que pertenezcan al régimen común del IVA.

En este orden de ideas se establece este impuesto sobre el consumo de bebidas endulzadas, el cual versa sobre este tipo de productos los cuales contengan azúcares añadidos o edulcorantes. Adicionalmente, se gravan concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o

saborizadas. De otro lado, se exceptúan de este impuesto "**los productos que se elaboran en establecimientos de comercio, los cuales tengan una preparación básica como los jugos naturales, fermentos, y agua de panela**."

La base gravable de este impuesto es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, y la tarifa se fija en un veinte por ciento (20%).

En el siguiente título del proyecto de ley se gravan las carnes procesadas y embutidos, establecidos por medio de su respectiva partida arancelaria; la base gravable es la misma que para el impuesto a las bebidas endulzadas, pero la tarifa en este caso es del diez por ciento (10%), dado que las familias económicamente vulnerables consumen estos productos y su elasticidad resulta menor.

Cabe anotar que la OMS aconseja utilizar impuestos mixtos que graven con un valor específico estos productos, y adicionalmente otro valor *ad valorem*. No obstante, dada la alta carga tributaria que puede implicar esto para el consumidor, únicamente se opta por la tarifa *ad valorem*.

De tal modo, el impuesto se calcula aplicando un porcentaje al precio del producto gravado, el cual es el aconsejado por la OMS con el fin de que el tributo resulte eficiente. No se establece un impuesto relativo a la cantidad de azúcar, edulcorantes, preservantes, u otros elementos dañinos, toda vez que también se quiere enviar el mensaje de que todos estos productos causan daño en igual medida, pues estas comestibles y bebibles ultraprocesados son dañinos porque en su procesamiento se añaden elementos sumamente perjudiciales para la salud.

Por último, se establecen algunos aspectos procedimentales del impuesto como su causación, su deducibilidad en el impuesto sobre la renta, la imposibilidad de descontarlo en el impuesto sobre las ventas – IVA, la obligación de discriminarlo en la factura de venta, una remisión a las normas procedimentales del impuesto nacional al consumo establecido en los artículos 512-1 y siguientes.

En este último título también se indica la destinación que van a tener los recursos obtenidos por este impuesto, la cual es:

> "1- 25% para el Sistema de Seguridad Social en Salud, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.
> 2- 25% para los Departamentos, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.
> 3- 25% para Distritos y Municipios, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.
> 4- 12.5% para los Departamentos, el cual invertirá en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.
> 5- 12.5% para Distritos y Municipios, el cual invertirá en programas de acceso y disponibilidad de agua potable."

De igual modo se establece que el dinero se girará a los departamentos, distritos y municipios teniendo en cuenta los criterios de la Ley 715 de 2002 aplicando las reglas de distribución del Sistema General de Participaciones. Por su parte, los recursos que son destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud se presupuestarán en la sección del Ministerio de Salud y Protección Social para ser invertidos en programas de prevención.

Finalmente, y como cuestiones de forma se indica la vigencia de la ley, la cual es inmediata a partir de su promulgación.

4. Fundamento jurídico.

Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente teniendo en cuenta el artículo 2 de este texto, donde se consagran los fines del mismo, se indica:

> "**ARTICULO 2.** Son fines esenciales del Estado: **servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
>
> **Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida,** honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares." (Resaltado fuera de texto).

En seguida cuando se enlista los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro país y en específico para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse cómo es obligación del Estado hacer que sus habitantes vivan en un entorno de armonía.

En tal medida, cuando se va decantando el catálogo de derechos fundamentales se hace mención a la protección de los niños, resaltando la integridad física, la salud y una alimentación equilibrada para ellos, así, la disposición es totalmente aplicable al proyecto de ley, en vista de que la infancia es un segmento de la población que más consume los productos que se están gravando. El artículo 44 de la Constitución Política indica:

> "**ARTICULO 44.** Son derechos fundamentales de los niños: **la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada**, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (…)." (Resaltado fuera de texto).[18]

[18] De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1098 de 2006, "por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia" los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una buena calidad de

Adicionalmente, el artículo 49[19] señala que la prestación del servicio de salud está a cargo del Estado, y se resalta la obligación de toda persona por procurar por el cuidado integral de su salud, nuevamente se es enfático en que el proyecto de ley propuesto busca hacer efectivos estos mandatos constitucionales.

> "**ARTICULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado**. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.
> Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (…).
> **Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud** y de su comunidad. (…)" (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado. Por otro lado, en el artículo 338 se consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos de orden deben tener establecidos en la ley todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente proyecto de ley, y por último el artículo 359 que establece la posibilidad de establecer rentas con destinación específica cuando se trate de inversión social.

> "**ARTICULO 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.
> 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad."

> "**ARTICULO 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (…)"

> "**ARTÍCULO 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:
> 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
> **2. Las destinadas para inversión social.**

---

vida que supone la generación de condiciones que les aseguren, entre otros aspectos, una alimentación nutritiva y equilibrada desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada.

[19] Sobre el articulo ver la siguiente jurisprudencia concordante: C-479-92; C-517-92; C-559-92; C-560-92; C-580-92; C-590-92; C-176-96; C-045-2001; C-506-2001; C-540-2001; C-580-2001; C-646-2001; C-742-2001; C-828-2001; C-837-2001; C-867-2001; C-921-2001; C-1173-2001; C-1250-2001; C-006-2002; C-010-2002; C-013-2002; C-092-2002; C-109-2002; C-130-2002; C-157-2002; C-176-2002; C-184-2002; C-066-03; C-331-03; C-040-04; C-124-04; C-227-04; C-349-04; C-510-04; C-355-06; C-1041-07; C-260-08; C-491-12;

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías." (Resaltado fuera de texto).

Adicional a lo anterior, se debe tener en cuenta que se han expedido leyes como la Ley 100 de 1993, la Ley 1355 de 2009 "Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención", en donde se establece en su artículo 9 la promoción de una dieta balanceada saludable para evitar el exceso de componentes perjudiciales para la salud.

En virtud de lo expuesto, se expide la resolución 3803 de 2016 "Por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones" que buscan la protección de la salud entre los habitantes del territorio colombiano producto de una alimentación ideal.

Conforme a lo comentado, el proyecto de ley continúa la política de un consumo balanceado y responsable de alimentos que es necesario para un desarrollo integral tal como indican los estudios científicos y acompaña la Constitución Política y el marco jurídico vigente, pues como se ha mencionado y demostrado, la ingesta de determinados comestibles causan graves daños en la salud de las personas, lo que a su vez ocasiona detrimento en su bienestar por su posterior cuidado, y a su vez, la erogación de dinero privado y público para el tratamiento de estas enfermedades. Por todo lo anterior, el camino escogido es solo un peldaño más para combatir este problema.

5. Otros asuntos importantes.

A- No hay iniciativa exclusiva gubernamental en temas tributarios. No existe iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional en temas tributarios, es un mito que se está volviendo realidad y está tomando fuerza en contra de las iniciativas del Congreso de este tipo, para cercenar desde un inicio cualquier debate que se proponga por nosotros frente al tema.

Por lo anterior, se debe recordar que el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, habla de que el Gobierno Nacional es el único que puede tener iniciativa cuando se decreten **exenciones** de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, y lo referente al numeral 11 del artículo 150 de la misma norma.

Así, es imperativo destacar que el numeral 11 del artículo 150 de la C.P. se refiere a temas de índole presupuestal o de gasto público cuando dice "11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" como ya lo ha mencionado la Corte Constitucional en

varios pronunciamientos[20], por lo cual no existe iniciativa exclusiva gubernamental en este aspecto, y es perfectamente posible que cualquier Congresista proponga *motu proprio* cualquier creación, modificación o eliminación de tributos, siempre y cuando no se propongan exenciones a los ya existentes de orden nacional y el debate inicie en la Cámara de Representantes, conforme indica el artículo 154 en comento.

Si hubiera iniciativa exclusiva legislativa en temas tributarios, el artículo 154 de la C.P. hubiera hecho referencia al numeral 12 del artículo 150 de la *norma normarunm* el cual dice: "12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley." De tal modo, la restricción está para asuntos presupuestarios y de ninguna manera para temas tributarios.

Por lo anterior, mal haría una ponencia en pedir o esperar un aval del Ministerio de Hacienda por este aspecto, pues no se puede supeditar el poder tributario del Congreso a la voluntad del Gobierno Nacional como ha venido sucediendo.

B- Las fuentes empleadas en la ponencia. Se espera que las fuentes empleadas en la futura ponencia NO hagan relación exclusiva a datos y cifras de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI y Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO, a las cuales se les da más valor técnico y científico que a todos los estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, Organización Mundial de la Salud – OMS, Organización Panamericana de la Salud – OPS y la Organización de las Naciones Unidad – ONU.

Acaso el trabajo que han hecho todas estas organizaciones internacionales, incluso unas con un evidente sesgo capitalista ¿están amañadas y equivocadas? ¿La ANDI y FENALCO saben más y son más confiables, técnicos y científicos que la misma OCDE, OMS y ONU?

Se pide entablar comunicación con la Sociedad Civil, con fundaciones y ONGs que trabajan el tema, no observar el problema únicamente desde el punto de vista y de la mano de los gremios y corporaciones. ¿Acaso no importa lo que piensa y le conviene de verdad al pueblo colombiano, solo lo que digan y manden las grandes empresas?

C- Desatención llamados organizaciones internacionales. NO desatiendan el llamado de la OMS, OPS, ONU y OCDE sobre la necesidad de implementación de estas medidas en nuestro país. Entonces, de qué nos sirve unirnos al club de la OCDE si nos vamos a portar como los estudiantes indisciplinados que hacen lo que se les da la gana.

Recuerden que esta organización tiene una guía de buenas prácticas a nivel privado y estatal, las cuales hemos venido desconociendo porque acá lo que importa es lo que digan los

[20] Ver sentencias de la Corte Constitucional: C-447-92; C-448-92; C-510-92; C-057-93; C-072-93; C-112-93; C-206-93; C-261-93; C-271-93; C-364-93; C-416-93; C-502-93; C-548-93; C-197-2001; C-1249-2001; C-527-03; C-066-18;

privados, no lo que le convenga al pueblo y al país realmente y, en un sentido técnico, cambiemos el pasado y pensemos en el futuro.

D- Los productos comestibles y bebibles ultraprocesados gravados no son alimentos necesarios para una adecuada y balanceada nutrición dentro de la canasta familiar. Los productos **comestibles y bebibles ultraprocesados** que van a ser gravados no son alimentos necesarios para una adecuada y balanceada nutrición y, en cambio, su excesivo consumo se constituye en un factor de riesgo de muerte y pérdida de años de vida de calidad por ECNT; de allí y estas características es que se proceden a gravar. Al contrario de lo que se dice, estos comestibles y bebibles ultraprocesados presentan una amplia elasticidad y son sustituibles principalmente por alimentos saludables y nutritivos y orgánicos que se producen en nuestro país.

No es posible afirmar de ninguna manera que las gaseosas o snacks no son remplazables, por el contrario, tienen las características de los bienes que se pueden gravar por ser dañinos y no indispensables, como decía el propio Adam Smith acerca del alcohol y el tabaco. ¿Acaso una gaseosa no se puede remplazar por un vaso de agua o un paquete de papas por una fruta?

E- Control del INVIMA: El Institución Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA hace un control sobre los alimentos que se consumen, por lo cual se piensa erróneamente que este procedimiento basta como filtro para consumir o no un determinado alimento.

Sin embargo, lo relevante aquí es verificar si se está cumpliendo bien esa tarea por parte de esta institución, pues un reciente Estudio de Educar Consumidores[21] demostraría que no es así, y por otro lado, no se trata de certificar el veneno que consumimos, sino de evitar consumirlo empleando diferentes medios. Hay que revisar la tarea que está haciendo el INVIMA.

F- El IVA Plurifásico. Se ha mencionado que las bebidas endulzadas ya tienen un IVA plurifásico, pero no se considera que este tratamiento es la regla general para todos los productos gravados con este impuesto, y que lo que se hizo en la anterior reforma tributaria o ley de financiamiento (Ley 1943 de 2018) fue darle un tratamiento general a estos productos y no uno especial y favorable como se hacía antes.

Por motivo de lo anterior, se desconoce erróneamente que el impuesto selectivo adicional al consumo propuesto puede ser una herramienta fiscal importante en la lucha contra las enfermedades relacionadas con la malnutrición causada por el consumo de los productos

[21] Ver estudio Verdades del cumplimiento del rotulado de bebidas azucaradas en Colombia. Truths of the compliance with the labeling of sweetened beverage in Colombia. Educar Consumidores. Bogotá D.C., 2019. ISBN 978-958-56437-2-7

comestibles y bebibles ultraprocesados dañinos que se buscan gravar, lo que se viene haciendo en diferentes jurisdicciones.

G- Los ejemplos de Derecho comparado son a favor del impuesto. Se deben revisar los ejemplos de derecho comparado, los cuales hablan a favor de las ventajas y mejoras que se han alcanzado con la implementación de este tributo en otros países, pues modifica el comportamiento de los consumidores y de los productores, dado que, los primeros disminuyen el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados nocivos, y los segundos modifican los ingredientes de sus productos para hacerlos más saludables y adaptarse a los estándares de calidad alimenticia exigidos.

No hay que desconocer las experiencias positivas del derecho comparado donde se estableció el impuesto y se disminuyó el consumo de estos productos en un 21% en Chile; en un 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos.

H- Los congresistas deben revisar sus impedimentos. Se recomienda a los congresistas hacer un ejercicio serio y riguroso sobre sus impedimentos, de esta forma habría que preguntarse cuáles congresistas, recibieron financiación en sus campañas de empresas productoras de este tipo de comestibles, ingenios azucareros o entidades similares, y observar si no estarían incursos en un algún posible conflicto de interés.

Es muy importante para un ejercicio legislativo transparente que se defina cuáles congresistas no pueden discutir el Proyecto de Ley por estar incursos en algún impedimento, con lo cual es importante mencionar que el conflicto de interés subsiste aun cuando no se apruebe la respectiva limitación por votación en sesión de comisión o plenaria.

I. Un proyecto completo. Los tributos ayudan, pero no son suficientes, lo cual está claro, pues se necesitan una serie de políticas que interactúen entre sí, las cuales precisamente se traen a colación en el presente proyecto de ley. No se puede desechar el proyecto de manera destructiva sin construir o proponer nada en lo absoluto. De tal modo, se espera obtener recursos que pueden recaudarse con el tributo propuesto (1 billón de pesos al año), y así mismo disminuir el gasto dirigido a sufragar los costos asociados a las enfermedades relacionadas con estos consumos de productos comestibles y bebibles ultraprocesados dañinos.

Los solos tributos son insuficientes solos, pero el proyecto de ley da una serie de disposiciones y otros asuntos de política pública para fortalecer la iniciativa.

¿Saben cómo están otros países en relación con el impuesto y el etiquetado nutricional? Pues bastante avanzados y con resultados muy positivos cuyas experiencias se vienen replicando a lo largo de todo el mundo. Por el contrario, gracias a la ponencia radicada, Colombia vuelve

a quedarse rezagado en la protección al consumidor de alimentos y una política pública en salud suficiente para enfrentar estos problemas.

J. Mitos y verdades del impuesto al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. Se dice que en otros países estas iniciativas no han servido, lo cual es FALSO. La VERDAD es que se ha demostrado que **el impuesto SÍ es útil para cambiar los comportamientos** de productores y consumidores, tal como ha ocurrido en otros países con la reducción en el consumo de estos comestibles dañinos de 21% en Chile y 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos. Las cifras las otorgan organizaciones como la OMS y la OCDE.

Claramente se espera que los consumidores **sustituyan los productos comestibles y bebibles ultraprocesados** por productos saludables y naturales. Los productos en las tiendas de descuento tendrán el mismo impuesto y por lo tanto no funcionan como sustitutos.

Tampoco es cierto que las personas de menores recursos van a ser los más afectados por la ley y los productos que se van a gravar, pues son los que consumen más gaseosa y embutidos, por ejemplo. La verdad es que este grupo poblacional va a encontrar otras alternativas saludables y van a tener un ahorro futuro producto de los costos y gastos asociados a las enfermedades que están evitando.

De igual modo, se dice que se van a gravar comestibles afectando a los pequeños tenderos, lo cual es FALSO. La VERDAD es que el **impacto en el pequeño comercio** se ha presentado en otros países por la entrada en el mercado de las tiendas multinacionales de descuento, tales como D1, justo y bueno, y ARA, entre otros.

Los productos que se esperan gravar con esta medida son: (1) Bebidas endulzadas, y (2) Carnes procesadas y embutidos con una tarifa reducida a la mitad del 10%, pues los estudios demuestran que generan cáncer en las vías digestivas de tal gravedad como el tabaco en los pulmones.

NO se van a gravar el agua o bebidas naturales como el jugo natural o el agua de panela.
NO se van a gravar los lácteos.
NO se va a gravar la cerveza ni otras bebidas alcoholicas.
NO se van a gravar los granos.
NO se va a gravar los quesos y huevos.
NO se van a gravar las frutas y verduras.
NO se van a gravar los alimentos preparados en el establecimiento como empanadas, buñuelos y otros.

K. Qué? Cómo? Y para qué? Del impuesto al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.

Qué se grava?: Se planta crear un impuesto a los comestibles altamente NO SALUDABLES, con lo cual se propone crear un impuesto, selectivo y adicional al consumo de (1) bebidas endulzadas, y a (2) las carnes procesadas y/o embutidos.

Por qué?: La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE) han establecido como directrices la aplicación de este impuesto para combatir las enfermedades relacionadas con la malnutrición, incluso el cáncer. Se busca que el impuesto tenga una función extrafiscal y se reduzca el consumo de estos comestibles altamente dañinos, pues se cuenta con estudios que indican que ocasionan diferentes tipos de enfermedades, y en el caso de los embutidos generan cáncer de las vías digestivas, siendo tan peligroso como el tabaco.

Cómo se van a gravar?: El impuesto selectivo y adicional al IVA se propone que sea del 20% tal como establecen las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE), pues se ha estudiado que las personas empiezan a modificar sus comportamientos en esa magnitud. En el caso de los embutidos dado su consumo en la población menos favorecida se pide que sea del 10%.

Para qué?: El Proyecto de Ley busca mejorar la salud de los colombianos, y que los recursos que se consigan por este medio se inviertan en prevención de la salud, pues siempre será más eficiente prevenir y más costoso lamentar y curar las enfermedades que se producen por una mala nutrición. De tal manera, se busca cambiar los comportamientos de consumidores y productores tal como ha ocurrido con otros países con la reducción en el consumo de estos comestibles dañinos de 21% en Chile y 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos.

Entonces?: Hay que dar el debate, las grandes empresas y multinacionales quieren hundir y archivar el proyecto sin ni siquiera debatirlo, todos los argumentos que se usan son datos casi que exclusivamente de la Asociación Nacional de Industriales y la Federación Nacional de Comerciantes (ANDI y FENALCO), nos quieren imponer una visión tergiversada sin ni siquiera poder opinar. Con lo anterior se debe cuestionar **¿Cuáles de los Congresistas deben declarase impedidos por haber recibido dinero para sus campañas de estas empresas productoras de comestibles no saludables?**

Hay que tener miedo?: No, tampoco se van a grabar los roscones, el agua de panela, la bandeja paisa, los buñuelos ni las empanadas. El proyecto apunta a gravar los productos que la OMS denomina como productos ultraprocesados, los cuales son los que usan para su elaboración una serie de productos químicos que desnaturalizan el alimento base y tienen poco o nada de este. La mayoría de jugos en botella no son naturales a pesar de decirlo, las

papas de paquete no son papas naturales, quizás lo fueron, pero lo que venden es más químicos que alimentos pues se modificaron a través de diferentes procesos industriales.

Nuestros productos típicos seguirán sin impuesto, los alimentos saludables y nutritivos de la canasta básica familiar no se van a gravar. ¿Por qué no podemos pensar en cambiar esos comestibles dañinos por alimentos sanos producidos en nuestro país, los cuales tenemos de sobra y en abundancia?

El impuesto no es la solución, pero es una parte de una suma de esfuerzos que deben hacerse y que se presentan en el proyecto de ley para mejorar la alimentación en nuestro país, así como el etiquetado nutricional claro y un papel importante de la salud preventiva. ¿A qué le temen las grandes empresas y multinacionales? ¿Legislamos para ellos o para las personas? ¿Trabajamos para los grandes capitales o para el bienestar y salud de nuestro país?

6. Impacto fiscal.

El impacto fiscal de este proyecto es positivo, pues por un lado se obtiene un ingreso tributario, y por el otro se produce un ahorro en el gasto de salud relacionado con la atención de las enfermedades que se producen por el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.

El ingreso de recaudo aproximado brindado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en agosto de 2018, para el impuesto a bebidas azucaradas propuesto en el año 2016 es de 750.000 millones de pesos; y ampliando la base de este gravamen a todas las bebidas endulzadas, carnes procesadas, embutidos y algunos productos ultraprocesados, se estima mayor a 1 billón de pesos.

De igual modo, el ahorro que se producirá para el sistema de salud estaba proyectado en 220.000 millones de pesos para el año 2016. Como se comentó en la justificación, la eficiencia del impuesto establecido no se mide en el ingreso generado, sino en la disminución de enfermedades como la diabetes, obesidad, cardiovasculares, caries, etc.

Por otro lado, no es posible sostener que los establecimientos de comercio al por menor o “tiendas de barrio” como se conoce popularmente vayan a quebrar, pues no se tienen estudios que demuestren este hecho. Para el caso de México las pérdidas que ha presentado este sector obedecen a la entrada de diversos almacenes de cadena de bajo costo (D1, ARA, Justo y bueno, etc.) que ocasiona que los consumidores prefieran estos nuevos centros de comercio a los tradicionales.

Cuando los precios de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados encarezcan, el consumidor puede acudir a alimentos sanos no gravados, disminuyendo la ingesta de productos dañinos, lo que causa a su vez reducción de tasas de enfermedades crónicas no

transmisibles, que afectan a los individuos y a su grupo familiar por los costos asociados a estas patologías.

La medida no es regresiva, por el contrario, si lo son dichas enfermedades. Los grupos de bajos ingresos consumen más comida no saludable y presentan altos niveles de enfermedades relacionadas con dietas no saludables que pueden aumentar sus gastos en salud y disminuir sus ingresos debido a su ausencia del trabajo por enfermedades.

Siendo así, el impacto positivo de salud sería mayor en grupos de bajos ingresos. Además, la evidencia muestra que estos grupos son más sensibles a cambios en los precios por lo que los impuestos tendrán mayor impacto sobre sus hábitos.

Así, es importante resaltar que el resultado final de la medida es que resulta progresiva, obtiene ingresos y disminuye gastos.

No obstante, es de señalar que de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

> "**El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas**, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.
>
> **Al respecto, la Corte ha señalado que "el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley**" (…) subrayado fuera del texto.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado a destinar los recursos necesarios para promover la educación, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa**:

> "En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**
>
> **Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.**
>
> **Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.**" (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

> "Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (…). El artículo 7º de la Ley819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo." (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los recursos requeridos para lograr el objetivo del presente Proyecto de ley, sin que ello implique que la justificación del mismo y la planeación de tipo presupuestal y económica, se convierta en una traba dentro del trámite legislativo para la aprobación de la presente ley.

En virtud de lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley “Por medio del cual se adoptan medidas de salud pública, se crean políticas de nutrición saludable y se dictan otras disposiciones”, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,

Cordialmente,

_____ _____

_____ _____

_____ _____