

Bogotá D.C., 30 de abril de 2025

Doctoras

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria General

Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de Ley Ordinaria N° 291 de 2024 Cámara

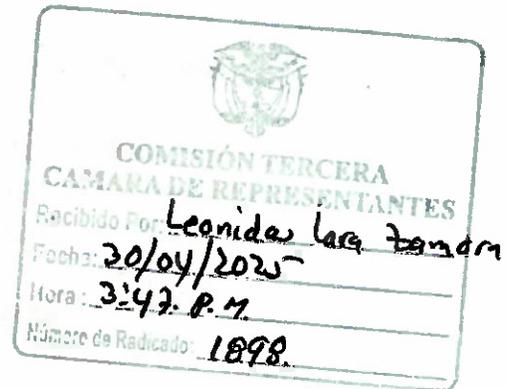
Respetadas Presidente y Secretaria:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia negativa para se lo gundo debate al Proyecto de Ley N° 291 de 2024 Cámara "POR LA CUAL SE DECLARAN EXENTOS DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE."

Cordialmente,



María Del Mar Pizarro García
Representante a la Cámara por
Bogotá - Ponente





INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY 291 DE 2024 CÁMARA

"POR LA CUAL SE DECLARAN EXENTOS DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE."

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Ili de la Cámara de Representantes, a continuación presentamos ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 291 de 2024 Cámara "Por la cual se declaran exentos de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche".

La presente ponencia se estructura así:

- I. Trámite Legislativo
- II. Síntesis del Proyecto de Ley
- III. Justificación de la Ponencia Negativa
- IV. Proposición

I. ORÍGEN DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley No. 291 de 2024 Cámara fue radicado el 4 de septiembre de 2024 por un grupo de congresistas pertenecientes a diferentes bancadas, encabezados por el Honorable Senador Richard Humberto Fielantata Delgado. También suscriben la iniciativa los Honorables Senadores Pedro Hernando Flórez Porras, Nadia Georgette Blel Scaff, Iván Leonidas Name Vásquez, Marcos Daniel Pineda García, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Édgar Díaz Contreras, Paulino Riascos Riascos, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Sor Berenice Bedoya Pérez, John Jairo Roldán Avendaño y Juan Samy Merheg Marún, así como los Representantes Juan Daniel Peñuela Calvache y Armando Antonio Zabaraín D'Arce.

La propuesta legislativa fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1527 de 2024. Posteriormente, mediante comunicación del 11 de octubre de 2024, la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponentes para primer debate a los Honorables Representantes Leonardo de Jesús Gallego Arroyave (coordinador ponente), Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Wilder Iberson Escobar Ortiz y Lina María Garrido Martín.

En las sesiones ordinarias de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, llevadas a cabo los días 11 y 12 de marzo de 2025, el proyecto fue aprobado en primer debate. Posteriormente, mediante comunicación del 22 de abril de 2025, la Secretaría de la misma comisión designó como ponentes para segundo debate a los Honorables Representantes Leonardo de Jesús Gallego Arroyave (coordinador ponente), Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Wilder Iberson Escobar Ortiz, Lina María Garrido Martín y María del Mar Pizarro García.

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley No. 291 de 2024 Cámara propone modificar el Estatuto Tributario con el fin de excluir de los denominados "impuestos saludables" a ciertos derivados de la leche, tanto en su presentación líquida como sólida.

El articulado original contempla:

Tabla 1. Articulado original del Proyecto de ley

| Artículo | Resumen |
|---|--|
| Artículo 1. Objeto | Establece que la ley tiene por objeto excluir algunos derivados de la leche de los impuestos saludables creados por la Ley 2277 de 2022 y regulados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario. |
| Artículo 2. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1° del artículo 513-1 del Estatuto Tributario | Adiciona un numeral 6 al párrafo 1 del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, mediante el cual se excluyen del impuesto a las bebidas ultraprocesadas los siguientes productos: yogures, kumis, leches fermentadas larga vida y leches saborizadas. |

| | |
|--|--|
| <p>Artículo 3. Adiciónese un párrafo 5º al artículo 513-6 del Estatuto Tributario</p> | <p>Adiciona un párrafo 5 al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, eximiendo del impuesto a productos comestibles ultraprocesados a las cremas de leche, mantequillas, aceites o grasas de mantequilla, quesos, sueros, manjar blanco, leches condensadas azucaradas, postres de leche y helados.</p> |
| <p>Artículo 4. Vigencia</p> | <p>Establece que la ley entrará en vigor a partir de su promulgación, y deberá ser reglamentada por el Gobierno Nacional en un plazo máximo de 90 días.</p> |

Además, en su exposición de motivos, el autor del proyecto justifica la medida con base en las recomendaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre el consumo de lácteos, los problemas de hambre en el país, la caída en el consumo de leche y la crisis que enfrenta el sector lechero nacional.

En la sesión del primer debate de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fue aprobado el siguiente articulado tras la aprobación de dos proposiciones. El artículo para segundo debate contempla lo siguiente.

Tabla 2. Articulado presentado para segundo debate

| Artículo | Resumen |
|--|--|
| <p>Artículo 1. Objeto</p> | <p>Establece que la ley tiene por objeto excluir algunos derivados de la leche de los impuestos saludables creados por la Ley 2277 de 2022 y regulados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.</p> |
| <p>Artículo 2. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1º del artículo 513-1 del Estatuto Tributario</p> | <p>Adiciona un numeral 6 al párrafo 1 del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, mediante el cual se excluyen del impuesto a las bebidas ultra procesadas los siguientes productos: yogures, kumis y leches fermentadas larga vida.</p> |
| <p>Artículo 3. Adiciónese un párrafo 5º al artículo 513-6 del Estatuto Tributario</p> | <p>Adiciona un párrafo 5 al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, eximiendo del impuesto a los productos comestibles y ultra procesados industrialmente a las mantequillas, los aceites o grasas</p> |

| | |
|-----------------------------|---|
| | de mantequilla, los quesos, suero costeño o atollabuey y el manjar blanco. |
| Artículo 4. Vigencia | Establece que la ley entrará en vigor a partir de su promulgación y deberá ser reglamentada por el Gobierno Nacional en un plazo máximo de 90 días. |

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA

a. Contradicción con la política de salud pública

El propósito del presente proyecto es excluir de los impuestos saludables una serie de productos lácteos, tanto líquidos como sólidos, bajo el argumento de incentivar su consumo y aliviar la situación del sector lechero. No obstante, esta propuesta entra en contradicción directa con los objetivos de salud pública que fundamentaron la creación de dichos impuestos en la Ley 2277 de 2022, "*Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*".

Dicha ley establece que los impuestos saludables son un instrumento técnico de tipo pigouviano, es decir, un tipo de impuesto diseñado para corregir una externalidad negativa. En este caso, se busca mitigar los efectos adversos sobre la salud derivados del consumo de ciertos bienes, mediante dos mecanismos principales: i) el desincentivo del consumo de productos perjudiciales, y ii) la generación de recursos públicos para financiar los costos del sistema de salud asociados a enfermedades relacionadas con dicho consumo. En este mismo sentido la Corte Constitucional (2023) se ha pronunciado a favor de mantener los impuestos saludables ante acciones públicas de inconstitucionalidad, reconociendo que el objetivo de los mismos es desestimular el consumo de productos que tienen impactos negativos en la salud de las y los titulares de derechos, enfatizando que con esta medida se busca "mitigar las causas de las enfermedades crónicas no transmisibles (por ejemplo, diabetes, hipertensión, sobrepeso, etc), teniendo en cuenta que el consumo de bebidas azucaradas constituía uno de los elementos que más contribuía a su generación y que el mecanismo implementado (...) resultaba idóneo prima facie para alcanzar para

alcanzar el fin deseado, en tanto las imposiciones específicas encaminadas a corregir externalidades negativas contribúan a desincentivar el consumo de los productos gravados al incrementar su precio, reducir su demanda y motivar su sustitución por alternativas más saludables”¹.

En consecuencia, se reconoce el impacto negativo que tienen para la salud pública el consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas y productos comestibles ultraprocesados. En este sentido, tanto la Ley 2277 de 2022 como la Resolución 2492 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) definen de manera clara qué se considera un producto ultraprocesado. (Tabla 3).

Tabla 3. Definiciones de producto ultraprocesado en Colombia

| Entidad | Definición |
|---|---|
| Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Ley 2277 de 2022) | <p>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaborados a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. 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. 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).</p> <p><u>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos,</u> además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un <u>elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio,</u> y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados. <u>(subrayado fuera de texto)</u></p> <p>Fuente: Ley 2277 de 2022. Recuperado de Función Pública</p> |
| Ministerio de Salud y | <p>Productos alimenticios ultraprocesados: productos alimenticios elaborados con procesos tecnológicos, sometidos a procesos de transformación a los cuales se les añade sal, azúcar, grasas u otros ingredientes. <u>Tienen más de 5 ingredientes y/o aditivos y menos del 50% de los ingredientes son alimentos sin procesar o</u></p> |

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-435. M.P. Alejandro Linares Castillo. Bogotá. 2023

| | |
|--|---|
| Protección Social (Resolución 2492 de 2022) | <p>mínimamente procesados. Dentro de sus ingredientes se incluyen, pero no se limitan a: caseína, suero de leche, hidrolizado de proteína, proteínas aisladas de soja, aceites hidrogenados, parcialmente hidrogenados o interesterificados, almidones modificados. (subrayado fuera de texto)</p> <p>Fuente: Resolución 2492 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social.</p> |
|--|---|

En línea con lo anterior, la Ley 2277 de 2022, en el caso específico de los lácteos y de acuerdo con el concepto técnico del MSPS del 17 de diciembre de 2024, grava únicamente a las bebidas lácteas azucaradas, quesos y otros derivados lácteos que al ser formulaciones industriales con contenidos excesivos de nutrientes críticos, uso de aditivos y por su alto grado de procesamiento se clasifican como productos ultraprocesados. Es decir, los alimentos que son únicamente procesados, como la leche líquida pasteurizada, o el queso fresco sin aditivos, no están sujetos al impuesto, ya que no cumplen con los criterios de ultraprocesamiento establecidos por la normatividad vigente (ver Imagen 1).

Imagen 1. Clasificación de productos derivados lácteos: natural, procesado y ultraprocesado



Fuente: Tomada de la Guía Alimentaria para la Población Uruguaya (MSP, 2016)

Por tanto los impuestos saludables son un avance muy importante en materia de salud pública ya que su objeto supera el horizonte fiscal y busca disminuir el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados que son nocivos para la salud, aumentando su precio de venta final. Acoge esta normativa



además otros avances clave del país en la regulación de estos productos como el etiquetado frontal de advertencia emanado de la Ley 2120 de 2021 y reglamentado en la Resolución 2492 de MinSalud, que toma como referente para establecer los contenidos que se consideran excesivos de azúcares añadidos, sodio, grasas saturada el principal estándar internacional sobre perfiles de nutrientes de acuerdo al nivel de procesamiento, que es el Perfil de Nutrientes de OPS/OMS². Todo el rigor bajo el cual están diseñados los impuestos saludables guarda proporción con la evidencia científica contundente a nivel global que relaciona el consumo de productos comestibles ultraprocesados con las principales enfermedades no transmisibles (ENT) que aquejan a la población: diabetes tipo 2, hipertensión arterial, enfermedades cardiovasculares y diversos tipos de cáncer³ y que son la principal causa de morbilidad en el país⁴. La mayor asequibilidad de productos ultraprocesados, sin ninguna regulación, ha derivado en un consumo compulsivo de los mismos al que no es ajeno Colombia, lo cual ha sido motivo de preocupación por parte de organizaciones como la OPS que ha considerado que su "venta crece desproporcionadamente en comparación con la de otros alimentos, invadiendo los platos con productos que no contribuyen a la buena salud"⁵.

b. Efectos de los impuestos saludables a nivel nacional

Uno de los principales aportes de la implementación de estos impuestos en el país se caracteriza porque buscan desincentivar el consumo de productos ultraprocesados con altos niveles de azúcar, sodio o grasas saturadas, en línea con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta misma organización ha sido enfática en afirmar que reducir la asequibilidad de las bebidas azucaradas mediante el uso de impuestos especiales es una herramienta eficaz para reducir el consumo de bebidas ultraprocesadas y

² OPS (2016). Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. Washington. Disponible en https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf

³ Popkin, B. (2020). Ultra-processed foods' impacts on health. 2030 – Food, Agriculture and rural development in Latin America and the Caribbean, No. 34. Santiago de Chile, FAO

⁴ University of Washington. Institute for Health Metrics and Evaluation. Global Burden of Disease Study. 2019.

⁵ Organización Panamericana de la Salud. Disponible en: <https://www.paho.org/en/news/23-10-2019-ultra-processed-foods-gain-ground-among-latin-american-and-caribbean-families>



promover consumos saludables⁶. De acuerdo con lo anterior, el Global Center for Legal Innovation on Food Environments emitió un concepto negativo al presente proyecto de ley, pues sus disposiciones limitan el efecto de los mencionados impuestos y en su argumentación hace énfasis que su aprobación representaría un retroceso en los derechos de los consumidores, especialmente en su derecho a recibir información clara sobre los efectos del consumo de estos productos en la salud.

Los efectos positivos de los impuestos saludables han sido ampliamente documentados, según el MSPS. Por ejemplo, la prevalencia de sobrepeso en la población colombiana es actualmente del 56%, y la de obesidad, del 19%. Con la introducción de estos impuestos, específicamente en el caso de las bebidas azucaradas, se espera que, con una tarifa de \$750 pesos por litro, la tasa de sobrepeso disminuya entre 1,5 y 4,9 puntos porcentuales (pp), y la de obesidad, entre 1,1 y 2,4 pp. Por otro lado, en Colombia el 5,6 % de la población adulta padece diabetes, lo que equivale a aproximadamente 2,2 millones de personas⁷. Esta enfermedad se encuentra entre las principales causas de mortalidad en el país. Además, se estima que cerca del 48% de los nuevos casos tienen una correlación directa con el consumo de bebidas azucaradas. Con la implementación del impuesto, se podrían prevenir entre 86.000 y 134.000 nuevos casos de diabetes tipo 2 para el año 2030.

Así mismo, de acuerdo con Educar Consumidores⁸, diversos estudios han demostrado que los impuestos a bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados no sólo son eficaces desde el punto de vista fiscal, sino que representan una herramienta poderosa de política pública en salud. En Colombia, un impuesto del 20% sobre bebidas endulzadas podría generar una disminución del consumo cercana al 20%, según cálculos del MSPS en 2016 (Vecino et al., 2018), e incluso hasta un 32,4%, de acuerdo con un estudio conjunto de la Universidad de Carolina del Norte, la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de los

⁶ WHO. Global report on the use of sugar-sweetened beverage taxes. Geneva. 2023. Licence:CC BY-NC-SA 3.0 IGO

⁷ Cuenta de Alto Costo. (2024, agosto 31). Día Mundial de la Diabetes: Colombia enfrenta una creciente carga de la enfermedad. Cuenta de Alto Costo. <https://cuentadealtocosto.org/general/dia-mundial-de-la-diabetes/>

⁸ Educar Consumidores. (s.f.). Impuestos saludables. Educar Consumidores. <https://educarconsumidores.org/impuestos-saludables/>



Andes (Caro et al., 2017). Este impuesto tendría efectos significativos en la salud pública, reduciendo la prevalencia de sobrepeso en cerca del 3,9% y la obesidad en aproximadamente 2,1%, particularmente en la población de menores ingresos (Vecino et al., 2018).

Además, se ha demostrado que esta medida es costo-efectiva, ya que reduce el consumo de bebidas dañinas al tiempo que genera ingresos fiscales, sin representar una carga adicional para el sistema de salud (Brownell et al., 2009). Se estima que alrededor de 25 billones de pesos anuales se destinan en Colombia a la atención de enfermedades prevenibles asociadas a una mala alimentación. En particular, el gasto en atención de diabetes atribuible al consumo de bebidas endulzadas ascendía a 1,1 billones de pesos en 2020 (MSPS).

Para FIAN Colombia, en su quinto informe sobre la situación del derecho a la alimentación en el país, la imposición de medidas tributarias como los impuestos saludables refleja el compromiso político de priorizar los derechos a la salud, la alimentación y nutrición adecuada y la soberanía alimentaria, al mismo tiempo que se aborda con estas medidas los desafíos más amplios asociados a las implicaciones en salud de las personas y del planeta de la profundización de las dietas corporativas⁹. Además, la misma organización, en su interés por proteger la medida, se ha pronunciado con conceptos negativos sobre este proyecto de ley en distintos escenarios.

La academia, representada por la Red Académica por el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, ha enfatizado que los productos objeto del impuesto se amparan en la imagen del "alimento real", como es la leche, pero que en realidad corresponden a productos ultraprocesados altamente nocivos para la salud. Esta red ha reiterado su preocupación por iniciativas legislativas como la presente, al considerarlas regresivas frente a los avances en materia de derechos humanos, particularmente en lo relacionado con el derecho a la salud y a una alimentación adecuada, avances que el país ha logrado gracias a medidas como los impuestos saludables. De igual manera, organizaciones de la sociedad

⁹ FIAN Colombia. Quinto Alimento en vez de hambre. Quinto informe sobre la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. Disponible en: <https://fiacolombia.org/quinto-informe/>



civil como FIAN Colombia¹⁰ han manifestado su rechazo a este tipo de propuestas que debilitan las políticas públicas de salud alimentaria construidas con base en evidencia científica y principios de justicia social que defiende el derecho a la alimentación adecuada y la soberanía alimentaria, han conceptualizado negativamente advirtiendo que esta iniciativa representa una seria amenaza al logro de salud pública alcanzado con los impuestos saludables, al abrir la posibilidad de que se quieran excluir del impuesto Productos Comestibles y Bebibles Ultraprocesados y que la iniciativa carece de sustento técnico para los fines que persigue ya que en sus planteamientos no aborda los verdaderos problemas estructurales que están afectando al sector lechero del país y que beneficiar al sector productor de leche en el país no se logra excluyendo los ultraprocesados de los impuestos saludables.

El mismo MSPS, rector de las políticas en materia de salud pública se pronunció sobre la inconveniencia de este proyecto de ley, pues afirma que la Ley 2277 de 2022 grava únicamente a los ultraprocesados, teniendo en cuenta la cantidad de aditivos y su alto nivel de procesamiento y por ende, su efecto en la salud. Por ello en palabras del Ministerio "no se considera conveniente la viabilidad de un proyecto de ley que como en el caso específico pretende desgravar productos ultraprocesados".¹¹ Así mismo señala que como se profundizará en los siguientes apartados, la crisis del sector lechero no debería ser un motivo de este proyecto, pues está atendida a otras causas como la sequía, cambio climático, mayor importación, conflicto de Ucrania y Rusia, entre otras.

c. Crisis lechera

La crisis del sector lechero colombiano es otro de los argumentos del proyecto, puesto que sugiere que los impuestos saludables han propiciado dicha crisis. Sin embargo en los análisis que se hicieron con representantes del sector en el Control político realizado el pasado 24 de septiembre por la Comisión quinta de la

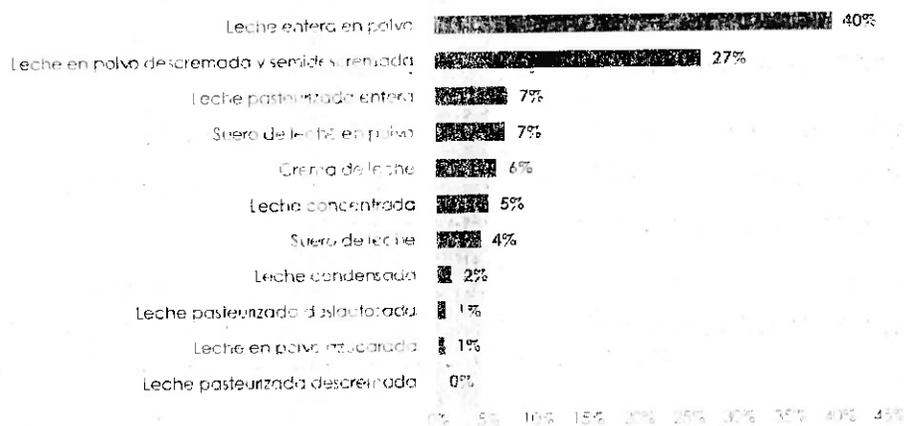
¹⁰ FIAN Colombia, 2025, Concepto técnico al PL 291 de 2024, disponible en <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2025-02/CONCEPTO%20FIAN%20COLOMBIA-%20PL.%20291-2024C.pdf>

¹¹ Ministerio de Salud, 2024, Concepto técnico al PL 291 de 2024, disponible en <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2025-02/CONCEPTO%20MIN%20SALUD%20-%20PL.%20291-2024C.pdf>

Cámara de Representantes, se demostraron como las causas fundamentales de la crisis las condiciones desiguales de comercio que han impuesto los TLC, la alta importación de materias primas en este sector especialmente leche en polvo y lactosuero, la baja capacidad de vigilancia y sanción con el uso de lactosueros que hace la industria y la falta de apoyo a los pequeños productores de leche a través de subsidios, que son quienes quedan más desprotegidos ante las adversas condiciones del mercado¹².

En relación con las cifras presentadas sobre la leche como un insumo importante para la fabricación de los productos ultraprocesados, es importante precisar que por una parte no se trata de leche líquida que es en mayor medida la que proveen los productores nacionales de leche como se observa en la Gráfica 1. y además se ha dado a conocer por el mismo sector lechero que un segmento importante de la leche utilizada como insumo es importada, es decir no es de procedencia nacional.

Gráfica 1. Productos lácteos usados por la industria láctea



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2022).

Según el archivo de productos y materias primas que usa la industria y que es información oficial del DANE correspondiente al año 2022, el mayor uso que hace la industria de productos lácteos como insumo corresponde a suero de leche en

¹² Cámara de Representantes, Comisión Quinta. Sesión ordinaria de 24 de septiembre de 2024 disponible en: <https://www.youtube.com/live/8eniZFLYiIQ?feature=shared>

polvo y el 30% de esta materia prima es importada y leche en polvo entera, descremada y semidescremada, en la que el 57% es importada. (Tabla 4)

Tabla 4. Participación en el Consumo Industrial de Derivados Lácteos y Porcentaje de Producto Importado

| ARTÍCULOS | Participación en el total del valor consumido por la industria | % Importado |
|--|--|-------------|
| Leche pasteurizada entera | 1,21 | 0 |
| Leche pasteurizada descremada | 0,01 | 0 |
| Leche pasteurizada deslactosada | 0,15 | 0 |
| Crema de leche | 1,01 | 21,87 |
| Suero de leche | 0,74 | 0,49 |
| Suero de leche en polvo | 1,16 | 30,26 |
| Leche entera en polvo | 6,52 | 4,45 |
| Leche en polvo azucarada | 0,13 | 0 |
| Leche en polvo descremada y semidescremada | 4,37 | 53,01 |
| Leche concentrada | 0,87 | 0 |
| Leche condensada | 0,25 | 0 |

Fuente: Cálculos propios con base en DANE 2022.



Es decir, además de otros fenómenos estructurales que afectan al sector lechero, las importaciones de productos lácteos como insumo en detrimento de la producción nacional son aspectos de relativa importancia que no se explican por la entrada en vigencia de los impuestos saludables.

De igual forma, es importante precisar que los impuestos saludables que han entrado en vigencia en Colombia, no cubren la totalidad de los productos producidos por la industria, sino aquellos denominados ultraprocesados con altos contenidos de nutrientes críticos, es decir que los productos procesados y, minimamente procesados no están cubiertos por el impuesto, por lo que en el agregado no impacta la demanda de insumos como la leche que harían los productos sin impuesto.

Ha sido demostrado ampliamente por la evidencia¹³ post implementación para Chile, Perú, México, Filipinas entre otros países, que este tipo de impuestos no han significado reducciones en el empleo, ni ha tenido impactos económicos negativos entre otras razones por el suficientemente documentado efecto sustitución que hace que los consumidores sustituyan el consumo de productos dañinos para la salud por productos saludables que también utilizan como insumo la leche.

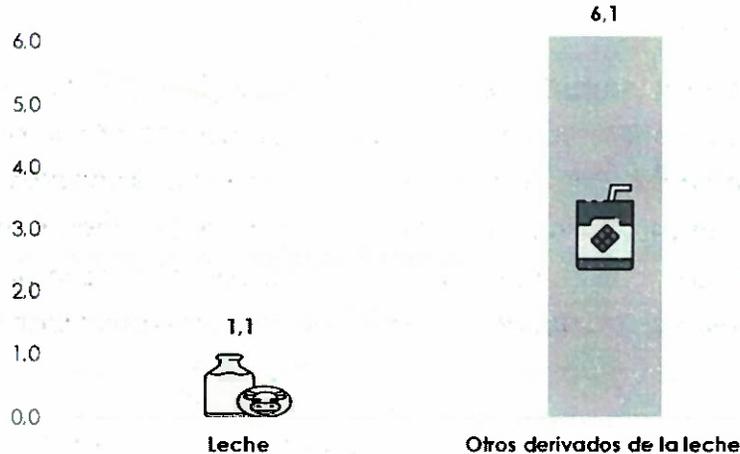
Finalmente, es importante cuantificar los impactos económicos de no contar con un impuesto los suficientemente robusto en relación con los productos incluidos para que tenga el impacto necesario en materia de salud pública, es decir que tenga impacto en indicadores de reducción de obesidad y las ENT que general, así, ha sido suficientemente documentado por la OCDE, que en su último estudio destaca cómo la obesidad y las enfermedades no transmisibles (ENT) pueden generar pérdidas de PIB cercanas al 3% y pérdidas de empleos debido al ausentismo y presentismo laboral derivados de estas enfermedades¹⁴

¹³ Paraje, Guillermo & Colchero, Arantxa & Wlasiuk, Juan & Sota, Antonio & Popkin, Barry. (2021). The effects of the Chilean food policy package on aggregate employment and real wages. *Food Policy*, 100, 102016. [10.1016/j.foodpol.2020.102016](https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2020.102016), [https://www.thelancet.com/journals/lanwpc/article/PIIS2666-6065\(23\)00230-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanwpc/article/PIIS2666-6065(23)00230-4/fulltext). Juan-José Díaz, Alan Sánchez, Francisco Díez-Canseco, J. Jaime Miranda, Barry M. Popkin

¹⁴ OECD (2019), *The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/67450a67-en>.

De acuerdo con los últimos datos de inflación, desde la implementación del impuesto saludable evidenciamos que, mientras la leche casi no ha subido de precio, tan solo un 1,1%, la categoría de otros derivados de la leche (donde más ultraprocesados hay) como yogures endulzados, avenas líquidas y otras bebidas saborizadas con contenidos mínimos de leche, han aumentado un 6,1%. Esto demuestra que el impuesto cumple su función: afectar el precio de los productos ultraprocesados y no a los alimentos reales. (Gráfico 2)

Gráfica 2. Inflación desde la implementación del impuesto saludable (noviembre 2023-marzo 2025)

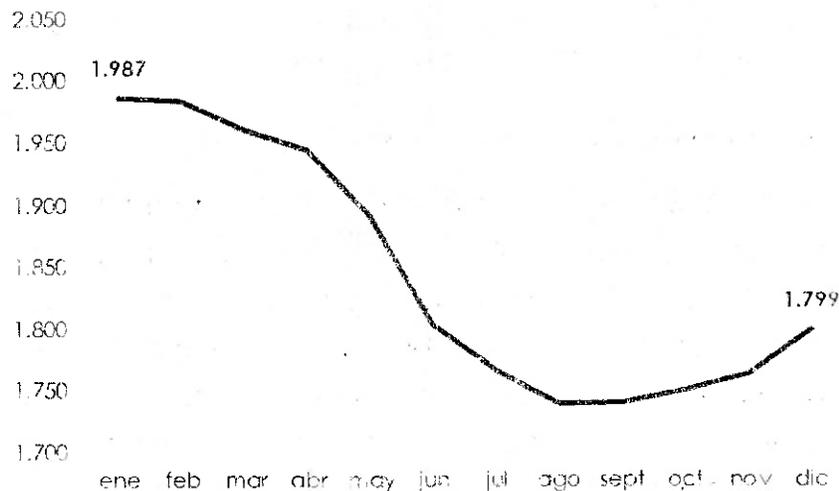


Fuente: datos en porcentaje, elaboración propia con datos del IPC del DANE (2025).

No obstante, el campesino que produce la leche, la está vendiendo más barata. En el 2024 pasó de venderse de \$1.987 en enero a \$1.799 en diciembre el litro, es decir, una reducción del 10%. Pero como se vio en el gráfico 2, la leche que venden los supermercados no ha bajado de precio. Esto explica en parte las causas de la crisis del sector lechero, pues mientras que a los pequeños productores se les está comprando la leche cada vez más barata, las grandes cadenas y superficies comerciales la siguen vendiendo a los consumidores casi que por el mismo precio. Es decir, se están quedando con el margen, y aún así, se ha promovido la idea de que el impuesto saludable es el responsable del alza, lo cual les beneficia para proteger sus ganancias, mientras promueven sus

productos ultraprocesados con contenidos mínimos de lácteos naturales, como si fueran saludables.

Gráfica 3. Evolución del precio de la leche cruda en finca (2024).



Fuente: elaboración propia con datos del SIPSA del DANE

El verdadero problema radica en la concentración del poder de mercado en la cadena de distribución, que oprime al productor rural y engaña al consumidor final haciendo que el consumo caiga. Por eso el camino no es fomentar la ingesta de productos ultraprocesados bajandoles el impuesto como forma de apoyo indirecto. Esta es una solución regresiva e insostenible. Las políticas de fomento deben dirigirse a apoyar la producción de leches frescas, quesos artesanales sin aditivos y el acceso a mercados de alimentos reales, no a productos ultraprocesados que deterioran la salud pública.

d. Impacto fiscal no cuantificado

En línea con el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo", la presente iniciativa no evidencia fuentes sustitutivas de ingresos para la pérdida de recaudo que sufrirá el Gobierno Nacional Central.

En una situación fiscal como la que se evidencia actualmente, cualquier disminución de ingresos puede representar un riesgo crítico para la estabilidad fiscal del país. Al cierre de 2024, el déficit fiscal se ubicó en 6,8% del PIB, y para febrero de 2025 ya se registra un déficit acumulado de 1,7% del PIB, lo que representa un aumento de 0,8 puntos porcentuales frente al mismo periodo del año anterior.

Así, la eliminación de estos impuestos reduciría el recaudo en un contexto fiscal complejo, donde el impuesto saludable ha alcanzado un nivel de 0,13% del PIB en 2024. Esto equivale a aproximadamente \$288 mil millones provenientes de bebidas azucaradas y \$1,9 billones por alimentos ultraprocesados.

Además, cabe destacar, como se hizo anteriormente que este impuesto no ha impactado significativamente los precios de la leche y sus derivados, salvo en los lácteos ultraprocesados, que registraron un incremento del 3%, cumpliendo con su objetivo de gravar productos con ingredientes añadidos.

IV. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito respetuosamente a la plenaria de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** al Proyecto de Ley No. 291 de 2024 Cámara "Por la cual se declaran exentos de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche".



María Del Mar Pizarro García
Representante a la Cámara por
Bogotá - Ponente



Referencias

Cámara de Representantes, Comisión Quinta. (2024, septiembre 24). Sesión ordinaria de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/live/8eniZELY11Q?feature=shared>

Colchero, M. A., Caro, J. C., & Popkin, B. M. (2023). Mexico's sugar-sweetened beverage tax ten years later: Actions needed to strengthen its impact. *The Lancet Regional Health – Americas*, 30, 100623. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100623>

Congreso de Colombia. (2022). Ley 2277 de 2022: Por la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 52.211. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199883>

Cuenta de Alto Costo. (2024, agosto 31). Día Mundial de la Diabetes: Colombia enfrenta una creciente carga de la enfermedad. Cuenta de Alto Costo. <https://cuentadealtocosto.org/general/dia-mundial-de-la-diabetes/>

Educar Consumidores. (s.f.). Impuestos saludables. Educador Consumidores. <https://educarconsumidores.org/impuestos-saludables/>

FIAN Colombia. (2024). Alimentar en vez de hambre: Quinto informe sobre la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. FIAN Colombia. <https://fiancolombia.org/quinto-informe/>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). Resolución No. 2492 de 2022: Por la cual se adopta el etiquetado frontal de advertencia en productos comestibles y bebidas ultraprocesadas. <https://www.minsalud.gov.co/Normatividad%20Nuevo/Resolución%20No.%202492de%202022.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). Concepto técnico al Proyecto de Ley 291 de 2024 Cámara. Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2025-02/CONCEPTO%20MIN%20SALUD%20-%20PL.%20291-2024C.pdf>



OECD. (2019). The heavy burden of obesity: The economics of prevention. OECD Health Policy Studies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/67450d67-en>

Organización Panamericana de la Salud. (2019, octubre 23). Ultra-processed foods gain ground among Latin American and Caribbean families. Organización Panamericana de la Salud. <https://www.paho.org/en/news/23-10-2019-ultra-processed-foods-gain-ground-among-latin-american-and-caribbean-families>

OPS. (2016). Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. Washington. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf

Paraje, G., Colchero, A., Wlasiuk, J., Sota, A., & Popkin, B. (2021). The effects of the Chilean food policy package on aggregate employment and real wages. Food Policy, 100, 102016. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2020.102016>

Popkin, B. (2020). Ultra-processed foods' impacts on health. 2030 – Food, Agriculture and Rural Development in Latin America and the Caribbean, No. 34. Santiago de Chile: FAO.

University of Washington, Institute for Health Metrics and Evaluation. (2019). Global Burden of Disease Study 2019.

World Health Organization. (2023). Global report on the use of sugar-sweetened beverage taxes. Geneva: World Health Organization. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240076643>

