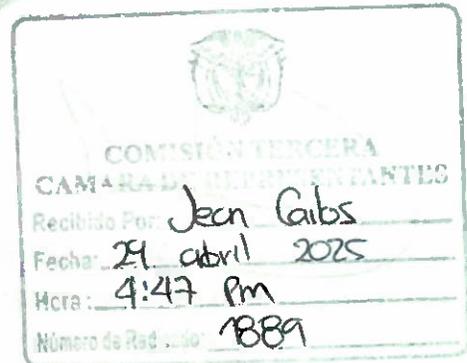


Bogotá, D.C. 29 de abril de 2025

Honorable Representante  
**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**  
Presidente  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Congreso de la República

Doctora  
**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Secretaria  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes.



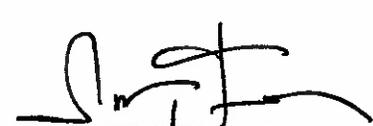
**Asunto:** Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No 291 de 2024C "Por medio de la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche".

Honorable presidente y respetada secretaria reciban un cordial saludo,

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a la designación hecha por la Mesa Directiva como Coordinadores y ponentes de esta iniciativa, nos permitimos, rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al **Proyecto de Ley No 291 de 2024C**. "Por medio de la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche" por las razones que expongo en el cuerpo de la ponencia.

Cordialmente,

  
**LEONARDO GALLEGO ARROYAVE**  
Representante a la Cámara Valle del Cauca  
Coordinador Ponente.

  
**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT**  
Representante a la Cámara Nariño  
Ponente.



**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN**  
Representante a la Cámara Atlántico  
Ponente



**WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ**  
Representante a la Cámara Caldas  
Ponente

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### **PROYECTO DE LEY No. 291 de 2024 CÁMARA**

### **“POR MEDIO DE LA CUAL SE EXCLUYE DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE”**

#### **1. Antecedentes de la iniciativa**

El proyecto de ley 291 de 2024 Cámara puesto a consideración en la presente ponencia, fue presentado por los Congresistas H.S. Richard Humberto Fuelantala Delgado, H.S. Pedro Hernando Flórez Porras, H.S. Nadya Georgette Blel Scaf, H.S. Iván Leonidas Name Vásquez, H.S. Marcos Daniel Pineda García, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.S. Edgar Díaz Contreras, H.S. Paulino Riascos Riascos, H.S. Andrés Felipe Guerra Hoyos, H.S. Sor Berenice Bedoya Pérez, H.S. John Jairo Roldán Avendaño, H.S. Juan Samy Merheg Marun, H.R. Juan Daniel Peñuela Calvache, H.R. Armando Antonio Zabaraín de Arce el día 4 de septiembre de 2024 y publicado en la gaceta no. 1527 de 2024.

En oficio del día 11 de octubre de 2024 enviado por la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes se designó como ponentes a los Honorables Representantes H.R. Leonardo de Jesús Gallego Arroyave (coordinador ponente), H.R. Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, H.R. Armando Antonio Zabaraín de Arce, H.R. Wilder Iberson Escobar Ortiz, H.R. Lina María Garrido Martín.

En sesión de la Comisión Tercera los días 11 y 12 de marzo de 2025, fue aprobado en primer debate el presente proyecto de Ley.

Mediante oficio del 22 de abril de 2025, la mesa directiva de la Comisión Tercera de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 150 de la ley 5 de 1992, designó como ponente del presente proyecto de Ley a la Honorable representante María del mar Pizarro García.

#### **2. Objeto del proyecto de ley**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo excluir a algunos derivados de la leche de los “impuestos saludables” contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.

### **3. Exposición de motivos del presente de ley**

Según la exposición de motivos presentada por los autores del proyecto de ley, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en sus Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA), recomienda el consumo diario de al menos una porción de leche o productos lácteos para personas mayores de 2 años, debido a su alto contenido de nutrientes esenciales como vitaminas B1, B2, B12, A y zinc. Sin embargo, en Colombia, el consumo de lácteos ha disminuido en los últimos años, con una caída del 9% en 2022 y del 6% en 2024, afectando tanto la nutrición de la población como la crisis de los productores de leche. Los precios pagados a los productores han caído de 2,352 a 1,950 pesos por litro entre marzo y junio de 2023. Para incentivar el consumo y mejorar la distribución de las ganancias, se propone excluir algunos productos lácteos de los impuestos creados en la reforma tributaria de 2022, eliminando cargas sobre ciertos derivados líquidos y sólidos, siguiendo las excepciones contempladas en el Estatuto Tributario.

### **4. Conveniencia del Proyecto de Ley**

La propuesta de excluir ciertos derivados de la leche de los “impuestos saludables” tiene el potencial de estimular tanto el consumo de productos lácteos como la recuperación de la industria lechera en Colombia. Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el consumo de productos lácteos ha venido disminuyendo, con una caída del 9% en 2022 y del 6% en 2024. Esto afecta la nutrición de la población, ya que los lácteos son fuentes clave de nutrientes como las vitaminas B12, A, y el zinc. La eliminación de impuestos sobre productos como los yogures y las leches saborizadas podría revertir esta tendencia, incentivando su acceso y consumo entre los colombianos.

Además de mejorar la nutrición, este proyecto ayudaría a mitigar la crisis económica que enfrentan los productores de leche en el país. El acopio de leche sufrió una caída de 298 millones de litros en agosto de 2023 a 260 millones en febrero de 2024, lo que refleja la disminución en la producción. La propuesta de eximir ciertos productos lácteos de impuestos permitiría a los productores mantener precios competitivos, estimulando la demanda y protegiendo a un sector que ha sido duramente golpeado por las condiciones económicas, como la caída del precio por litro, que pasó de 2,352 pesos en marzo a 1,950 pesos en junio de 2023.

Este proyecto también puede generar efectos positivos en la cadena de valor de la industria láctea. Al reducir los costos impositivos en productos como las mantequillas, los quesos y los helados, se aliviaría la carga tributaria que recae sobre el consumidor final, permitiendo una mayor competitividad en el mercado. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los hogares colombianos gastan un promedio del 25% de su presupuesto en alimentos, y cualquier reducción en los precios podría aliviar la presión económica sobre las familias.

Otra ventaja importante de este proyecto es su impacto sobre los productos ultraprocesados, ya que el proyecto de ley propone eximir ciertos productos lácteos, como las leches condensadas y los postres de leche, del impuesto a los ultraprocesados. Esto puede fomentar la producción y consumo de estos productos, contribuyendo a una mayor estabilidad económica en las áreas rurales donde se concentra la producción de lácteos. En una economía donde más de 17 millones de personas sufren de hambre, según la FAO, un aumento en el acceso a productos lácteos básicos puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria.

Finalmente, la iniciativa legislativa contribuiría al desarrollo económico de las zonas rurales y los pequeños productores, que dependen de la producción de lácteos para su sustento. Al eliminar cargas impositivas que afectan a productos como el suero costeño y el manjar blanco, el proyecto podría fomentar un mayor dinamismo en el mercado interno, promoviendo la sostenibilidad económica del sector y ayudando a reducir la pobreza rural. Esto, en conjunto con otras medidas de apoyo a la industria, ayudaría a revitalizar un sector que tiene un gran potencial para el desarrollo económico de Colombia.

## **5. Análisis del articulado.**

Al realizar el análisis del articulado propuesto, se encuentran algunos errores técnicos al presentarse la confusión de los conceptos de excluido y exento, así, en el título del proyecto de ley, en el objeto y en la exposición de motivos del mismo se habla de excluir a algunos derivados de la leche de los “impuestos saludables”, sin embargo, al revisar el texto propuesto para los artículos 513-1 513-6 del Estatuto tributario se hace referencia a declarar exentos del impuesto a algunos productos derivados de la leche.

Es necesario entonces hacer la aclaración al respecto y unificar los términos utilizados en el proyecto de ley, puesto que no se puede hablar de excluidos y

exentos como si se tratara de sinónimos, ya que estos dos términos tienen implicaciones tributarias diferentes.

Los productos excluidos causan el impuesto, pero su tarifa es 0 (cero), por lo tanto, los contribuyentes que los producen y comercializan son responsables del impuesto y su declaración a tarifa cero (0). Los productores de los bienes exentos tienen derecho a tomar los impuestos descontables pagados en la adquisición o importación de estos bienes y servicios, necesarios para su producción y solicitar la posterior devolución a la Administración de impuestos y aduanas nacionales.

Los bienes excluidos no causan el impuesto, por lo tanto, los contribuyentes que los comercializan no son responsables del impuesto.

En consideración a lo antes planteado se proponen algunas modificaciones al articulado para unificar los conceptos.

## 6. Pliego de Modificaciones

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
POR LA CUAL SE EXCLUYE DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE	POR LA CUAL SE <u>DECLARAN</u> <u>EXENTOS</u> DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE	POR LA CUAL SE <u>DECLARAN</u> <u>EXENTOS</u> DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE	En primer debate se cambia la palabra excluye por declarar exentos para armonizar términos con los artículos 1º, 2º y 3º del proyecto.  Para segundo debate sin modificaciones.

<p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objeto <u>excluir</u> a algunos derivados de la leche de los "impuestos saludables" contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objeto <u>declarar exentos</u> a algunos derivados de la leche de los "impuestos saludables" contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objeto <u>declarar exentos</u> a algunos derivados de la leche de los "impuestos saludables" contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.</p>	<p>En primer debate se cambia la palabra <u>excluir</u> por <u>declarar exentos</u> para armonizar términos con los artículos 2º y 3º del proyecto.</p> <p><b>Para segundo debate sin modificaciones.</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 2. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1 del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</b></p> <p><i>"6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida y las leches saborizadas."</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 2. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1 del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</b></p> <p><i>"6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida y las leches saborizadas."</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 2. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1 del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</b></p> <p><i>"6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida y <del>las leches</del> saborizadas."</i></p>	<p>En primer debate sin modificaciones.</p> <p><b>Para segundo debate son eliminadas las leches saborizadas.</b></p>

<p><b>ARTÍCULO 3. Adiciónese un párrafo 5 al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</b></p> <p><i>“PARÁGRAFO 5. Las cremas de leche, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, <del>suero</del>, el manjar blanco, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.”</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 3. Adiciónese un párrafo 5 al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</b></p> <p><i>“PARÁGRAFO 5. Las cremas de leche, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos. Suero costeño o atollabuey, el manjar blanco, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.”</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 3. Adiciónese un párrafo 5 al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</b></p> <p><i>“PARÁGRAFO 5. Las <del>cremas de leche</del>, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, Suero costeño o atollabuey y el manjar blanco, <del>las leches condensadas azucaradas</del>, <del>los postres de leche y los helados</del> se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.”</i></p>	<p>En primer debate se cambia la palabra suero, por suero costeño o atollabuey, con el fin de que no genere confusión con los lactosueros.</p> <p>Para segundo debate son eliminadas las cremas de leche, las leches condensadas azucarada, los postres de leche y los helados.</p>
<p><b>ARTÍCULO 4. VIGENCIA.</b> Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno Nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4. VIGENCIA.</b> Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno Nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4. VIGENCIA.</b> Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno Nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.</p>	<p>En primer y segundo debate sin modificaciones.</p>

## 7. Impacto fiscal.

En lo concerniente al **impacto fiscal** del proyecto, es menester recordar que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 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”. Cumpliendo con lo establecido por dicha normativa, el 4 de septiembre de 2024 se envió una copia del presente documento al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a fin de que, dentro de sus atribuciones, emitiera un informe y evaluará el costo de la propuesta. Cabe resaltar, sin embargo, que la Corte Constitucional ha sido consistente en señalar que la adecuación entre los proyectos de ley y la política económica del Ejecutivo “no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas” y que pretender que así fuera “vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”. (Sentencia C-490 de 2011).

Además de lo anterior, La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

*“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se*

*producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto original).*

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto original).

Adicional a lo anterior, el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece que el análisis de impacto fiscal podrá allegarse *“en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República”* en ese sentido, se somete a consideración la presente ponencia para discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate, el cual puede continuar su trámite en la corporación sin el concepto respectivo emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 8. Conflicto de intereses

Con respecto a los **conflictos de interés**, según lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, que modificó la Ley 5 de 1992 en relación con el régimen de conflicto de interés de los congresistas, se señala que esta propuesta se ajusta a la causal (a) de ausencia de conflicto de interés, la cual establece lo siguiente:

*“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.”*

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabilan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

*“(…) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

*"Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

*d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

*PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

**PARÁGRAFO 3o.** *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.”*

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022<sup>1</sup>, estableciendo que:

*“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”*

También el Consejo de Estado el año 2010<sup>2</sup> sobre el conflicto de interés se conceptuó:

*“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.*

*No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por*

---

<sup>1</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.

<sup>2</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL., Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

*ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”*

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

En ese sentido, no existe un conflicto de interés por parte del ponente y autor del proyecto de ley respecto de las disposiciones que este incluye, toda vez que con el mismo no se genera beneficio alguno que reúna las características dispuestas en la ley para ello, es decir particular, actual y directo.

## 9. Proposición.

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos **ponencia positiva** y solicitamos a los Honorables Representantes a la Cámara, dar trámite al Proyecto de Ley No. 291 de 2024C. *“Por medio de la cual se excluyen de los impuestos saludables a algunos derivados de la*

*leche*", teniendo en cuenta el texto para segundo debate que se presenta a continuación, con las modificaciones propuestas.

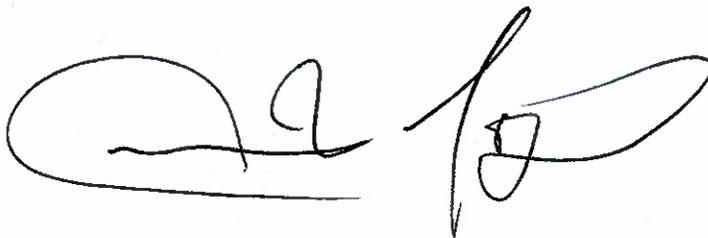
Cordialmente,



**LEONARDO GALLEGO ARROYAVE**  
Representante a la Cámara Valle del Cauca  
Coordinador Ponente.



**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT**  
Representante a la Cámara Nariño  
Ponente.



**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN**  
Representante a la Cámara Atlántico  
Ponente



**WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ**  
Representante a la Cámara Caldas  
Ponente



**10. Texto propuesto para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley 291 de 2024 Cámara**

**PROYECTO DE LEY No. 291 de 2024 CÁMARA**

**“POR LA CUAL SE DECLARAN EXENTOS DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene como objeto declarar exentos a algunos derivados de la leche de los “impuestos saludables” contemplados 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, el cual quedará así:

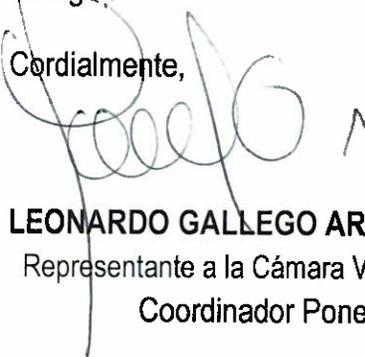
*“6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida.”*

**ARTÍCULO 3.** Adiciónese un párrafo 5 al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

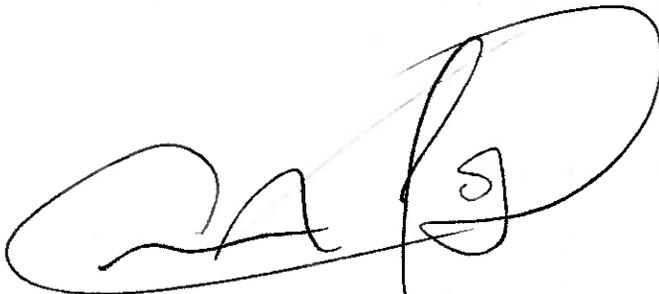
*“PARÁGRAFO 5. Las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, suero costeño o atollabuey, el manjar blanco, se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.”*

**ARTÍCULO 4. VIGENCIA.** Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno Nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.

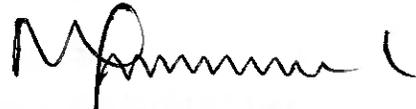
Cordialmente,

  
**LEONARDO GALLEGO ARROYAVE**  
Representante a la Cámara Valle del Cauca  
Coordinador Ponente.

  
**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT**  
Representante a la Cámara Nariño  
Ponente.



**ARMANDO ANTONIO ZABARAIN**  
Representante a la Cámara Atlántico  
Ponente



**WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ**  
Representante a la Cámara Caldas  
Ponente