

Hacienda

COMISIÓN TERCERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: Livia Talero
Fecha: 30 de Abril 2025
Hora: 10:34 am
Número de Radicado: 1894

3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Representante
KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad



Radicado: 2-2025-026421
Bogotá D.C., 30 de abril de 2025 10:05

Radicado entrada
No. Expediente 20029/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley 469 de 2024 de la Cámara de Representantes "por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 624 de 1989 y se dictan otras disposiciones.". Radicado interno No. 1-2025-025164

Respetada Presidenta:

En atención a la solicitud de análisis de impacto fiscal presentada por el Honorable Representante a la Cámara Wadith Alberto Manzur, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley del asunto, de iniciativa congresional, tiene por objeto "modificar el Decreto Ley 624 de 1989 con el propósito de establecer la alimentación como un beneficio social para los trabajadores y sus familias, garantizando su acceso a una alimentación adecuada dentro del entorno laboral."²; así mismo, propone otorgar un beneficio tributario para las empresas colombianas que reconozcan este beneficio a sus trabajadores, consistente en la aplicación de un descuento o deducción sobre su impuesto sobre la renta.

Para su consecución, específicamente, la iniciativa del asunto propone que las empresas puedan elegir entre **descontar** del impuesto sobre la renta el 25% del valor pagado en beneficios de alimentación durante el año o periodo gravable, o **deducir** en la depuración de su impuesto sobre la renta el 150% de los pagos que dicha empresa realice por este concepto a sus empleados. En cualquier caso, el beneficio social de alimentación deberá ser equivalente hasta 10 UVT mensuales para cada trabajador.

Asimismo, establece que para garantizar dichos beneficios alimenticios, el empleador podrá reconocerlo, exclusivamente, a través de las siguientes modalidades: i) la instalación de comedores o casinos, operados por terceros; ii) uso de restaurantes administrados por terceros en el lugar de trabajo o en sus inmediaciones; o iii) la entrega mensual de bonos de

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

² Gaceta del Congreso No. 399 de 2025. Proyecto de Ley 469 de 2024 Cámara. Pág 1.

Continuación oficio

alimentación de carácter intransferible, a través de vales, cupones o tarjetas de alimentación electrónicas emitidas por entidades especializadas en este tipo de servicio profesional, que podrán ser redimidos en tales empresas, mercados campesinos o establecimientos de pequeños productores agropecuarios.

En primer lugar, en relación con la propuesta de otorgar un descuento o deducción sobre el impuesto de renta, es importante señalar que esta implicaría un menor recaudo tributario, lo cual significaría menores ingresos para el Gobierno nacional. Esta situación conllevaría a la desfinanciación de programas de gasto que puedan estar ya comprometidos, afectando la sostenibilidad de las finanzas públicas y el cumplimiento de la Regla Fiscal.

Así mismo, se observa que el proyecto de ley no presenta las estimaciones y cálculos precisos, ni en su articulado ni en la exposición de motivos, y en ese sentido, no es posible que esta Cartera pueda realizar una estimación o proyección del impacto fiscal de la iniciativa sobre las finanzas públicas, motivo por el cual, este resulta incuantificable.

En relación con el ejercicio establecido en la exposición de motivos, que propone que estos beneficios tributarios sean financiados por medio de un incremento en el recaudo de impuestos indirectos como el IVA, o a través de los efectos positivos sobre la actividad económica por la menor carga tributaria a las empresas y una fuerza laboral mejor alimentada, es preciso indicar que, no es claro cómo estos efectos positivos pueden verse reflejados en el corto plazo, de manera que compensen la reducción contingente en el recaudo del impuesto sobre la renta y limite la afectación sobre los ingresos corrientes de la Nación. Motivo por el cual se sugiere a los autores y ponentes plantear una estimación precisa del costo fiscal de los beneficios tributarios, así como la identificación de una fuente de financiamiento que compense la reducción del recaudo en el corto plazo.

Aunado a lo anterior, es preciso aclarar que, si bien la potestad legislativa otorga un amplio margen de configuración, no puede entenderse que el mismo sea absoluto, pues de acuerdo con la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, la facultad del legislador para establecer beneficios tributarios debe estar fundada en razones de orden fiscal, económico o social³, además, de estar limitada por los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario⁴. Así mismo, es preciso mencionar que el artículo 334 Constitucional señala que el Estado podrá intervenir en la economía con el fin de alcanzar de manera progresiva los fines del estado Social de Derecho, siempre que esto se desarrolle en un marco de sostenibilidad fiscal que, en todo caso deberá priorizar el gasto público social.

A su turno, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución política, a iniciativa del Gobierno nacional, solo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito decretar *exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*

³ Corte Constitucional. Sentencia C - 109 de 2023. MS. Paola Andrea Meneses Mosquera. "96. (...) tales como: (i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas en razón de desastres naturales; (ii) el fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades que ofrecen bienes o servicios de sensibilidad social; (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados con la generación de empleo masivo; (iv) la protección de determinados ingresos laborales; (v) la protección a los cometidos de la seguridad social; y (vi) en general, una mejor redistribución de la renta global que ofrece el balance económico del país."

⁴ Ibidem



qexy Ego5 YWaz Y3Os D6At YBDn k40=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵, sin el cual se incurre en un vicio de inconstitucionalidad. De manera que la iniciativa bajo estudio requiere el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera en materia fiscal y tributaria, conforme a sus competencias⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que, el Gobierno nacional reconoce la necesidad de incrementar los esfuerzos para combatir la inseguridad alimentaria, especialmente en hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica, motivo por el cual, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *"Colombia Potencia Mundial de la Vida"*, ha implementado distintas políticas y programas que buscan hacer frente a esta realidad, verbigracia, la citada norma prevé en sus artículos 66, 67, 213 a 222, la creación de programas y políticas que se enlistan continuación, que, si bien buscan aliviar la carga económica de los hogares, también fomentan el acceso y democratización a la seguridad alimentaria:

- i. "Hambre Cero - PHC": busca garantizar el derecho a la alimentación, especialmente en zonas vulnerables y marginadas. Su objetivo es asegurar el acceso a alimentos nutritivos, fortalecer los sistemas alimentarios locales, y reducir la desnutrición.
- ii. "Programa Renta Ciudadana": busca contribuir a la superación de la pobreza, fomentar la movilidad social y fortalecer la economía local, mediante la entrega de ayudas económicas, conocidas como Transferencias Monetarias Condicionadas y No Condicionadas.
- iii. "Política pública para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y de lucha contra el hambre"⁷: busca ejecutar la política de producción, distribución y abastecimiento de alimentos a nivel nacional, en desarrollo de la cual, se reforma la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), y se crean las Zonas de Recuperación Nutricional dentro de Ecosistemas Estratégicos para la Soberanía Alimentaria (ZRN), el Sistema de Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación del Hambre y la Malnutrición (SNSMSHM), el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA), el Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición (ODAN).
- iv. "Unidades Productivas de Autoconsumo - UPA": busca fomentar la producción alimentaria autónoma de las comunidades y poblaciones con vulnerabilidades socioeconómicas, como una estrategia para avanzar en la seguridad alimentaria del país⁸, reconociendo que no es necesario comprar lo que la tierra nos puede dar. es

⁵ Ver sentencia C- 821 de 2011, entre otras

⁶ Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

⁷ Artículo 213 al 222. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *"Colombia Potencia Mundial de la Vida"*.

⁸ Acuerdo 687 de 2023 entre el Departamento de Prosperidad Social y el Programa Mundial de Alimentos para fortalecer el proyecto Unidades Productivas de Alimentos para el Autoconsumo (UPA), y la Resolución 1132 de 2024 *"Por medio de la cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 3 "Líneas de Intervención" de la Resolución 079 del 15*



Continuación oficio

un proyecto Asimismo, se destaca el Acuerdo 687 de 2023 entre el Departamento de Prosperidad Social y el Programa Mundial de Alimentos para fortalecer el proyecto Unidades Productivas de Alimentos para el Autoconsumo (UPA), y la Resolución 1132 de 2024 del Departamento Prosperidad Social que reglamenta el programa de transferencias Colombia sin Hambre.

Expuesto lo anterior, se evidencia que el Gobierno nacional cuenta con un marco institucional para la ejecución de la política pública en torno a la lucha contra la inseguridad alimentaria que, si bien hasta el momento se ha concentrado principalmente en iniciativas de carácter público, es bien visto buscar estrategias que involucren al sector privado como un actor activo dentro de la política alimentaria del País.

Por último, *dadas las implicaciones fiscales que tendría el proyecto de ley, al otorgarse beneficios tributarios sin la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos*, se hace necesario que los autores y ponentes de iniciativa den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En el mismo artículo, se consigna que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley **que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.**

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta sus comentarios, durante las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de disciplina fiscal, constitucional y legal vigente.

Cordial saludo,

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DIAN/DGPM/OAJ

Copia: Dra. Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Elaboró: Laura Vanessa Rodríguez Suárez

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Juliana Ocampo Quintero/Sebastian Perez/Carlos E Martínez

de enero de 2024 para reglamentar las Líneas de Intervención: Colombia Sin Hambre y se dictan otras disposiciones".

Firmado digitalmente por: MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO