

Bogotá D.C; septiembre ____ de 2025

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
E.S.D.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de Representante a la Cámara y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ta de 1992, me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley ***“Por medio de la cual se reduce progresivamente el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos”***, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara
Departamento del Huila

ANGELA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2025 CÁMARA

“Por medio de la cual se reduce progresivamente el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:**

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene como objeto reducir gradualmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5%, de tal modo que a partir del primero (1°) de enero de 2027 se reduzca al 10% y a partir del primero (1°) de enero de 2028 se modifique el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.

ARTÍCULO 2°. A partir del primero (1°) de enero de 2028, modifíquese el artículo 468-1 del Estatuto Tributario e inclúyase las siguientes subpartidas:

15.07.90.10.00 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar con adición de sustancias desnaturalizantes en una proporción inferior o igual al 1%.

15.07.90.90.00 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.11.90.00.00 Los demás aceites de palma y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.12.19.10.00 Los demás aceites de girasol y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.12.29.00.00 Los demás aceites de algodón y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.13.19.00.00 Los demás aceites de coco (de copra) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.13.29.10.00 Los demás aceites de almendra de palma (palmiste), y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.14.19.00.00 Los demás aceites de nabo (de nabina) o de colza con bajo contenido de ácido erúico y sus fracciones.

15.14.99.00.00 Los demás aceites de nabo (de nabina), colza o mostaza, y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.15.29.00.00 Los demás aceites de maíz y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.16.20.00.00 Grasas y aceites, vegetales y sus fracciones, parcial o totalmente hidrogenados, interesterificados, reesterificados o elaidinizados, incluso refinados, pero sin preparar de otro modo.

15.17.10.00.00 Margarina- excepto la margarina líquida.

15.17.90.00.00 Las demás margarinas, mezclas o preparaciones alimenticias de grasas o aceites, animales, vegetales o de origen microbiano, o de fracciones de diferentes grasas o aceites, de este capítulo, excepto las grasas y aceites alimenticios o sus fracciones de la partida 15.16.

ARTÍCULO 3° TRANSITORIO. Para el período comprendido entre el primero (1°) de enero de 2027 y el treinta y uno (31) de diciembre de 2027, la tarifa general del impuesto sobre las ventas (IVA) para los bienes contenidos en el artículo 2° de la presente Ley será del 10%.

ARTÍCULO 4°. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA

Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

FLORA PERDOMO ANDRADE

Representante a la Cámara
Departamento del Huila

ANGELA VERGARA GONZALEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

MODESTO AGUILERA VIDES

Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS

Representante a la Cámara
Departamento del Meta

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____ DE 2025 CÁMARA

“Por medio de la cual se reduce progresivamente el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos”

El presente proyecto de Ley está compuesto por los siguientes apartes:

1. Objeto
2. Antecedentes
3. Justificación del proyecto
4. Marco jurídico
 - 4.1 Constitucional
 - 4.2 Legal
 - 4.3. Jurisprudencial
5. Competencia del Congreso
 - 5.1 Constitucional
 - 5.2 Legal
6. Impacto Fiscal
7. Conflictos de interés

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El presente proyecto de Ley tiene como objeto reducir gradualmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5%, de tal modo que a partir del primero (1°) de enero de 2027 se reduzca al 10% y a partir del primero (1°) de enero de 2028 se modifique el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.

2. ANTECEDENTES

Este proyecto de Ley fue radicado el 06 de septiembre de 2023 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y posteriormente publicado en la Gaceta No. 1297 de 2023, asignándosele el radicado (PL 213/2023C).

Durante su trámite legislativo alcanzó a ser debatido y aprobado en tres de sus cuatro debates, llegando hasta la plenaria del Senado con el número PL 213 de 2023 Cámara – 028 de 2024 Senado. Sin embargo, no logró surtir el cuarto y último debate en dicha corporación y, en consecuencia, fue archivado conforme a lo previsto en el Reglamento del Congreso.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Los aceites y grasas comestibles son productos elaborados a partir de materias primas de origen vegetal como lo son los aceites crudos de palma, soya, girasol y canola principalmente. Estos productos son indispensables y saludables para la alimentación humana y son consumidos de forma directa por los hogares colombianos en productos como aceites líquidos refinados, margarinas, o de forma indirecta en productos de panadería, pastelería, entre otros. A su vez, son insumos indispensables en la elaboración de alimentos concentrados para animales, productos de aseo personal y del hogar, pinturas y productos de alta complejidad desarrollados por la industria oleoquímica nacional como lo son medicamentos, particularmente en tratamientos de la piel, malaria, cáncer, enfermedades cardíacas, digestivas e inflamatorias, vitaminas, linimentos, ungüentos, emplastes, pomadas, humectantes, demulcentes, laxantes, suplementos dietarios, leches infantiles, suspensiones inyectables, entre otros.

Conforme a lo anterior, son bienes de primera necesidad, parte fundamental en la canasta básica familiar de los hogares colombianos. Según el DANE, el 64,3% de los hogares realizan al menos un gasto mensual en estos productos, ocupando de esta forma el séptimo puesto dentro de los alimentos que más adquieren los hogares colombianos.

Los aceites vegetales comestibles y las margarinas tienen una tarifa del 19% de IVA, lo cual se traduce en un precio especialmente alto de estos alimentos, que finalmente, debe ser asumido directamente por parte de los consumidores.

Estos productos son bienes de primera necesidad, que todo hogar colombiano incluye dentro de su canasta básica para la preparación de sus alimentos en sus hogares. El carácter necesario e insustituible implica la inexistencia de otro producto que pueda ser reemplazado para suplir las funciones que tienen los aceites vegetales comestibles y las margarinas. Por lo cual, indistintamente del estrato económico, familias con altos o bajos ingresos, se ven en la necesidad de adquirir este tipo de productos sin importar el precio de los mismos. El aumento de precio en estos productos afecta principalmente a los hogares de menores ingresos pues de los 53 alimentos que conforman la canasta básica, los aceites comestibles ocupan el puesto 8 en ponderación del gasto de estos hogares.

Los aceites y las grasas vegetales, conforme a la normatividad vigente, NO son productos ultra procesados, por lo cual, NO son sujetos de etiquetado frontal nutricional y de advertencia, razón que reafirma que es un producto saludable en las dinámicas de alimentación y la canasta básica de los hogares colombianos, al ser indispensables en la dieta alimentaria. A su vez, proveen ácidos grasos esenciales que el cuerpo humano no puede producir, además de cumplir diversas funciones vitales como almacenar energía, servir de estructura para producir hormonas y otras sustancias indispensables, facilitar el transporte de varias vitaminas, entre muchas otras. Por lo tanto, prescindir de su consumo resultaría perjudicial para la salud.

Históricamente los aceites crudos (materia prima, no apta para consumo humano) y los aceites refinados comestibles (producto final, apto para consumo humano) han mantenido la misma tarifa de IVA¹. Sin embargo, a partir de la reforma tributaria Ley 1607 del año 2012 los aceites crudos pasan al grupo de bienes gravados con una tarifa de IVA del 5 % mientras que los aceites refinados comestibles continúan bajo la tarifa general.

Esta disparidad creó un incentivo significativo hacia la ilegalidad en este sector, ya que los aceites refinados comestibles legales perdieron participación en el mercado, siendo desplazados por marcas provenientes de una industria paralela que no paga impuestos ni cumple con normas sanitarias o buenas prácticas de manufactura. Además, estos aceites ilegales tienen un impacto negativo en la salud de quienes los consumen.

A partir de ese momento, Colombia se convirtió en uno de los pocos países en los cuales los aceites comestibles están gravados con la tarifa general de IVA. En la mayoría de los países del continente y del mundo, los aceites comestibles están sujetos a una tarifa menor que la general.

Tabla 1. Tarifa general de IVA y tarifa IVA para los aceites refinados comestibles.

País	Tarifa General IVA	Tarifa IVA Aceites Comestibles	Nota
ECUADOR	12%	0%	Excluido de IVA
MÉXICO	16%	0%	Excluido de IVA
CHILE	19%	0%	Excluido de IVA

¹ Excepto entre los años 1989 y 1998 donde los aceites refinados estuvieron dos veces exentos de la tarifa y una vez excluidos mientras que los aceites crudos permanecieron a tarifa general.

PARAGUAY	10%	5%	Tarifa mínima
REINO UNIDO	20%	5%	Tarifa mínima
PAISES BAJOS	21%	9%	Tarifa mínima
ESPAÑA	21%	10%	Tarifa mínima
URUGUAY	22%	10%	Tarifa mínima
BRASIL	18%	De 7% al 18%	Varía según Estado
ALEMANIA	19%	De 7% al 19%	Varía según Estado
BOLIVIA	13%	13%	Tarifa general
PERÚ	18%	18%	Tarifa general
COLOMBIA	19%	19%	Tarifa general
ARGENTINA	21%	21%	Tarifa general

Fuente: Análisis de ordenamientos jurídicos de diversos países, elaborado por Asograsas.

Los productos objeto de reducción de IVA de este Proyecto de ley, hacen parte de una industria nacional de aceites y grasas comestibles que las elaboran a partir de materias primas vegetales. Los productos elaborados, como ya ha sido mencionado, son usados por los hogares para la preparación y acompañamiento de sus alimentos e incluso, por diversas industrias alimenticias como insumos para sus productos.

IMPACTO DEL IVA A TARIFA GENERAL EN ACEITES Y MARGARINAS COMESTIBLES

A. AUMENTO EN EL GASTO DE LOS HOGARES

A pesar de la importancia que tiene el consumo de los aceites y grasas comestibles refinados en los hogares colombianos, la tarifa del IVA de 19 % genera presiones inflacionarias a los hogares adicionales a las generadas por el comportamiento del mercado. Adicionalmente, al no tener sustitutos en la dieta alimentaria, son un producto indispensable en la canasta básica de los hogares colombianos. Ante la imposibilidad de acceder a aceites en las cantidades y calidades requeridas, los hogares acuden a productos ilegales, que se ofrecen a menor precio, los cuales no cumplen con los estándares calidad e inocuidad, ni la normatividad vigente y además de ello no son aptos para el consumo humano.

Según cálculos de Asograsas, desde el año 2013 al 2021, los hogares colombianos se han visto obligados a pagar un sobre costo de aproximado de 3,6 billones de pesos al no tener una tarifa de IVA de 5 % en los aceites y grasas comestibles.

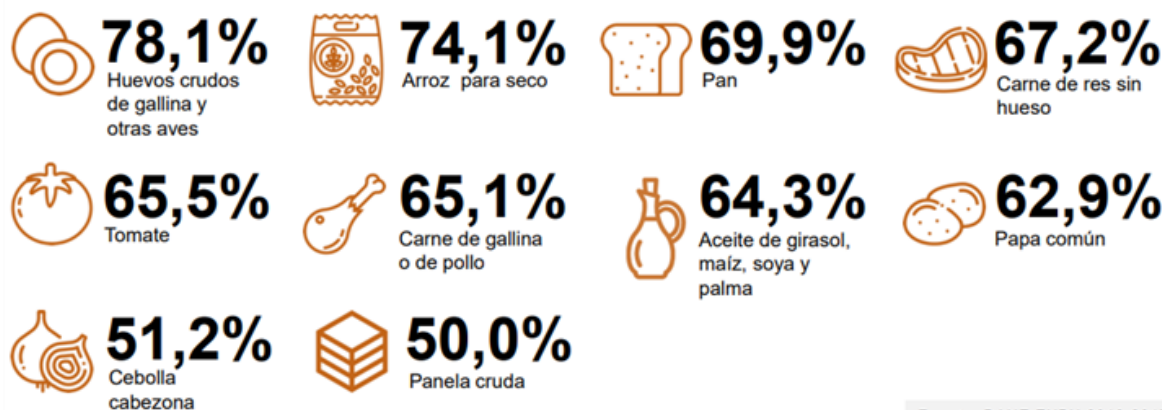
Tabla 2. Tarifa de IVA alimentos canasta familiar.

Producto	Ponderación de gasto IPC	Tarifa IVA
Aceites Comestibles	0,45	19%
Otros Productos De Panadería	0,27	19%
Salsas, Pastas Y Aderezos	0,16	19%
Frituras: Papas Fritas, Chitos, Maizitos, Patacones, Besitos, Etc. Para Consumo En El Hogar	0,11	19%
Dulces, Confités, Caramelos, Bombones, Chocolatinas, Chiclos, Masmelos, Cocadas Para Consumo En El Hogar	0,06	19%
Helados, Conos, Paletas, Vasitos, Refrescos Congelados Y Tortas Heladas Para Consumo En El Hogar	0,06	19%
Sopas, Cremas, Caldos Y Consomés	0,06	19%
Condimentos y hierbas culinarias	0,06	19%
Mantequilla De Vaca	0,05	19%
Margarinas y grasas animales y vegetales	0,03	19%
Frutas Congeladas O En Pulpa	0,02	19%
Frutos Secos Y Nueces, Cáscaras De Frutas Y Semillas Comestibles	0,02	19%
Gelatinas, Flanes Y Pudines En Polvo Para Preparar	0,01	19%
Carnes Preparadas, Charcutería Y Otros Productos Conteniendo Carne	0,40	5%
Otras Harinas, Cereales Y Almidones	0,30	5%
Azúcar Y Otros Endulzantes	0,26	5%
Café Y Productos A Base De Café	0,21	5%
Chocolate Y Productos A Base De Chocolate	0,18	5%
Pastas Alimenticias	0,12	5%
Maíz Y Sus Derivados	0,07	5%
Concentrados Para Preparar Refrescos	0,03	5%
Trigo Y Sus Derivados	0,02	5%
Té E Infusiones (Para Bebidas Calientes)	0,01	5%

Producto	Ponderación de gasto IPC	Tarifa IVA
Carne De Res Y Derivados	1,88	0%
Carne De Aves	1,24	0%
Leche	1,02	0%
Huevos	0,68	0%
Productos de río y mar (incluye pescados y camarones frescos o congelados y pescado enlatado como sardinas y atún)	0,60	0%
Carne De Cerdo Y Derivados	0,48	0%
Quesos Y Productos Afines	0,46	0%
Leche En Polvo Para Lactantes	0,06	0%
Arroz	0,93	Excluido
Frutas frescas (II)	0,70	Excluido
Pan	0,68	Excluido
Hortalizas y legumbres frescas (II)	0,34	Excluido
Plátanos	0,31	Excluido
Papas	0,30	Excluido
Legumbres Secas	0,24	Excluido
Otros Derivados De La Leche	0,24	Excluido
Cebolla	0,20	Excluido
Tomate	0,18	Excluido
Panela Cruda Para Consumo En El Hogar	0,16	Excluido
Yuca Para Consumo En El Hogar	0,11	Excluido
Tomate de árbol	0,07	Excluido
Moras	0,07	Excluido
Naranjas	0,06	Excluido
Bananos	0,06	Excluido
Legumbres Y Hortalizas En Conserva Y Deshidratadas	0,06	Excluido
Jaleas, Mermeladas, Miel Y Similares	0,05	Excluido
Zanahoria	0,04	Excluido
Aracacha, ñame y otros tubérculos	0,03	Excluido
Sal	0,02	Excluido

Fuente: Asograsas, elaborados de datos DIAN.

Ilustración 1. Diez productos alimenticios que más adquieren los hogares Colombianos Total Nacional



Fuente: DANE ENPH 2016-2017

Fuente: DIAN.

Como puede observarse, en la tabla 2, los aceites comestibles son los únicos productos que están gravados con una tarifa de IVA del 19 % dentro de los diez productos alimenticios que más adquieren los hogares en Colombia. Los demás, están exentos o excluidos.

Por otro lado, según el DANE, los aceites comestibles ocupan la posición 11 en la ponderación de gasto de los alimentos que conforman la canasta básica para el cálculo del IPC; siendo la posición 8 si se toma el grupo de ingresos pobres. De esto se concluye que cualquier cambio en el precio de los aceites y grasas comestibles afecta más a los hogares de menores ingresos del país ya que destinan un porcentaje mayor de su ingreso a adquirirlos siendo indispensables en su canasta alimenticia.

B. INCENTIVO A LA ILEGALIDAD

Hay consenso entre todos los participantes de la cadena de los aceites y grasas comestibles (productores de materia prima, industria, transportadores, tenderos, comerciantes, gestores de aceite de cocina usado, entre otros), en que el principal incentivo para que exista un mercado ilegal de aceites y grasas comestibles es el IVA diferencial entre aceites crudos y aceites comestibles refinados.

Este incentivo perverso sumado a los altos precios internacionales de las materias primas ha provocado la proliferación de múltiples delitos como:

- **Evasión o elusión fiscal:** consistente en uso de prácticas ilegales tendientes a reducir y evitar el pago de impuestos de forma ilícita, ocultando la información que refleja el panorama real de sus operaciones. Ejemplo de lo anterior, ocurre cuando se declaran aceites comestibles refinados como crudos en zonas de frontera, o venta sin factura. Estas prácticas tienen un impacto negativo en la recaudación fiscal y en la competencia leal en el mercado.
- **Contrabando:** caracterizada por la comercialización de bienes que han ingresado de forma ilegal. Según Asograsas, de información reportada por la DIAN, entre 2017 y 2023 en promedio el 34 % en cantidad y el 22 % valor (dólares CIF) de las exportaciones ecuatorianas de aceite de palma crudo a Colombia entraron subfacturadas mientras que, para el aceite de palma refinado, blanqueado y desodorizado (RBD) el promedio en cantidad fue de 31 % y en valor del 36 %.
- **Violación normativa:** representada en la omisión del cumplimiento normativo vigente para el ejercicio de la actividad. Las mafias de aceites de cocina usado reutilizado incumplen los estándares constitucionales y legales para la producción y comercialización de alimentos para consumo humano; la legislación tributaria (al evadir el pago de impuestos), salud (al no cumplir estándares de calidad e inocuidad de alimentos), aduanera (al eludir el cumplimiento de los requisitos en materia de comercio exterior), ambiental (destinar aceites de cocina usados para consumo humano, cuando su uso legalmente solo es permitido para actividades industriales, en procesos de economía circular), laboral (al obligar a la fuerza laboral que necesita recursos para subsistir, a participar en la producción de aceites ilegales, degradando el empleo), los derechos del consumidor, entre otros que afectan el desarrollo del país.
- **Hurto de materias primas:** ante el incentivo de IVA diferencial, los agentes ilegales recurren al hurto de materias primas, usando los frutos vegetales en procesos clandestinos de transformación y comercialización, que carecen de trazabilidad.

Estas prácticas han generado que actualmente, la percepción de ilegalidad en el mercado de aceites y grasas comestibles sea bastante alta. Una encuesta interna realizada por Asograsas a sus empresas afiliadas encontró que entre enero y septiembre de 2023 la percepción de ilegalidad del sector fue del 28,3%.

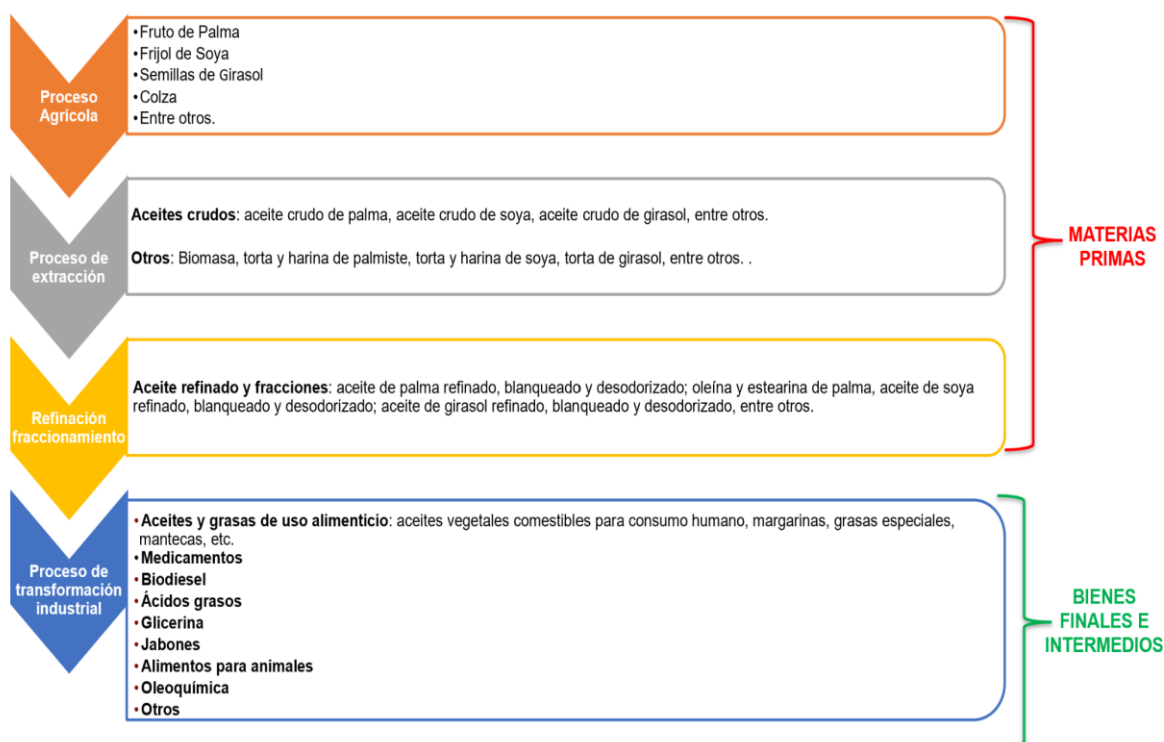
Con base en lo anterior, cabe resaltar que, esta iniciativa sería de gran importancia e impacto nacional pues, además de conducir a que los hogares colombianos puedan adquirir estos productos a menor

costo, también contribuiría a desincentivar la ilegalidad en sus diferentes modalidades pero además, se fortalecería la industrial legal que los produce y que genera alrededor de 9000 empleos directos en el país, registran ingresos operacionales por 10,2 billones de pesos y representan para el Estado 925.833 millones de pesos por concepto de IVA generado.

Datos recientes de la firma Raddar indican que, en el 2023, los hogares colombianos gastaron 9,1 billones de pesos en productos del sector. De cada 100 pesos que gastan los hogares en Colombia, 0,89 pesos se destinan a aceites y grasas. Además, de cada 100 pesos que gastan los hogares en alimentos para el hogar, 2,8 pesos se destinan a aceites y grasas. Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, encontró que el 64,3% de los hogares realizan un gasto mensual en estos productos.

El siguiente diagrama, muestra la cadena de valor de aceites y grasas vegetales:

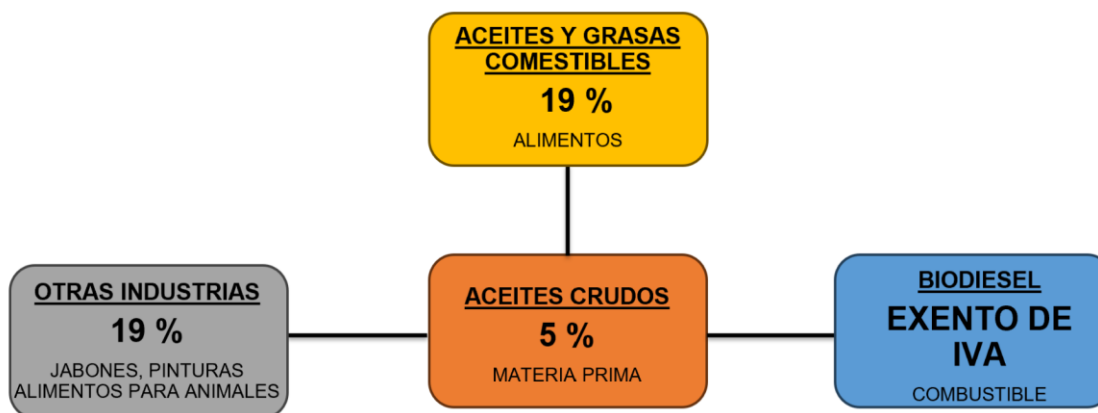
Ilustración 2. Cadena de valor ecosistema de aceites y grasas vegetales



Fuente: Asograsas.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta la estructura de la cadena productiva, el siguiente diagrama muestra el valor del IVA para algunos de los bienes productos del proceso de transformación industrial:

Ilustración 3. Estructura del IVA en el ecosistema de aceites y grasas vegetales



Fuente: Asograsas.

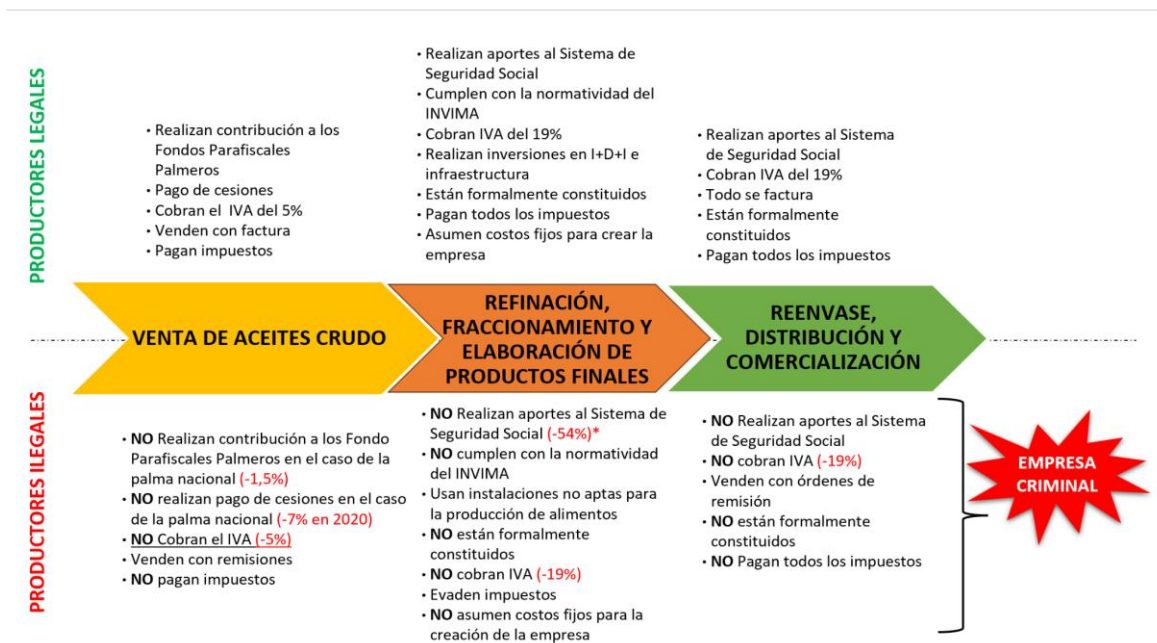
La gráfica anterior muestra la tarifa diferencial que tiene nuestro sistema tributario a la fecha para estos bienes que son producto final de una misma materia prima, que a la fecha, está gravada con un IVA del 5%, muy inferior al de los aceites y grasas comestibles, bienes que hacen parte de los productos de la canasta básica familiar.

Asograsas, representación gremial de la industria de grasas y aceites comestibles ante entidades públicas y privadas a nivel nacional e internacional, plantea los siguientes posibles efectos de esta tarifa diferencial del impuesto sobre las ventas - IVA:

- Percepción de ilegalidad en el mercado de 28.3 % aproximadamente.
- Incentiva prácticas ilegales en el sector como: contrabando, evasión y elusión de IVA.
- En periodos de precios altos de los aceites crudos como el actual, las prácticas ilegales se incrementan.
- No hay garantía de que las empresas ilegales cumplan con normas sanitarias ni buenas prácticas de manufactura.
- Las empresas ilegales ganan cada vez más participación en el mercado, poniendo en riesgo la generación de empleo formal, la posibilidad de innovación y desarrollo de las empresas que operan bajo la legalidad.
- El IVA a los aceites comestibles afecta más a los hogares de bajos ingresos pues ocupan el puesto 8 en ponderación del gasto según el DANE.

La siguiente gráfica (Asograsas, 2018), presenta un comparativo entre los producción legal e ilegal logrando evidenciar cómo afecta la ilegalidad en la cadena productiva de los aceites y grasas comestibles:

Ilustración 4. Ilegalidad en la cadena productiva de grasas y aceites vegetales



Fuente: Asograsas.

Habida cuenta lo anterior, se tiene que, el IVA vigente para las grasas y aceites comestibles, no es un tema menor pues, además del impacto a la economía de los hogares colombianos, también existe una asociación a la ilegalidad que pone en riesgo principios de equidad, pero aún más importante, la salud de los colombianos.

Ahora, es menester aclarar que, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 507 del 01 de abril del 2020 “*Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020*”, se adoptaron medidas especiales para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, dándole competencias al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural para fijar los listados de productos considerados de primera necesidad.

A través de la Resolución 000078 del 1 de abril del 2020 “*Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, y Ecológica*”, los ministerios precitados fijaron el listado de estos productos, dentro de los cuales se consideró a los aceites vegetales comestibles como uno de estos alimentos de primera necesidad que requieren especial protección.

C. RECAUDO

En una economía sin ilegalidad, los cambios en el recaudo del IVA solo deberían ser explicados por variaciones en la demanda, en los precios y/o en la tasa impositiva. Sin embargo, con la aprobación y entrada en vigencia de la Ley 1607 del 2012 que gravó a una tarifa de 5 % de IVA los aceites crudos y mantuvo los aceites refinados comestibles a la tarifa general, la relación entre recaudo de IVA, demanda de aceites y grasas comestibles e inflación de estos productos, no es clara.

Así, por ejemplo, para el año 2014 según la DIAN se presentó una disminución en el recaudo del IVA a los aceites y grasas comestibles de 4,9 %, el consumo aparente² de estos productos aumentó un 5,4 % mientras que la inflación de aceites y grasas disminuyó apenas un 0,7 %. Para el 2015 el recaudo de IVA y el consumo aparente presentaron una leve disminución de 0,3 % y 3,7 % respectivamente, mientras que los precios de estos productos presentaron un alza de 18,7 %.

Tabla 3. Impuesto generado a la tarifa general, consumo aparente nacional e inflación anual de los aceites y grasas refinadas comestibles.

AÑO	Impuesto generado a tarifa general CIU 1030 (Cifras en miles de pesos)	Variación anual	Consumo nacional aparente de aceites y grasas comestibles (Toneladas)	Variación anual	IPC aceites y grasas (Base dic 2018 = 100)	Variación anual
2014	358.274	↓ -4,9%	796.615	↑ 5,4%	77,91	↓ -0,7%
2015	357.132	↓ -0,3%	767.433	↓ -3,7%	92,45	↑ 18,7%
2016	514.323	↑ 44,0%	830.545	↑ 8,2%	99,46	↑ 7,6%
2017*	631.986	↑ 22,9%	876.551	↑ 5,5%	98,25	↓ -1,2%
2018	569.357	↓ -9,9%	778.330	↓ -11,2%	100,00	↑ 1,8%
2019	604.348	↑ 6,1%	707.501	↓ -9,1%	104,45	↑ 4,5%
2020	646.421	↑ 7,0%	655.195	↓ -7,4%	115,14	↑ 10,2%
2021	879.125	↑ 36,0%	664.983	↑ 1,5%	164,22	↑ 42,6%
2022	925.833	↑ 5,3%	687.340	↑ 3,4%	196,01	↑ 19,4%

* Entra en vigor la Ley 1819 de 2016 que aumenta la tarifa general de IVA al 19 %.

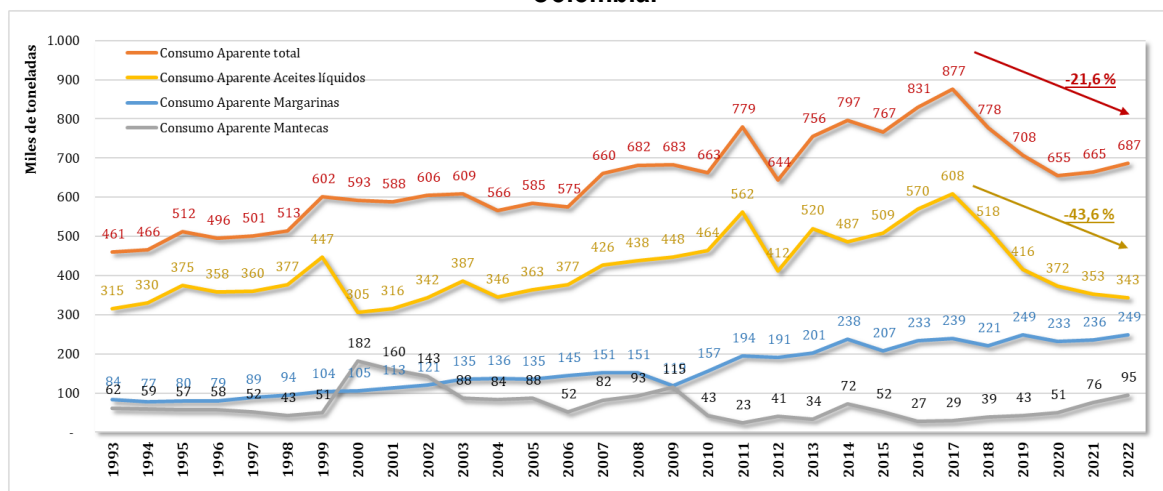
Fuente: DIAN, DANE, cálculos elaborados por Asograsas.

Las distorsiones generadas en el recaudo del IVA de los aceites y grasas comestibles obedecen a la aparición de actores ilegales que evaden el pago de IVA motivados principalmente por la tasa del 19 % que tienen estos productos. Esta industria paralela ilegal ha venido ganando participación en el mercado rápidamente a tal punto que el consumo aparente de aceites líquidos refinados (calculado a partir de datos oficiales de empresas legales), ha disminuido un 43,6 % entre el año 2017 al 2022,

² Lamentablemente en Colombia no se cuenta con información pública que permita analizar los cambios en el consumo de aceites y grasas comestibles a partir de información proveniente de los demandantes (hogares). Esto hace necesario aproximarse a la demanda desde la oferta, utilizando para ello el consumo aparente de estos productos en unidades físicas que se puede calcular de la siguiente manera: $C_t = P_t + M_t - X_t + \Delta Q_t$, donde C_t : Consumo aparente estimado de aceites y grasas comestibles en el año t , P_t : producción nacional de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DANE), M_t : importaciones de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DIAN), X_t : exportaciones de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DIAN), ΔQ_t : cambios en el inventarios.

justo cuando entra en vigencia la Ley 1819 de 2016 que aumenta la tarifa general de IVA al 19 %. En este mismo periodo, el consumo aparente de Margarinas aumentó un 4,3 % mientras que el consumo aparente de Mantecas vegetales creció un 224,9 % (ver ilustración 5).

Ilustración 5. Estimación de consumo aparente de grasas y aceites vegetales refinados en Colombia.



Fuente: DIAN, DANE, cálculos elaborados por Asograsas.

Actualmente, el mayor recaudo de IVA de aceites y grasas comestibles obedece a alzas en los precios y no por aumento del consumo aparente nacional. En este sentido, medidas que busquen disminuir la ilegalidad del sector (como por ejemplo reducir el IVA de los aceites y grasas comestibles al 5 %), tendrán un impacto positivo en el recaudo de IVA de estos productos.

IMPACTO DE LA ILEGALIDAD EN LOS ACEITES Y GRASAS COMESTIBLES

Un estudio de Asograsas y la Universidad Javeriana³, luego de analizar diversas muestras de aceites ilegales, concluyó que estos productos no aptos para el consumo humano, además de representar un engaño para el consumidor, tiene efectos nocivos en la salud pública, ante la existencia de agentes patógenos y tóxicos; con hallazgos significativos de hongos, heces de animales, heces humanas, y otros residuos no aptos para consumo humano.

Los agentes patógenos y tóxicos que contienen los aceites ilegales, conforme a estudios científicos nacionales e internacionales⁴, aumentan el riesgo de padecer enfermedades que afectan la salud y el

³ Facultad de Ciencias Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. 2010. Evaluación de la calidad microbiológica de aceites reenvasados. Bogotá D.C.

⁴ Navya, P.; Raju, K.; Sukumaran, MK Análisis de adulterantes alimentarios en alimentos seleccionados comprados en supermercados locales. IJASR 3, 82-89 (2017).

Das, M.; Khanna, SK Clínico estudios epidemiológicos, toxicológicos y de evaluación de seguridad sobre el aceite de argemona. Crítico. Rev. Toxicol. 27, 273-297 (1997).

Mishra, V.; Mishra, M.; Ansari, KM; Chaudhari, BP; Khanna, R.; Das, M. Adulterantes de aceites comestibles, aceite de argemona y

bienestar de los colombianos, tales como cáncer, alteraciones del metabolismo, cuadros neurodegenerativos, cerebrovasculares, colesterol; entre otras enfermedades no transmisibles, como lo son la diabetes, hepatitis, cardiopatías, aterosclerosis, dislipidemias, colesterol, desnutrición infantil, obesidad, afecciones respiratorias crónicas; entre otras, que, según la Organización Mundial de la Salud, representan en su conjunto el 70 % del número total de muertes anuales en el mundo, representando una amenaza grave para el desarrollo social y económico. El panorama en América es aún más preocupante, donde según la Organización Panamericana de la Salud, el 81 % de las muertes se asocian a este tipo de enfermedades, de los cuales el 36,4 % tiene lugar en personas menores de 70 años.

B. INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Según el Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2023: Estadísticas y tendencias⁵, en 2022 la inseguridad alimentaria en Colombia fue del 50 %, donde 16,3 millones de colombianos no consumieron alimentos suficientes y 23,2 millones tuvieron problemas de acceso de alimentos de primera necesidad, entre ellos los aceites y las grasas vegetales.

Conforme a la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria en el marco de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida que realiza periódicamente el DANE⁶, 28 de cada 100 hogares colombianos tuvieron que disminuir la cantidad y calidad de los alimentos consumidos, al menos una vez durante los últimos 12 meses, debido a la falta de dinero. A su vez, el 4,9 % de ellos la prevalencia de inseguridad alimentaria fue grave, lo que significa que en cinco de cada 100 hogares al menos una persona se quedó sin comer durante todo un día debido a que no tenían recursos. Dentro de los departamentos más afectados según los indicadores, se encuentran:

Tabla 4. Departamentos con Mayores Indicadores de Inseguridad Alimentaria conforme a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022.

DEPARTAMENTO	INDICADOR DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA
La Guajira	59,7 %
Sucre	47,9 %
Atlántico	46,1 %
Magdalena	45,3 %

mantequilla amarilla, como factores etiológicos del cáncer de vesícula biliar. EUR. J. Cáncer. 48, 2075-2085 (2012).

⁵ FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. 2023. América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2023: Estadísticas y tendencias. Santiago.

⁶ DANE. Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES). 2023

Chocó	43,2 %
Cesar	41,1 %
Arauca	39,3 %
Córdoba	38,9 %
Nariño	37,1 %
Vaupés	36,1 %
Bolívar	32,1 %
Vichada	30,7 %
Guaviare	30,4%

Fuente: Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria en el marco de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

En regiones densamente pobladas como Bogotá, se estima que el 25 % de la población no come tres veces al día y 1,5 millones de personas sufren de inseguridad alimentaria. Al respecto, valga destacar que los hogares presentan dificultades para adquirir bienes de la canasta básica familiar, exentos, excluidos y gravados; sin embargo, aquellos que están gravados con IVA en tarifa general, como los aceites refinados y las grasas vegetales, presentan una mayor dificultad de ser adquiridos por el consumidor para la satisfacción de sus necesidades alimentarias. Así las cosas, los recursos de los hogares colombianos son insuficientes para acceder a aceites y grasas vegetales comestibles en las cantidades y calidades requeridas para su alimentación, dado a su alto valor en el mercado, producto de la carga tributaria asociada.

Particularmente, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN 2015), destaca que dentro de los alimentos objeto de medición, los aceites y grasas vegetales ocupan el segundo lugar con mayor prevalencia de consumo por parte de la población colombiana para todos los grupos etarios. Sin embargo, el consumo de aceites y grasas resulta no ser el adecuado y suficiente en ninguno de los grupos etarios previstos por la encuesta, si se contrasta con las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes (RIEN).

Tabla 5 - Consumo de Aceites y Grasas ENSIN 2015

GRUPO ETARIO	ACEITE VEGETAL		MARGARINA	
	PREVALENCIA DEL CONSUMO	CANTIDAD	PREVALENCIA DEL CONSUMO	CANTIDAD
1- 4 AÑOS	25,16%	8,4 gramos /día	11,40%	3,4 gramos/día

5 -12 AÑOS	79,9%	11,7 gramos / día	10,60%	5,4 gramos/día
13 -17 AÑOS	61,30%	10,7 gramos/día	7,40%	7,1% gramos/día
18 - 64 AÑOS	64,50%	10,5 gramos/día	NR	NR
GESTACIÓN	74,40%	13,0 gramos/día	13,20%	5,3% gramos /día

Fuente: Estudio elaborado por I-Nova Soluciones Integrales (2024).

Tabla 6 - Cálculo propio para consumo de 2000 kcal/día y una distribución dietaria normal

KCAL RECOMENDADA DÍA: 2000			
	DISTRIBUCIÓN	KCAL	GRAMOS
AZUZARES CHO'S	55%	1100	27,5
GRASAS	35%	700	77,8
PROTEINAS	10%	200	50

Fuente: Estudio elaborado por I-Nova Soluciones Integrales (2024).

Por ejemplo, el grupo etario de 18 a 64 años, con un consumo de 2000 kilocalorías día y una distribución dietaria normal, declaró en la ENSIN 2015 (Ver Tabla 5) que su consumo promedio de grasas y aceites comestibles era de 10,5 gramos/día. Este indicador, al ser contrastado con la recomendación de consumo actualmente vigente (Ver Tabla 6), que es de 77,8 gramos/día para una fórmula dietaria normal, **REPRESENTA UNA DIFERENCIA DE 67,3 GRAMOS** de nutriente de grasas en adultos de 18 a 64 años. Estos adultos se encuentran actualmente en alta probabilidad de déficit por malnutrición, independientemente del peso corporal, debido a la baja ingesta de ácidos grasos presentes en aceites y grasas comestibles⁷.

El consumo insuficiente de aceites y grasas comestibles causa, entre otros, afectaciones en el transporte y absorción de vitaminas liposolubles ADEK⁸, mala absorción de hierro, calcio, magnesio y vitamina B12, baja producción de hormonas y fosfolípidos, baja producción de esfingomieloides, baja producción de glicolípidos en los cerebrósidos y gangliósidos, baja producción de ésteres como el

⁷ Ácido linoleico, ácido γ-linolénico, ácido eicosadienoico, ácido dihomo-γ-linolénico, ácido araquidónico, ácido docosadienoico, ácido adrenico, ácido docosapentaenoico, ácido caléndicom ácidos grasos ω-3, ácido α-linolénico, ácido estearidónico, ácido eicosatrienoico, ácido eicosatetraenoico, ácido eicosapentaenoico, ácido docosapentaenoico (ácido clupanodónico), ácido docosahexaenoico, ácido tetracosapentaenoico, ácido tetracosahexaenoico..

⁸ Vitaminas A, D, E Y K.

colesterol, déficit en el control de cetonas y baja producción de energía⁹. Esto genera enfermedades y secuelas que impactan vidas sanas, activas y capaces de los colombianos.

A su vez, de acuerdo con los estudios anteriormente citados, el déficit por malnutrición ante la baja ingesta de ácidos grasos presentes en aceites y grasas comestibles genera en niños reducción de la capacidad intelectual, disminución de talla y desarrollo motor, alteraciones cardíacas, renales y hepáticas, dificultades para desarrollarse académica y socialmente, entre otros; y en adultos mayores, mayor probabilidad de desarrollo de hipertensión arterial, enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), diabetes, mayor riesgo de caídas y accidentes; entre otros cuadros que representan mayores requerimientos de atención en salud.

Conforme a lo anterior, es inconcebible que en la actualidad las grasas y aceites comestibles, producto indispensable en la canasta básica familiar de millones de colombianos, tengan una tarifa de IVA del 19 %, requiriendo soluciones concretas e inmediatas, como la reducción de la base gravable del IVA al 5 %.

C. MEDIO AMBIENTE

El Aceite de Cocina Usado (ACU) representa un subproducto significativo tanto de la cocina doméstica como de la industria alimentaria, cuyo impacto ambiental y económico ha suscitado una creciente preocupación. Tras su uso en la preparación de alimentos, el adecuado manejo del ACU se vuelve crucial para evitar repercusiones negativas en el medio ambiente, tales como la obstrucción de sistemas de alcantarillado y la contaminación del agua. Además, su reutilización en la cocina presenta serias implicaciones para la salud pública.

La existencia de una tarifa diferencial de IVA entre aceites crudos y refinados ha fomentado el desvío del ACU hacia el consumo humano, desalentando su aprovechamiento en prácticas de economía circular, como la producción de combustibles elaborados a partir de desechos como los son: el biodiésel de segunda generación, Diesel renovable y Combustible de Aviación Sostenible (SAF por sus siglas en inglés). Estos combustibles, obtenido a partir de ACU, se constituyen como una alternativa más sostenible frente a los combustibles fósiles tradicionales, ofreciendo un camino hacia una economía menos carbonizada y más respetuosa con el medio ambiente.

La falta de disponibilidad de ACU para la producción de estos tipos de combustibles, ha limitado severamente el desarrollo de la industria nacional enfocada en la producción de combustibles de bajas emisiones de carbono, la cual es una oportunidad de crecimiento sostenible en el tiempo, garantizando la seguridad de suministro e independencia energética, reducir las emisiones, minimizar el consumo de recursos naturales, disminuir la generación de residuos, incentiva la economía circular, beneficiar la economía local al fomentar modelos de producción basados en la reutilización de residuos cercanos

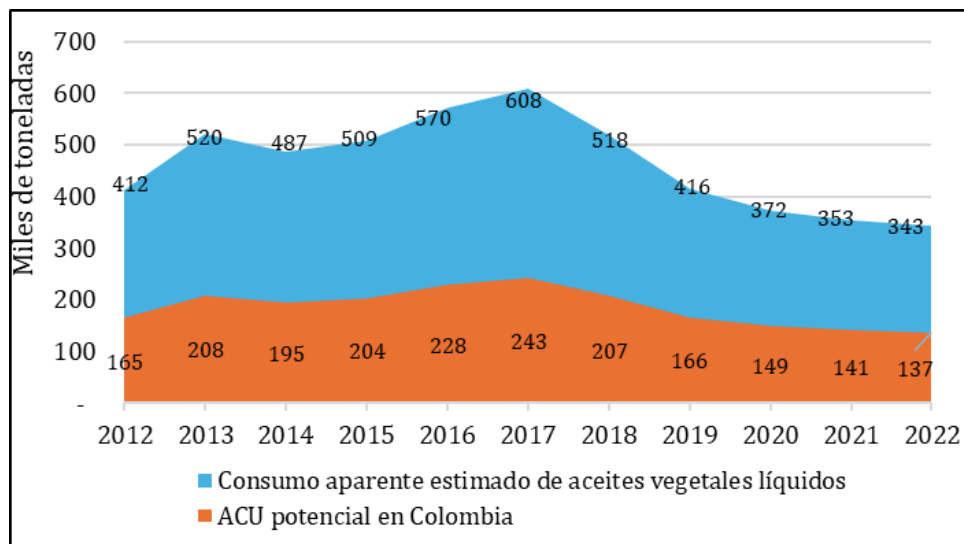
⁹ Murray R. y col. Bioquímica de Harper Ilustrada, Manual Moderno, México, 2004. 16 edición

González de Buitrago y col, Bioquímica Clínica, McGraw Hill, España, 1998, 1era. Edición.

Krause A, Kathleen L, Mahan M. Food Nutrition & Diet therapy. Octava edición. Pensylvania, USA: Ed. Interamericana Mc Graw Hill; 1995

como materia prima, estimular el desarrollo de un nuevo modelo industrial más innovador y competitivo, así como mayor crecimiento económico y más empleo, entre otras muchas ventajas, cuyo desarrollo ha avanzado en Europa, Asia y Norteamérica.

Ilustración 3. Consumo aparente estimado de aceite refinados vegetales líquidos y ACU potencial en Colombia.



Fuente: DIAN, DANE, cálculos de Asograsas.

Aproximadamente el 40 % del consumo total de aceite de cocina podría ser reutilizado como ACU, sin embargo, la tasa de recolección actual apenas alcanza el 10 % de este potencial, dejando un amplio margen para la operación de empresas ilegales que desvían este material para reincorporarlo al mercado de aceites comestibles mediante procesos rudimentarios de filtrado, blanqueo y reenvasado que como se mencionó anteriormente, no cumplen ningún estándar de calidad.

Estas prácticas ilegales representan una amenaza tanto para la salud pública como para el medio ambiente, al propiciar la disposición inadecuada del ACU en sistemas de alcantarillado, ecosistemas y otras áreas de especial protección ambiental. De este modo, es necesario implementar medidas que desincentiven la ilegalidad en este sector y promuevan la reducción del IVA en los aceites refinados, estimulando así su adecuado aprovechamiento en actividades de economía circular y su contribución a la mitigación de la contaminación y el cambio climático.

D. TRANSGRESIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha enfatizado en sendas sentencias el deber del legislador, en ejercicio de su facultad constitucional de ordenar el sistema tributario, garantizar y respetar la igualdad, equidad y el mínimo vital de los contribuyentes, en el ejercicio de su libertad de configuración normativa.

Aplicando los criterios jurisprudenciales, al IVA diferencial entre aceites crudos y refinados, se identifica:

- Vulneración del principio de equidad tributaria, en razón a que carga injustificadamente a las personas con menor capacidad adquisitiva, que requieren de este producto en su canasta básica alimentaria, impidiéndoles su subsistencia digna y el cumplimiento de sus necesidades básicas y fundamentales.
- Es irrazonable e injustificado en el contexto socioeconómico colombiano, caracterizado por los significativos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria.
- Es regresivo y propicia la desigualdad social, imponiendo mayores cargas tributarias a los hogares pobres.
- Afecta el mínimo vital, al tratarse de productos alimenticios necesarios para suplir las demandas alimentarias de la población, afectando su garantía mínima de subsistencia digna y autónoma.
- Desconoce la perspectiva e impacto social que genera en los consumidores, el pago del 19 % en productos de primera necesidad, como lo son los aceites y las grasas comestibles.
- No propende por la solidaridad social tributaria, al omitir tener en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos, para determinar su carga fiscal.

IMPACTOS POSITIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Equidad tributaria: permitirá a los hogares con menor capacidad adquisitiva, en pobreza e inseguridad alimentaria, acceder a aceites y grasas comestibles en las cantidades y calidades requeridas para su alimentación, como alimento básico de la canasta básica familiar, asegurando un mínimo vital para su subsistencia digna y la satisfacción de sus necesidades básicas.

Enfoque preventivo en salud: materializa el enfoque preventivo en salud, asegurando que los aceites y margarinas que consumen los hogares colombianos sean legales, y puedan consumirse de manera adecuada y suficiente, protegiendo la vida y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al eliminar el diferencial de IVA, menos agentes patógenos y tóxicos llegarán a la vida de los ciudadanos, previniendo enfermedades crónicas y altamente costosas, que afectan su calidad de vida.

A su vez, permitirá atender prevalencias de interés en salud asociadas a la disminución del consumo de nutrientes grasas, tales como la anemia por deficiencia de hierro, déficit de vitamina A, D; entre otras situaciones presentes en niños de 6 meses a 4 años y demás grupos etarios.

Seguridad alimentaria: permite a los hogares colombianos, adquirir aceites y grasas de las calidades y cantidades necesarias, garantizando una alimentación segura, suficiente y de calidad, que permita eliminar el déficit nutricional derivado de la carencia del nutriente aceites y grasas en la dieta alimentaria. A su vez, promueve el acceso universal y democrático a grasas y aceites de alta calidad producidos por la industria nacional para satisfacer las necesidades alimentarias de la población, los cuales son alimentos saludables; eliminando el mercado ilegalidad de alimentos quienes actualmente se aprovechan de las necesidades alimentarias de los más necesitados, para enriquecerse.

Alivio inflacionario al consumidor: representa un beneficio inmediato para los consumidores, al

reducir el precio de compra de aceites y grasas comestibles. Lo anterior conlleva un ahorro significativo en la compra de estos productos, especialmente para las familias vulnerables quienes destinan el mayor porcentaje de sus ingresos a la adquisición de los productos de la canasta básica familiar, como el aceite.

Ambiental: es una medida necesaria para erradicar los incentivos a economías ilegales e impulsar la destinación del aceite de cocina usado a actividades legales de economía circular, protegiendo la salud pública y el derecho al medio ambiente sano a todos los habitantes del planeta. A su vez, permitirá desarrollar en Colombia un modelo de transición energética, que contribuya a la protección del medio ambiente y la vida.

Lucha contra la ilegalidad: desincentiva la existencia de organizaciones ilegales que afectan el recaudo tributario, la salud pública, el medio ambiente y el desarrollo del país.

Plan Nacional de Desarrollo: el Proyecto de Ley materializa los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia: Potencia Mundial de la Vida”, que propenden por garantizar que todos los alimentos ofrecidos en el mercado sean sanos y seguros para los consumidores, con altos estándares de sanidad e inocuidad; impulsar medidas para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada, de manera justa y equitativa; así como asegurar una real y efectiva democratización y distribución de alimentos.

Particularmente, es una medida que materializa el objetivo 3 del Plan Nacional de Desarrollo, al contribuir en el cumplimiento entre otros, de los siguientes ejes catalizadores:

- Superar los altos niveles de inseguridad alimentaria.
- Promover la producción local de alimentos que asegure la soberanía alimentaria.
- Garantizar una alimentación suficiente, adecuada, sana e inocua.
- Materializar el derecho humano a la alimentación, en sus pilares de disponibilidad y accesibilidad de alimentos, así como su adecuación a las necesidades nutricionales de la población según su curso de vida.
- Construir entornos alimentarios sanos, saludables, que aseguren vidas activas, sanas y capaces.
- Luchar contra la presencia de déficits nutricionales, precursores de mortalidades por desnutrición y enfermedades no transmisibles.
- Asegurar la democratización de alimentos indispensables en la vida de los colombianos.
- Combatir la ilegalidad en la producción y comercialización de alimentos.
- Efectivizar el enfoque preventivo en salud.

- Asegurar una transición energética justa.

Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles: el Proyecto de Ley se dirige a cumplir los objetivos de desarrollo sostenible, contribuyendo al cumplimiento de las metas fijadas que permitirán alcanzar su materialización efectiva y la construcción de una mejor sociedad; teniendo un impacto directo en el objetivo 2 que tiene por objeto erradicar el hambre, asegurando que Colombia pueda poner fin a todas las formas de malnutrición, incluido el logro, para 2025, de las metas acordadas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación en niños menores de 5 años, y abordar las necesidades nutricionales de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas mayores; así como también, adoptar medidas para garantizar el funcionamiento adecuado de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información del mercado, incluso sobre las reservas de alimentos, para ayudar a limitar la volatilidad extrema de los precios de los alimentos

Con base en todo lo anteriormente expuesto, este Proyecto de Ley representa principalmente un impacto positivo para todos los hogares colombianos pues implicaría la reducción en los costos de uno de los productos que más adquieren los colombianos para la canasta básica familiar.

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Constitucional

Respecto al marco constitucional, esta iniciativa encuentra asidero en los siguientes artículos de la Carta Política:

***“ARTÍCULO 2o.** 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”.

Así mismo, el artículo 13 constitucional reza:

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica,

física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Y por su parte, el artículo 363 Superior reza que:

“El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

4.2 Legal

A la luz del Estatuto Tributario, de manera general los bienes y servicios están gravados con el impuesto sobre las ventas - IVA del 19%, tal como reza el siguiente artículo:

“ARTÍCULO 468. TARIFA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. *La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título.*

A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:

a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud;

b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública”.

Con esta iniciativa, para cumplir con el objeto del proyecto de Ley, se propone la inclusión de ciertos alimentos como grasas y aceites comestibles elaborados a partir de materias primas vegetales dentro de aquellos bienes gravados con la tarifa del 5%, esto es, en el artículo 468-1. BIENES GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%).

4.3. Jurisprudencial

En sentencia C-397 de 2011, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“El legislador cuenta con una amplia libertad de decisión en materia impositiva, la jurisprudencia ha considerado que esa facultad debe ejercerse dentro de los límites consagrados en la Constitución. En la Sentencia C-1060A de 2000, la Corte consideró que esos límites están concebidos de dos formas: (i) el deber constitucional de contribuir a la financiación de los gastos públicos, dentro de criterios de justicia y equidad (art. 95.9 C.P.) y (ii) se limita al legislador porque se le ordena construir un sistema tributario donde predominen los principios de equidad, eficiencia y progresividad, sistema que en ningún caso puede ser retroactivo en sus disposiciones ni en su aplicación (art. 363 C.P.)”.

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

5.1 Constitucional

El Estatuto Superior faculta al Congreso de la República para la expedición de Leyes como la que se pretende tramitar por medio de esta iniciativa legislativa a través de los siguientes artículos:

“ARTÍCULO 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.*

“ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
- 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*
- 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*
- 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.*

5.2 Legal

LEY 5 DE 1992 - “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

“ARTÍCULO 6°. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*
(...)

- 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.*

“ARTÍCULO 139. *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias”.*

“ARTÍCULO 140. *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

- 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.*

LEY 3 DE 1992 - “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO 2°. *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. (Negrita por fuera de texto)

(...)

6. IMPACTO FISCAL

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que *“...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...”*; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido *“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 financiamiento de dicho costo”*.

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa no encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2° del artículo 7 de la Ley 819 de 2003; razón por la cual no se incluyen costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Así las cosas, si bien esta iniciativa legislativa no ordena gasto ni otorga tales beneficios, si podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos provenientes de la reducción del impuesto sobre las ventas - IVA a aceites y grasas comestibles del 19% al 5%. En tal sentido, en concordancia con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

- i) *las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*
- ii) ***el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto 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’;* (Negrita y subrayado por fuera de texto)
- iii) *en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y*
- iv) *el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de Ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene 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”.

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado 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...**”. (Negrita por fuera de texto)

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...”

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de Ley.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “...las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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.

- *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.

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

- *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. (...)*

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley **NO** genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA

Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

FLORA PERDOMO ANDRADE

Representante a la Cámara

ANGELA VERGARA GONZALEZ

Representante a la Cámara

Departamento del Huila

MODESTO AGUILERA VIDES

Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO

Representante a la Cámara

Departamento de Antioquia

Departamento de Bolívar

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS

Representante a la Cámara

Departamento del Meta

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara

Departamento del Tolima