



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 948

Bogotá, D. C., jueves, 5 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se fomenta el desarrollo empresarial, emprendimiento y formación de la mujer.*

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2021

*"Por medio de la cual se fomenta el desarrollo empresarial, emprendimiento y formación de la mujer"*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

**Artículo 1°. Objeto** - La presente Ley tiene por objeto disminuir la brecha de género en el país al garantizar la obligación de participación mínima de la mujer en los proyectos, programas, instrumentos, fondos y recursos dirigidos al fomento del desarrollo empresarial, emprendimiento, innovación y formación de las personas; que son organizados por las entidades del orden nacional y del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Esta ley tiene por igual objeto fomentar la vinculación de la mujer a los programas de formación en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) organizados por las entidades nacionales, sectores administrativos e instituciones de educación superior en el marco de su autonomía.

**Artículo 2°. Criterios para determinar la participación obligatoria de mujeres** - La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en articulación con el Ministerio de Comercio, iNNpulsa Colombia y el Ministerio de Tecnologías; elaborará en los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley un documento de política que trace los principios, criterios, procedimientos de diagnóstico e indicadores de verificación y seguimiento que orientarán la identificación de brechas de género y las asignaciones del porcentaje mínimo obligatorio de mujeres a cumplir en cada programa de fomento al desarrollo empresarial, emprendimiento, innovación y formación. Este documento será usado por las demás entidades del orden nacional y territorial convocantes para cumplir con la obligación de definir el porcentaje mínimo de participación de mujeres en las particularidades de sus programas y mitigar la brecha identificada en el mismo.

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en concordancia con sus competencias legales, prestará asesoría y socializará a las entidades del orden nacional y territorial para la puesta en marcha de la definición del porcentaje de participación obligatoria de mujeres según las particularidades de cada programa en los términos a los que se refiere esta ley. Asimismo, dará asesoría a las instancias pertinentes del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación para la aplicación

del enfoque de género en los términos de esta ley dentro de las diferentes políticas de competitividad e innovación en el país.

**Artículo 3°. Participación de la mujer en los programas de formación del Estado** - Todos los programas de formación al emprendimiento e innovación empresarial, así como de formación en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) organizados por entidades públicas, comprenderán en los mismos términos de la presente ley un porcentaje mínimo de participación de la mujer justificada bajo los criterios establecidos en el documento de política expuesto en el artículo segundo.

En el marco de la autonomía universitaria, las Instituciones de Educación Superior podrán definir una cuota mínima de participación de la mujer en carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas).

**Artículo 4°. Participación obligatoria de mujeres en los programas e instrumentos para el emprendimiento y desarrollo empresarial a nivel nacional** - Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así:

**Artículo 47A Participación obligatoria de mujeres en el nivel nacional** - Todos los programas, proyectos, instrumentos y convocatorias de fondos y patrimonios para el emprendimiento y desarrollo empresarial en el país a los que se refiere esta ley, deberán incluir un porcentaje mínimo de participación obligatoria de mujeres como destinatarias del programa, proyecto instrumento, fondo y/o recurso. La asignación de este porcentaje deberá establecerlo la entidad convocante, para lo cual tendrá la obligación de, previo al lanzamiento del programa y con base en los criterios de política definidos por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; identificar la brecha de género existente en el mismo y establecer el porcentaje mínimo de participación de la mujer que disminuya dicha brecha identificada.

**Artículo 5°. Participación obligatoria de mujeres en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) a nivel territorial** - Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así:

**Artículo 47B Participación obligatoria de mujeres en el nivel territorial** - Los programas, planes, proyectos, instrumentos y convocatorias de fondos y patrimonios territoriales relativos al emprendimiento, desarrollo empresarial, innovación y formación de las entidades que hacen parte de las instancias regionales del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), y en general de las entidades territoriales; deberán contar con una porcentaje mínimo de participación de la mujer justificado bajo el documento de política en los términos del artículo 47A de la presente ley.

**Artículo 6°. Informe de resultados** - La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, las veedurías ciudadanas y en general las organizaciones de la sociedad civil podrán requerir periódicamente a las entidades ejecutoras de los programas a los que se refiere esta ley, informes destaquen y expongan el cumplimiento de las obligaciones expresadas en esta ley.

**Artículo 7°. Emprendimiento de mujeres** - La presente ley tomará como definición de emprendimiento mujer la concordante con la reglamentación desarrollada por el Gobierno Nacional y la Consejería Presidencial para la Mujer en los términos del artículo 47 de la Ley 2069 de 2020.

**Artículo 8°. Vigencia y derogatorias** - La presente Ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2021**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 139 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, así como los artículos 150, 153 y 156 de la misma, nos permitimos presentar la siguiente exposición de motivos sobre el Proyecto de Ley *“Por medio del cual se fomenta el desarrollo empresarial, emprendimiento y formación de la mujer”*, con el fin de dar cuenta de su importancia y absoluta relevancia en la agenda pública actual y para la reducción de brechas de género presentes en el país.

**1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES**

El presente proyecto de ley es una iniciativa parlamentaria que tuvo una primera radicación el día 24 de marzo de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes (Proyecto de Ley 562 de 2021) por las honorables representantes de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer Catalina Ortiz Laiinde, Jennifer Kristin Arias Falla, Maritza Martínez Aristizábal, Karen Violette Cure Corcione, Esperanza Andrade Serrano, Amanda Rocío González, Laura Ester Fortich Sánchez, Ana María Castañeda Gómez, Ángela María Robledo Gómez, Adriana Magali Matiz Vargas, Irma Luz Herrera Rodríguez, Nora García Burgos, Norma Hurtado Sánchez, Flora Perdomo Andrade; y los honorables representantes Juanita Goebertus Estrada y Mauricio Andrés Toro Orjuela.

Éste fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, mediante comunicación electrónica oficial del 29 de abril de 2021, designó como ponentes para primer debate a los honorables representantes Katherine Miranda Peña, Enrique Cabrales Baquero y Bayardo Gilberto Betancourt Pérez. Al finalizar la legislación 2020-2021 con ponencia para primer debate radicada, se hace necesario volver a radicar el proyecto, para lo cual se parte del articulado y consenso llegado en la ponencia de primer debate.

**2. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene por objeto fomentar el desarrollo empresarial de la mujer al garantizar la definición de cuotas de participación de la mujer en los

efectuar participaciones mínimas en todos los programas de emprendimiento y empleo del Estado que directamente crear uno sólo para mujeres, pues éste puede quedar supeditado al presupuesto anual que se le asigne y a las dinámicas políticas.

En ese sentido, aunque se está frente a la posibilidad de movilizar un alto porcentaje de inversión para mujeres, pues considerando tanto los valores de movilización de recursos de Innpulsa (2017) como los valores destinados por el Fondo Emprender del Sena en capital semilla (2020), los fondos de la Ruta STEM del Mintic (2021) y el proyecto de Programación para niños y niñas del Mintic (2021), se estaría hablando de por lo menos 323 mil millones de pesos; se tiene que éstos no están haciendo ninguna consideración especial a la participación femenina. La inclusión de criterios diferenciadores a favor del emprendimiento de la mujer, en diferentes sectores, se queda corto como política nacional para el emprendimiento en general, pues los programas ejecutados a nivel nacional se hacen sin consideración de la evidente brecha existente en el mercado laboral y en la economía.

Por lo tanto, se requerirá que todos los programas, recursos e instrumentos a nivel nacional tengan que **establecer un indicador mínimo de participación femenina en los destinatarios de cada programa, instrumento y recurso bajo el estudio de identificación de brechas de género que cada programa diagnostique**. De esta forma, se instituye una política transversal de equidad de género en todos los programas de fomento al emprendimiento y al desarrollo empresarial, sin depender exclusivamente del Fondo “Mujer emprende” y de las relaciones y/o dinámicas políticas que el manejo de éste implica; así como sin necesariamente estandarizar una cuota para todos los programas, pues hay que tener en cuenta las dinámicas, contextos y situaciones que cada uno implica en su estudio. Ésta sería, además, la razón por la cual **se buscará que iNNpulsa, de la mano de la Consejería para la Mujer, Ministerio de Comercio, Educación y otros, organicen un protocolo o guía base de criterios** a partir de los cuales los demás programas del Estado en emprendimiento y desarrollo empresarial, tanto nacionales como territoriales, deban basarse **para establecer su porcentaje mínimo de participación de mujeres según las brechas y dinámicas identificadas en cada uno**.

Por otro lado, la vinculación de mujeres a programas de formación para su integración al mercado laboral no ha sido paritaria y efectiva. Talento Digital es una de las coordinaciones del Ministerio de Tecnologías, que busca fortalecer el talento humano en el sector de la Industria Digital del país. No obstante, según el Ministerio de Educación, para 2018 sólo 1 de cada 3 personas que estudian carreras STEM (ciencia, tecnología, ingenierías y matemáticas por sus siglas en inglés) es mujer. La inscripción fue del 34,9% para mujeres y 65% para hombres; mientras que en la práctica son más las mujeres que se gradúan (56% frente a 43% de hombres).

Un ejemplo de esta brecha, aterrorizada directamente en los programas de emprendimiento, se puede ver en el programa “Elegidos para triunfar” que busca formar 100.000 programadores para la cuarta revolución industrial de la Misión TIC. A modo general, el reporte de ejecución muestra que de 54.250 inscritos a marzo de 2021, sólo 1 de cada 3 personas son mujeres y, en todo caso, son mayores del rango de jóvenes. Visto desde una óptica territorial por ejemplo, sorprenden los resultados

proyectos articulados por el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y por los programas de emprendimiento y desarrollo empresarial.

**3. PROBLEMA A RESOLVER Y MEDIDAS PROPUESTAS**

Para explicar en mayor detalle el problema de política pública identificado por en el presente proyecto de ley y entrar posteriormente a definir las razones de cada una de las medidas propuestas, se hace necesario realizar una revisión del estado actual de las cosas sobre la **exclusión de la mujer en los programas, planes y proyectos del Estado** desde una perspectiva de género, reconociendo las brechas existentes y las constantes dificultades de la mujer para acceder a éstos.

**3.1 Exclusión de las mujeres de los programas de fomento**

Lo primero por mencionar, pues, es que los programas de fomento al desarrollo empresarial femenino no garantizan la participación femenina a nivel nacional, ni a nivel territorial; no obstante la ley de emprendimiento haya generado ciertos insumos para ayudar a mitigar dicho problema. Es dable entonces suponer que aunque actualmente se encuentra la existencia de un Fondo para la Mujer en estos programas, lo cierto es que éste no deja de estar supeditado a las dinámicas políticas de asignación de recursos y fomento gubernamental, por lo cual se hace necesario blindar esta circunstancia mediante la creación de estándares mínimos de participación femenina, como se mencionará.

**3.1.1 A nivel nacional**

Bien es sabido que los recursos asignados al sector de emprendimiento no son los más robustos del presupuesto total de inversión. Para 2021, el presupuesto asignado para las TIC, Ciencias y Comercio suma 1,72 billones aproximadamente, lo cual es apenas el 2.9% del presupuesto de inversión de la Nación. Bajo este panorama, por una parte, la Ley 2069 de 2020 que impulsa el emprendimiento en Colombia, centraliza los recursos, programas e instrumentos del emprendimiento y el fomento al desarrollo empresarial en iNNpulsa. La articulación de todos los programas, recursos e instrumentos quedan en iNNpulsa, más no hay una definición general de los criterios que debería seguir cada uno a nivel nacional en los términos de brecha de género. Por supuesto, con la creación del Patrimonio Autónomo “Fondo Mujer Emprende”, se dio un primer paso en el reconocimiento de las grandes brechas de género en las políticas institucionales.

Sin embargo, estos avances tienen ciertos matices y asuntos por complementar. Para dar un orden de dimensión, a valor presente indexado, los fondos de mujeres (Mujer Emprende y Mujer + Ciencia) tuvieron un capital inicial de 21.014 millones mientras que el del “Fondo de Fondos” fue 138.000 millones. En otras palabras, los fondos de la mujer sólo representan el 16% de lo que tiene el Fondo de Fondos para 2021 y, a su vez, representan el 9,8% de lo asignado para todo el sector Comercio en inversión de competitividad empresarial. Esta aproximación permite arrojar la premisa de que, como sugiere la evidencia internacional sobre *Gender Mainstreaming* de organismos como ONU Mujeres, OCDE, CEPAL y Banco Mundial; puede resultar más efectivo

de vinculación en ciudades como Manizales: 52 hombres (78.79%) y 14 mujeres (21.21%) en noviembre de 2020.

En el caso de los programas educativos de las mujeres a modo general, 10.16% fueron en ciencias de la salud; 39.27% en economía, administración, contaduría y afines; 14.56% fue en ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines y 1.54% en matemáticas y ciencias naturales. En el caso de los hombres, 5% fue en ciencias de la salud; 28.61% en economía, administración, contaduría y afines; 33.32% en ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines; y 1.71% en matemáticas y ciencias naturales.

De lo anterior, es claro que el perfil de los profesionales graduados en profesiones STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) no es igualitario entre géneros. Siendo así, debería haber una participación femenina mayor en los programas del Estado dado que tienen una participación educativa y profesional igualitaria a los hombres.

Por lo anterior, **se requerirá que todos los programas de formación para el emprendimiento y STEM a nivel nacional del Estado, en cada uno de los Ministerios y Sectores Administrativos, deberán comprender, en el mismo sentido de la medida anterior, un porcentaje mínimo de participación femenina justificado bajo los criterios definidos en el orden nacional**.

**3.1.2 A nivel territorial**

De otro lado, el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) definido en la Ley 1955 de 2019 y reglamentado en el Decreto 1081 de 2015 articula el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI); el Sistema nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI), el Consejo Nacional de Economía Naranja (CNEN); el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y los demás sistemas, órganos e instancias relacionadas con competitividad, productividad e innovación. Además, coordina la elaboración, implementación y seguimiento de la agencia Nacional de Competitividad e Innovación.

Con todo, la articulación de los programas, recursos e instrumentos para el desarrollo empresarial y el emprendimiento no contienen, por definición, criterios de equidad de género en todos sus programas, o siquiera mencionan alguna estrategia de enfoque de género. Esto, además, en el entendido de que cada entidad territorial es autónoma de dirigir sus programas según la meta de gobierno que tengan.

Por lo tanto, en este proyecto de ley **se permitirá que las entidades territoriales definan en el mismo sentido nacional, un porcentaje mínimo de participación femenina justificado para programa e instrumento según los criterios definidos**. Para poder realizar dicha justificación según cada dinámica territorial, iNNpulsa Colombia, junto con las entidades mencionadas, asesorarán a las entidades territoriales para la definición de dicho porcentaje en cada programa.

**3.2 Ausencia de criterios diferenciales de emprendimiento**

Ahora bien, para poder definir un porcentaje mínimo de participación femenina es necesaria la definición de criterios orientadores para justificarlo desde una óptica de política pública y, por tanto, complementar la definición de emprendimiento y empresa femenina que ha venido desarrollándose por el Gobierno Nacional para incorporar a esta iniciativa de participación femenina.

**3.2.1 Criterios para la participación femenina**

La capacidad institucional y conocimiento de política pública del nivel nacional y del nivel territorial son diferentes para la definición de programas, instrumentos y recursos para el fomento al desarrollo empresarial y al emprendimiento femenino. Por lo tanto, será iNNpulsa, junto con las entidades relacionadas al emprendimiento y al desarrollo empresarial, quienes definan los criterios orientadores para justificar la participación femenina mínima en cada proyecto, programa, instrumento y recurso destinado al emprendimiento y al desarrollo empresarial en el país. Esto, por supuesto, con el objetivo de que no sea únicamente el establecimiento de una cuota directa, sino que haya una planeación suficiente detrás que denote y cuantifique el impacto positivo que un porcentaje asignado de participación femenina dé hacia la reducción de esta brecha de género en el emprendimiento identificada dentro de cada programa como ya se ha mencionado.

En ese sentido, se buscaría que las entidades mencionadas desarrollen un documento de política que haga las veces de guía base o protocolo a partir del cual se definan unos criterios generales para que las demás entidades puedan basarse y así establecer, dentro de las dinámicas de cada programa y proyecto mencionados, la participación mínima obligatoria de las mujeres en éstos. Será obligatorio para cada programa estudiar y diagnosticar una brecha de género en el objetivo que busque, para así a paso seguido establecer el porcentaje de participación obligatoria.

**3.2.2 Definición de emprendimiento y empresa femenina**

Finalmente, el parágrafo 9 del artículo 46 de la Ley de Emprendimiento determina que será iNNpulsa Colombia, en conjunto con otras entidades del Gobierno Nacional, quienes establecerán las respectivas definiciones de emprendimiento y sus diferentes características y tipos. Sin embargo, el parágrafo 2 del artículo 47 de la misma Ley determina que será el Gobierno Nacional únicamente quien defina qué se entiende por emprendimiento y empresa de mujer.

Por lo tanto, este proyecto de Ley ajustará la definición de dicho parágrafo para que guarde coherencia con la articulación general del emprendimiento realizada por iNNpulsa Colombia y sea éste último, a partir del desarrollo que ya ha venido realizando la Consejería para la Mujer con otras entidades, la definición de los emprendimientos de mujeres; que por ahora se perfila como aquéllos que en los cuales las mujeres tienen más de la mitad de propiedad empresarial o participación en los cargos de nivel directivo.

**4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

América Latina ha alcanzado un nivel cercano a la paridad en la salud y educación, pero tiene grandes disparidades en lo relativo a la participación económica femenina.

Powers y Magnoni indican que en el índice global de disparidad entre géneros 2009 para América Latina que Colombia se encontraba en el puesto 39, el mejor puesto de todo el índice seguido por Perú y Bolivia.

El Global Entrepreneurship Monitor Women (GEM Women) de 2012 estimó que en el mundo más de la tercera parte de las personas involucradas en una actividad emprendedora son mujeres. En 2010, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las empresas de propiedad femenina registran, en promedio, menores beneficios y baja productividad del trabajo que las que pertenecen a hombres.

Según datos de la OCDE en 2012, sumados a los de Powers y Magnoni, en todos los sectores económicos que estudiaron, la proporción de las utilidades mensuales promedio respecto de las ventas es de 12.6% para las empresas de mujeres y 14.6% para las empresas de hombres; en Italia las ventas representaron sólo 26% de lo vendido en comparación con las empresas dirigidas por hombres; en México fue 38%, en Finlandia 44% y en Estados Unidos 11%.

Para entender entonces la necesidad de fomento al desarrollo empresarial y el emprendimiento femenino en Colombia, conviene revisar la posición de la mujer colombiana en la economía y el rol de los fondos de apoyo al emprendimiento y al desarrollo empresarial.

**4.1 Brechas de género en la economía colombiana**

La división sexual del Trabajo en Colombia ha sido objeto de análisis por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). De acuerdo con las estadísticas oficiales, las mujeres son el 51.1% de la población en edad de trabajar. Sin embargo, son menos de la mitad de la Población Económicamente Activa. En 2020, su participación en la PEA disminuyó, especialmente entre abril y septiembre: En el trimestre de abril-junio fue del 42.9% al 40.9%. Así mismo, en el trimestre julio-septiembre fue de 41.9% al 40.8%.

**Gráfica 1 – División sexual de la población en edad de trabajar**

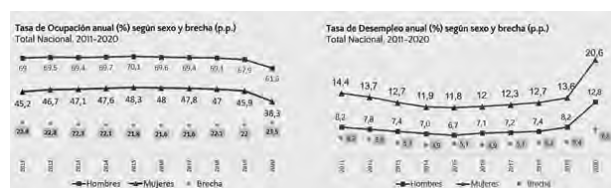
**Población en edad de trabajar – PET y Económicamente Activa – PEA, según sexo**



Fuente: DANE (2020).

La brecha de la tasa de ocupación de 2011 a 2020 fue en promedio de 22.4 puntos porcentuales. En 2020 la tasa de ocupación de las mujeres disminuyó hasta 7.6 puntos porcentuales respecto al año anterior, mientras que la de los hombres disminuyó solo 6.1 puntos porcentuales. En la última década, la tasa de desempleo de las mujeres ha sido superior a la de los hombres en por lo menos 4.9 puntos porcentuales y nunca ha alcanzado valores de un dígito.

**Gráfica 2 - Brechas de género históricas**



Fuente: DANE (2020).

En el 2020 el 51.9% de las mujeres en edad de trabajar no están ocupadas ni buscando trabajo. Este mismo porcentaje fue de 29.2% para los hombres, habiendo sufrido un incremento de 5 puntos porcentuales para mujeres y 3.1 puntos porcentuales para los hombres. Durante el 2020, el 62.9% de las mujeres inactivas se dedicaban a oficios del hogar frente a 13.2% de los hombres. Este porcentaje, para el 2019, era de 58.9% y de 8.1% respectivamente.

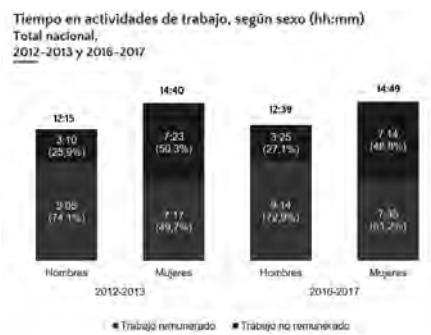
**Gráfica 3 – Población inactiva como porcentaje de la PET y por tipo de actividad**



Fuente: DANE (2020).

Las brechas en el mercado laboral se relacionan con la inequitativa distribución del trabajo no remunerado. Según la última Encuesta de Uso del Tiempo del DANE (ENUT), las mujeres trabajan en promedio 2 horas con 10 minutos más que los hombres al día. Así mismo, las mujeres reciben remuneración por el 51.2% del tiempo que trabajan; mientras que este porcentaje es de 72.9% para los hombres. Finalmente, el 90% de las mujeres realizan actividades de trabajo no remunerado; mientras que este porcentaje es de 62% de los hombres.

**Gráfica 4 – Tiempo en actividades de trabajo desagregado por género**



Finalmente, el último Boletín Técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, para el trimestre móvil de noviembre 2020 a enero 2021, las

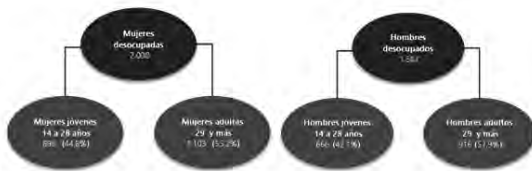
brechas de género en mercado laboral se mantuvieron por encima de 6 puntos porcentuales. Esto se refleja en la cantidad de mujeres desocupadas vs. La población de hombres desocupados.

Tabla 1 – brecha en la tasa de desempleo por dominio geográfico

Dominio geográfico	Tasa de desempleo (%)		Brecha sin p.p. <sup>a</sup>
	Hombres	Mujeres	
Total nacional	11,1	19,6	-8,4
Centros poblados y rural disperso	4,4	14,6	-10,2
10 ciudades <sup>AA</sup>	14,3	23,4	-9,0
Otras cabeceras <sup>A</sup>	11,6	20,3	-8,7
13 ciudades y áreas metropolitanas	14,0	20,1	-6,1

Fuente: DANE (2020).

Gráfica 5 – Población desocupada según sexo



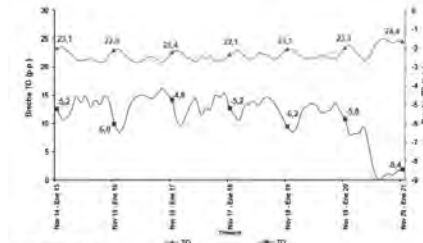
Fuente: DANE, GEH. Cifras de población en miles de personas. Nota: La información de jóvenes puede consultarse en el anexo de mercado laboral de la juventud.

Fuente: DANE (2020).

El fenómeno de la brecha de desempleo se ha mantenido como un problema constante en el mercado laboral colombiano, profundizándose con el paso del tiempo y con la crisis económica ocasionada por el COVID-19.

Una muestra de esto es observar la senda de empleo y desempleo trazada por el DANE con diferenciación entre género, para revisar cómo no sólo ha existido desde siempre una brecha de empleo, sino cómo las políticas tienden a favorecer, aunque sea en poca medida, mayoritariamente a los hombres que a las mujeres.

Gráfica 6 – Brechas en TD y TO nacional - Trimestre Nov. – Ene. (2014-2021)



Fuente: DANE (2021).

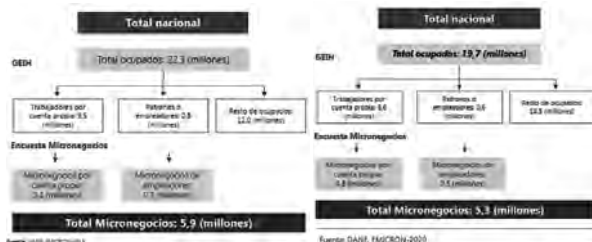
Así las cosas, los siguientes son los puntos que se concluyen con la revisión de las brechas de género en la economía colombiana a manera general:

- **Brecha de género en acceso al mercado laboral:** Las mujeres son la mayoría de la población en edad de trabajar, pero son menos de la mitad de la población económicamente activa. Esto es, hay más mujeres que hombres con posibilidades de trabajar, pero menos de la mitad de la población empleada o buscando trabajo es mujer.
- **Las mujeres acceden a menos trabajos que los hombres:** Las mujeres en edad de trabajar no logran tener la misma tasa de ocupación que los hombres. Esto es, a pesar de componer la mayoría del tejido social y del mercado laboral, se emplean menos que los hombres. De igual forma, más mujeres están en búsqueda de trabajo que los hombres.
- **La mayoría de las mujeres en edad de trabajar no están ocupadas ni buscando trabajo:** La discriminación de género y las barreras de ingreso al mercado laboral han relegado a la mayoría de las mujeres en edad de trabajar en actividades diferentes a ocupaciones productivas.
- **Las mujeres trabajan más horas y hacen más trabajo no remunerado que los hombres:** Las mujeres, con indiferencia de si tienen o no una ocupación, realizan casi en su totalidad más horas de trabajo y trabajo no remunerado.
- **La brecha de género se profundizó con la crisis, pero esto ya era un problema estructural anterior:** La brecha de género en tasa de ocupación y desempleo no ha sufrido un cambio favorable considerable en los últimos años. Entonces, no es la crisis la que generó la brecha; sino que ésta fue agravada por los problemas estructurales de las instituciones que perjudican a la población femenina.

4.2 Brechas de género en las empresas y micronegocios

De acuerdo con la última encuesta de micronegocios del DANE, entre enero y octubre de 2020, hay 5.3 millones de micronegocios en el país. En las 24 ciudades principales, fueron 2.5 millones. En 2019 fueron 5.9 millones de micronegocios y en las principales ciudades 2.5 millones. Esto muestra la destrucción de, al menos, 500 mil negocios por causa de la crisis económica del Covid-19.

Gráfico 7 – Comparación de los resultados de la encuesta EMICRON (2019-2020)



Fuente: DANE (2020).

A 2021, el 64% de los micronegocios del país son propiedad de hombres (3.4 millones), frente al 36% de mujeres (1.9 millones). Con respecto a enero-octubre de 2019, las unidades económicas con propietaria mujer se redujeron 12%; en el caso de los hombres, la disminución fue del 6.7%. Así mismo, la distribución de estos negocios se dio de manera muy desigual.

Gráfico 8 – Ubicación de los micronegocios según el sexo de la persona propietaria



Fuente: DANE (2019).

Aunado a lo anterior, en el 2019, las razones por las cuales las mujeres crean micronegocios en el país es diferente. La mayoría de las mujeres lo crea porque no tiene alternativas de otros ingresos o porque lo identificó como oportunidad de negocio. Sin embargo, una mayor proporción de mujeres que hombres lo hace para complementar los ingresos familiares o mejorar los ingresos.

Gráfico 9 – Distribución de micronegocios por motivo de creación, desagregado por género

Distribución de micronegocios según motivo principal para la creación o constitución del negocio, según sexo de la persona propietaria

Motivo	Total	Hombres	Mujeres
No tiene otra alternativa de ingresos	34,8	36,0	32,9
Lo identificó como una oportunidad de negocio en el mercado	28,8	29,1	28,3
Por tradición familiar o lo heredó	12,3	15,5	7,0
Para complementar el ingreso familiar o mejorar el ingreso	10,7	5,5	19,2
Para ejercer su oficio, carrera o profesión	10,2	10,8	9,4
No tenía la experiencia requerida, la escolaridad o capacitación para un empleo	1,9	2,2	1,6
Otro (1)	1,3	1,0	1,7

Fuente: DANE (2019).

La longevidad de las empresas también tiene un fuerte diferencial de género. La mayoría de empresas que duran entre 1 – 5 años son de mujeres. La mayoría de empresas que superan ese lapso son propiedad de hombres. Así mismo, el promedio de ventas mensuales en los negocios de hombres es mayor que el de las mujeres.

Gráfico 10 – Tiempo de funcionamiento y ventas promedios de los micronegocios por género



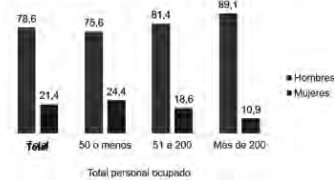
Fuente: DANE (2019).

Así mismo, en el sector manufacturero, la mayoría de las empresas del sector manufacturero son hombres. De la encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica, de las empresas encuestadas, solo el 21.4% de las empresas son gerenciadas por mujeres; mientras que los hombres gerencian hasta el 78.6% de las empresas del sector.

Gráfica 11 – Gerencia de micronegocios en el sector manufacturero

**Persona que gerencia, sector manufacturero**  
Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica

Distribución de las empresas según sexo de la persona que gerencia y escala de personal ocupado (%) Sector manufacturero, 2018



De las 7.529 empresas estudiadas, el 21,4% son gerenciadas por mujeres (1.609), mientras que el 78,6% son gerenciadas por hombres (5.920).

La proporción de mujeres gerenciando una empresa, es menor para empresas más grandes.

Fuente: DANE (2019).

Así las cosas, se sostienen entonces como conclusiones de las brechas en las empresas y los micronegocios las siguientes:

- **La crisis ocasionada por el COVID-19 tuvo un impacto grave en los micronegocios:** Antes de la pandemia, se contabilizaban 5.9 millones de micronegocios. Con ocasión de las medidas de orden público, se estima una pérdida de 500 mil negocios.
- **La mayoría de los micronegocios son propiedad de hombres, pero se ubican en locaciones diferentes:** Las mujeres tienen menor proporción de micronegocios, pero en su mayoría tienen su actividad productiva en su hogar o realizan sus actividades fuera a puerta.
- **Las mujeres crean micronegocios para subsistir o complementar los gastos del hogar:** La mayoría de mujeres inicia una actividad productiva por cuenta propia porque las opciones del mercado laboral le están cerradas o como forma de complementar su trabajo no remunerado.
- **Los micronegocios de las mujeres tienen menor permanencia en el tiempo:** Los negocios longevos (más de 5 años) son en su mayoría propiedad de hombres. Esto puede explicarse por falta de acceso a oportunidades laborales y a formación en labores relacionadas.

**4.3 Las mujeres en las empresas registradas y diagnóstico del marco institucional actual**

De acuerdo con el último informe de Confecámaras sobre el Registro Único Empresarial (RUES), por una parte, durante el 2020, se crearon 278.302 empresas: 209.449 personas naturales -comerciantes- (75.2%) y 68.853 sociedades (24.7%). Las personas naturales registradas como comerciantes fueron en su mayoría mujeres: 106.816 (51%). Por otra parte, del total de las 1'503.363 empresas, 1'046.418 fueron personas naturales (69.6%) y 456.945 fueron sociedades (30.3%). Las personas naturales comerciantes fueron en su mayoría, de igual forma, mujeres: 533.673 (51%). Con todo, no todas las empresas fueron generadoras de empleo.

Se destacan los sectores de información y comunicaciones, educación y otras actividades de servicios. Con todo, la mayoría de las empresas de todos los sectores, no tienen mujeres en cargos directivos (82% ~ 97% no tienen mujeres).

De acuerdo con el Informe Aequales: Ranking Par 2020<sup>[6]</sup>, solo el 8% de las mujeres ocupan cargos de gestión. Solo 21% de las empresas cuentan con una mujer en su máximo cargo directivo. Además, el 21% de las empresas cuentan con una mujer en su máximo cargo directivo. Las mujeres ganan en promedio 25% menos que los hombres.

En Colombia, particularmente el 26% de las empresas tienen a una mujer como máxima autoridad en la empresa. Esto es por encima de la región (23.9%) pero inferior a México (29.4%). El rango de caída en el empleo por causa del COVID-19 varía en función del género. Para los hombres fue del 3% al 34%; por el contrario, para las mujeres fue del 7% al 43%.

De acuerdo con Aequales, la equidad de género se alcanza en el cuarto nivel antes de llegar a niveles directivos. Esto da fe de problemas estructurales que hay que superar (como la segregación vertical). Colombia es el único país que se muestra paritario en casi todos los niveles superando 40% de mujeres en todos los niveles excepto en la junta directiva donde la brecha sigue siendo bastante significativa. Así, el 49.3% de las empresas colombianas tienen políticas contra el acoso sexual. Esto es mejor que el promedio de la región, menor que en Perú y en México.

Por otro lado, de acuerdo con el Reporte GEM 2019, 60.5% de los colombianos consideró la posibilidad de ser empresario como una alternativa de ocupación. En el 2016, 53% de la población expresó su intención de crear empresa dentro de los tres años siguientes a la encuesta. Con todo, solo el 15% de los emprendedores hace realidad el proyecto de crear empresa.

La Ley 590 de 2000 tiene por objeto promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional y la integración entre sectores económicos. En seguida, la Ley 789 de 2000 define normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo, además de crear el "Fondo Emprender".

La ley 1014 de 2006, sobre el fomento a la cultura del emprendimiento, establece el marco institucional para fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas. Para ello, se crea la Red Nacional para el Emprendimiento (RNE) que tiene por objeto: (i) establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento, (ii) formular un plan estratégico nacional para el desarrollo integral de la cultura para el emprendimiento, (iii) conformar mesas de trabajo, (iv) ser articuladora de organizaciones que apoyan acciones de emprendimientos innovadores y generadores de empleo en el país, y (v) desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos empresariales. Esto también crea las Redes Regionales de emprendimiento (RRE) para mejorar la articulación entre los actores a nivel regional y con las entidades del gobierno nacional.

De las empresas que generan empleo en el país, 409.857 (45,8%) de las empresas tienen al menos una mujer dentro de su planta de personal. Así mismo, de estas empresas, solo 122.888 (13,7%) tienen al menos una mujer en cargos directivos. Así mismo, las mujeres no tienen una participación suficiente en el capital para poder tomar decisiones mayoritarias. Esto se ve en que el 86% de las sociedades, las mujeres tienen una participación en el capital baja (menor a 49%) para tomar decisiones. Finalmente, la mayoría de las empresas, salvo las microempresas, contratan al menos una mujer (74-86%).

A pesar de lo anterior, las cifras sectoriales muestran más las brechas de género en la constitución de las empresas. Del total de las personas naturales que generan empleo, según la Descripción de actividades económicas (CIIU), solo los sectores (P) de educación y (Q) de atención en salud tienen la mayoría de sus empresas con al menos una mujer en su planta de personal. Todos los demás sectores, en su mayoría, no cuentan con personas naturales con mujeres.

Del total de sociedades que generaron empleo en el país, la mayoría de las empresas de todos los sectores cuentan con una mujer en su planta de personal. Sin embargo, para las actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales (U), solo un 17% tiene mujeres.

**Gráfica 12 – Sociedades que generan empleo que contratan al menos una mujer**



Fuente: Confecámaras (2021).

De las sociedades en las que las mujeres tienen una participación baja en el capital para la toma de decisiones (menor a 49%), entre el 40% y el 60% de las empresas de todos los sectores no contratan mujeres.

Por tamaño empresarial, alrededor de las microempresas de la mayoría de los sectores contratan por lo menos una mujer (40%-80%). Más del 50% de las empresas de todos los sectores tienen por lo menos una mujer (salvo el sector U); y la mayoría de las empresas medianas y grandes de las empresas de todos los sectores contratan al menos una mujer.

El Decreto 4463 de 2006 reglamenta la Ley 1014 de 2006, el Decreto 2175 de 2007 regula la administración y gestión de las carteras colectivas, el Decreto 525 de 2009 reglamenta parcialmente la Ley 590 de 2000. De acuerdo con el Decreto 1192 de 2009, la Red Nacional de Emprendimiento (RNE) aprobó en el 2010 la Política Nacional de Emprendimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – Pacto por Colombia: Pacto por la Equidad, Pacto Nacional por el Emprendimiento, se refiere directamente al "proceso emprendedor" en Colombia. Así mismo, el CONPES 3866 de 2016 y el CONPES 3956 de 2019 comprenden la Política Nacional de Desarrollo Productivo y la Política Nacional de Formalización Empresarial.

La Ley 2069 de 31 de diciembre de 2020, por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia, definió medidas de:

- Reducción de cargas y trámites para los emprendedores y mipymes del país.
- Enfoque especial en emprendedores y micronegocios de las poblaciones más vulnerables.
- Promoción de oportunidades para los emprendedores y las Mipymes en el mercado de compras públicas.
- Crecimiento y llegada de más actores al ecosistema de inversión y financiación, con énfasis en el emprendimiento, con mejores condiciones que faciliten el acceso a estos instrumentos.
- Fortalecimiento institucional para la focalización de esfuerzos, optimizar la gestión de recursos e incentivar una visión integral del desarrollo productivo.
- Apropiación del emprendimiento y la cultura emprendedora en la juventud colombiana a través de colegios y las instituciones de educación superior.

Entre estas medidas, se definió un mecanismo exploratorio de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas (sandbox regulatorio). Estos marcos regulatorios contarán con mecanismos que permitan integrar los resultados y experiencias obtenidas a partir del proceso exploratorio entre los sectores.

El artículo 46 unifica en iNNpulsa Colombia las fuentes del emprendimiento y del desarrollo empresarial. Así mismo, en conjunto con las entidades del gobierno nacional, establecerán las respectivas definiciones sobre emprendimiento y sus diferentes características y tipos así como los lineamientos que deberán tener en cuenta para establecer la oferta institucional y apoyos que se brinden a emprendedores desde el Gobierno Nacional. Con todo, el Patrimonio Autónomo creado mediante el Decreto Legislativo No. 810 de 2020, denominado "Fondo Mujer Emprende", quedó como patrimonio derivado de iNNpulsa Colombia.

Esta Ley comprensiva del emprendimiento comprende disposiciones sobre i) la participación de mujeres rurales en emprendimientos, se establecen criterios diferenciales para emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas -relegando la definición de emprendimiento y empresas de mujeres al gobierno nacional-, priorización de los emprendimientos femeninos en el sector agropecuario, la integración del "Fondo Mujer Emprende", priorización en el otorgamiento de capital semilla en la formación deportiva de mujeres, y la inclusión

<p>de criterios con enfoque diferencial para mujeres cabeza de familia en los estudios de políticas y programas dirigidos a las mipymes.</p> <p>Sin embargo, a pesar de estas medidas diferenciales, los proyectos a nivel nacional y territorial no comprenden la participación de género en la mayoría de proyectos de fomento al desarrollo empresarial, de promoción del emprendimiento y de formación. La creación del Patrimonio Autónomo "Mujer Emprende" es un paso en el reconocimiento de las necesidades de género dentro del tejido empresarial, pero conserva una lógica de separación de las mujeres de los programas generales del emprendimiento.</p> <p><b>5. FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS</b></p> <p>Las normas que soportan jurídicamente el presente proyecto de ley, muchas de ellas ya citadas y mencionadas en la explicación del problema a resolver y de las medidas específicas que se plantean, se encuentran todas alrededor del sistema de reducción de brechas para la mujer en el tejido empresarial y sector comercio. En primer lugar, habiendo suficiente ilustración sobre la iniciativa y autonomía legislativa del Congreso incluida en la Constitución Política y en la Ley 5 para modificar asuntos del ordenamiento jurídico del país por medio de ley ordinaria ante la modificación de la ley de emprendimiento y otras iniciativas; se presentan algunas de las principales normas que enmarcan la presente discusión:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Emprendimiento (Ley 2069 de 2020).</li> <li>• Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo (Decreto 1074 de 2015).</li> <li>• Decreto Ley 810 de 2020 que consolida el Fondo Mujer Emprende.</li> </ul> <p><b>5.1 Conflicto de intereses</b></p> <p>En virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5, se deja establecido que el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Lo anterior como regla general, por lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.</p> <p><b>5.2 Impacto fiscal</b></p> <p>De igual forma, en cumplimiento de la Ley 5 para la revisión del presente proyecto de ley, se deja establecido mediante esta ponencia que este proyecto no genera impacto fiscal en tanto las medidas propuestas no alteran el recaudo económico de la Nación.</p> <p><b>6. ESTUDIO DE ARTICULADO Y CONCEPTOS</b></p> <p>Durante la realización y concertación del articulado se surtieron varias reuniones con el propósito de obtener una justificación suficiente para el presente proyecto. Con el propósito de obtener los puntos de vista de diferentes entidades asociadas o</p>	<p>relacionadas con este proyecto de ley, a continuación se presentan los conceptos allegados al mencionado Proyecto de Ley 562 de 2021, proyecto que contenía las disposiciones incluidas en este nuevo proyecto de ley; así como se expone a continuación los resultados de la audiencia pública efectuada sobre el mismo.</p> <p><b>6.1 Conceptos emitidos por entidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Concepto de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer</u></li> </ul> <p>Manifiesta que la Consejería, en sus funciones legales según el Decreto 1784 de 2019, tiene como principal propósito asistir al Presidente de la República y a la Vicepresidencia de la República en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos destinados a promover la igualdad de género. Aducen por tanto que no tienen competencia legal para pronunciarse y emitir conceptos sobre proyectos de ley. No obstante, emiten algunas consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se recomienda que se establezcan cuotas explícitas de porcentajes y si se va a aplicar alguna gradualidad de las mismas.</li> <li>- En cuanto al artículo 7, parágrafo segundo, manifiestan que ya tienen un proceso elaborado de definición de emprendimientos de mujer; por lo que se sugiere alinear este articulado con la definición que ya se ha venido trabajando.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Concepto de ONU Mujeres</u></li> </ul> <p>Naciones Unidas manifiesta que saludan y celebran en general iniciativas que estén encaminadas al avance de los derechos de la mujer; así como de señalar que este tipo de medidas que busquen avanzar en el empoderamiento económico de las mujeres son necesarias. No obstante, se abstienen de emitir concepto para no intervenir en la discusión del proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</u></li> </ul> <p>A modo general, manifiestan que la iniciativa legislativa garantiza la participación de las mujeres en espacios que propendan por el desarrollo empresarial y el emprendimiento; por lo que apoyan y dan concepto positivo al proyecto. A modo de sugerencia, plantean los siguientes comentarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajustar en el artículo 1 para que la expresión "fomentará" se cambie por "fomentar".</li> <li>- Ajustar la redacción del artículo 2 para dar prelación a las competencias de las entidades organizadoras de la política.</li> <li>- Sugieren que sea la ley la que señale los principios y criterios guía que serán usados para la definición de la participación.</li> <li>- Hacer obligatoria la inclusión de participación de mujeres en programas del Sistema a nivel territorial, cambiando la palabra "podrán" por "deberán".</li> <li>- Sugieren definir cuál es la cuota o porcentaje de participación mínimo que se organizará para cada programa.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Concepto del Ministerio de Tecnologías</u></li> </ul> <p>El Ministerio hace una explicación de las iniciativas que ha realizado en torno a los procesos de apropiación de las TIC, dando énfasis en las cifras de inclusión de la mujer. Presenta comentarios sobre el articulado en los siguientes puntos principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajustar el articulado en tanto el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación no está a cargo de la articulación de programas para el fomento sino de la agenda de innovación y política pública respectiva como instancia de coordinación.</li> <li>- Solicitar que sea el Gobierno Nacional quien defina los criterios de participación mínima obligatoria de mujeres.</li> <li>- Disponer del artículo original relativo a la definición de emprendimiento mujer.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Concepto del Ministerio de Educación</u></li> </ul> <p>El Ministerio hace mención a los asuntos legales relativos a su competencia y en especial al tema de la formación en carreras STEM buscando cubrir eventuales vacíos jurídicos. Presenta una modificación sugerida al artículo 3, incluyendo un parágrafo que permita, en el marco de su autonomía, a las instituciones de educación superior el incluir porcentajes de participación de la mujer en dichas carreras.</p> <p><b>6.2 Audiencia pública y aportes</b></p> <p>El día 19 de mayo de 2021 se efectuó un evento a modo de audiencia pública convocado por los ponentes en el cual se obtuvo la participación de diversas entidades, organizaciones, asociaciones e investigadores en materia de equidad para la mujer bajo lo cual se recibieron aportes valiosos y se tuvieron en cuenta para el estudio del articulado propuesto. En resumen, los aportes son los siguientes:</p> <p><b>Ministerio TIC (Viceministro Dr. Germán Rueda)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Viceministro inicia mencionando que desde el Ministerio apoyan el desarrollo del emprendimiento y que tienen programas enfocados para mujeres, por lo cual procede a exponerlos. Enuncia logros que ha tenido el Ministerio. Para 2019, manifiesta que la alianza TIC arrojó que 274 mil personas hacen parte del sector TIC, del cual 43% son mujeres. Identifican brechas que existen, para lo cual organizaron un estudio que profundiza en el análisis de dichas brechas. Manifiesta que, de cara a la demanda de los perfiles en el sector TIC y las brechas que están en los programas educativos, se encontró que hay dificultades de colocación por parte de los cazatalentos en carreras de alta demanda como lo son los profesionales desarrolladores o gerentes de proyectos.</li> <li>• Manifiestan que tienen una iniciativa en curso llamada Misión TIC 2022, orientada en las habilidades de programación abierta a colombianos de todas las regiones. En la convocatoria del 2020 tuvieron 128 mil aspirantes de los cuales casi 39 mil (1 de cada 3) eran mujeres, lo que según ellos demuestra que hay una necesidad de fomentar el desarrollo, interés y participación de las mujeres en estas áreas. Esta misión continúa este año con 54 mil personas</li> </ul>	<p>inscritas, de las cuales 16.300 son mujeres (de nuevo, 1 de cada 3 aproximadamente).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manifiesta que también tienen la estrategia Niñas en TIC para fomentar habilidades desde temprana edad. Tienen, de igual forma, otra iniciativa llamada "porTIC, Mujer", que consiste entre otras cosas en varios cursos virtuales para cerrar la brecha digital. Mencionan el programa de mujeres líderes de transformación digital que consiste en cursos para manejo de redes sociales, habilidades de negociación y gestión para las habilidades blandas; y la gestión de iniciativas como APPS.CO.</li> <li>• Manifiesta acompañar el proyecto y apoyarlo pues lo ven alineado con la ley de emprendimiento; quedan a disposición de las sugerencias que realice iNNpulsa al respecto. En igual sentido, plantean como sugerencia hacer una mención a no incluir el Sistema Nacional de Competitividad y dar mayor flexibilidad en permitir el desarrollo de los efectos o permitir una amplitud general de la política.</li> </ul> <p><b>iNNpulsa Colombia (Lina Larrota)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manifiestan estar convencidos de que trabajar por el emprendimiento es una labor importante y necesaria con manera consciente bajo la lógica de entender los retos y brechas a los cuales se enfrentan. Hablan de dos grandes retos: i) los emprendimientos de mujeres tienen mayores dificultades para sobrevivir y ii) las mujeres no están presentes en los sectores de estudio de tecnologías. Con relación al proyecto, manifiestan que se alinea con la ley de emprendimiento bajo la tarea de elaborar definiciones y políticas enmarcadas en emprendimiento femenino (bajo lo cual ya tienen un decreto proyectado). Dicen que acompañan el proyecto y que, a modo de sugerencia, más que diseñar un porcentaje o número obligatorio, se debe motivar a las instituciones a que piensen en el emprendimiento femenino de una manera especial, identificando cada brecha y que de esta forma se apunte a reducir dicha brecha.</li> </ul> <p><b>Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Luisa Vergel)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manifiesta que las mujeres son el centro de la reactivación económica. Se deben propender por promover el emprendimiento de manera general y sostenida en el tiempo para niveles mayores de desarrollo económico. Informan que desde la Consejería están convencidas de que las empresas lideradas por mujeres atraerán al país componentes de innovación y competitividad, así como empleos de mayor calidad. Citan estudios que ratifican el impacto de las mujeres en la economía, por ejemplo; y hacen énfasis en la necesidad de construir habilidades blandas y duras (o socioemocionales) que aporten a estos objetivos. Acompañan el proyecto de ley, y a modo de sugerencia plantean revisar que la participación mínima de mujeres corresponda a las brechas identificadas por cada programa.</li> </ul> <p><b>ACOPI Valle (Yitcy Becerra)</b></p>

- Desde la Asociación Colombiana de Mipymes mencionan que, para sumar al proyecto, hay que estar de acuerdo en definir las instituciones y entidades que harían parte de esas definiciones de esos porcentajes obligatorios; por lo cual sugiere incluir al Ministerio de Educación. En este sentido, para permitir la incursión de mujeres en programas STEM, sería clave su participación, pues sería organizar un hilo conductor desde la Universidad hasta estos programas. Proponen finalmente incluir al Consejo Directivo del SENA para incluir en el diagnóstico el % de mujeres que acceden al fondo emprendedor. Acompañan la iniciativa legislativa.

**Fundación WWB Colombia** (Esneyder Cortés y Johanna Urrutia)

- La Fundación WWB Colombia es una fundación del Valle con aproximadamente 40 años de experiencia alrededor del trabajo para apoyar a las mujeres con vulnerabilidad socioeconómica. Desde la Fundación ven pertinente el proyecto, pues creen que es un esfuerzo importante en cerrar esa brecha a la que se encuentran tradicionalmente las mujeres emprendedoras. Como idea adicional, recomiendan dar énfasis en el proyecto a las acciones de acceso a los programas de fomento de la mujer emprendedora. En igual sentido, instan a las organizaciones a seguir dando pasos para cerrar la brecha. También mencionan que el porcentaje mínimo de mujeres debe ser visto desde la óptica no de cuota sin justificación sino que en cada uno de los programas haya una argumentación detrás que permita establecer indicadores de resultado en participación mínima de mujeres. Sugieren establecer estas medidas de revisión de cuotas para el territorio, pues argumentan que en las comunidades las brechas son más profundas.

**MET Community** (Yanire Braña)

- MET Community es una organización pionera en el estudio y la reducción de brechas. Manifiestan que el artículo cuarto del proyecto de ley, sobre participación femenina en el Sistema Nacional de Competitividad (participación territorial) es muy importante y merece más fuerza. Esto, pues en la experiencia de MET Community dentro de este Sistema sólo se han constituido cinco comités, en los cuales ninguno hace alusión al enfoque de género o si quiera a la palabra mujer. En suma, en el Sistema señalan que no han incluido organizaciones o comunidades de mujeres. En este sentido, y bajo la consigna de que las crisis afectan según ellos siete veces más a las mujeres, apoyan el proyecto.

**Confecámaras** (Julián Domínguez)

- Desde Confecámaras aportan al concepto de liderazgo femenino como uno que tiene una condición específica de que no puede ser motivo de marginalidad de discriminación pasiva sino del aprovechamiento de una condición que agregaría inmenso valor a la sociedad. Parten de la base de que la sociedad no ha reconocido esta condición transformadora, por lo cual manifiestan que se hace indispensable organizar reglas de juego para fortalecer dicha problemática. Acompañan la iniciativa legislativa.

**Maribel Castillo** (Investigadora Universidad Pontificia Javeriana)

- Manifiesta que la formación para el empleo de las mujeres es fundamental. Esto, pues hay considera que las mujeres requieren formación y cadenas articuladas con la academia además de los programas. Bajo la idea de que para las mujeres emprender no es igual, sugiere que hay que conectar el proyecto de ley con esta problemática e incluir, por ejemplo, al Ministerio de Educación, en las entidades que asesoren la definición de criterios e identificación de brechas en los programas de formación STEM y contrarrestar el problema de las mujeres "ninis". Finalmente, sugiere que se deben definir cuotas directas, pues es necesario según la evidencia. Acompaña el proyecto.

**Jennifer Kristin Arias Falla** (Representante a la Cámara)

- Celebra la iniciativa de este tipo de proyectos y manifiesta su acompañamiento positivo en los debates del proyecto. A modo de sugerencia, menciona revisar que los bancos de segundo piso puedan organizar líneas especiales para mujeres con cubrimiento del Fondo Nacional de Garantías; así como plantear programas exclusivos para mujeres.

**Irma Luz Herrera Rodríguez** (Representante a la Cámara)

- Apoya la iniciativa en tanto suministra herramientas nuevas para las mujeres. Considera que el diagnóstico dado en los informes y en el evento está para fortalecer el proyecto de ley. Hace énfasis en un informe que presentó el Boston Consulting Group, que concluyó que las mujeres son el eje de reactivación económica tras la pandemia. Por ejemplo, pese a recibir menor inversión o apoyo, se genera más renta y movilización más recursos en este tipo de emprendimientos. En suma, el retorno de inversión es del 35% mayor al promedio, situación que se debe a la gerencia y motivación que tiene la mujer de emprender.
- A modo de sugerencia, menciona revisar cómo mejorar en el proyecto el impulso de las pequeñas emprendedoras. Fortalecer las Mipymes de las mujeres y emprendimientos en proceso de formalización.

**7. CONCLUSIONES**

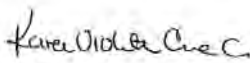
Es a través de toda esta justificación que se encuentran algunos puntos relevantes en torno al objetivo de la reducción de brechas de género en nuestro país citadas en las consideraciones generales. Justamente, mediante la metodología del árbol de problemas y soluciones de política pública se identificaron estos dos aspectos relevantes que sirven como punto de inflexión para definir una serie de soluciones que no sólo han sido vistas como oportunas para los diferentes actores de política, sino incluso necesarias y urgentes frente a los desafíos que se viven actualmente en materia de reactivación económica.

En ese sentido, a Usted y al honorable Congreso de la República, ponemos a consideración del país estas propuestas que fueron estudiadas juiciosamente y contrastadas bajo principios de efectividad, factibilidad, necesidad y proporcionalidad; atendiendo como siempre a un principio conciliador que hace parte de la filosofía política que debe contener toda ley de la república. Agradecemos la atención y la lectura prestada, y por supuesto atenderemos cualquier inquietud y voluntad de concertación.

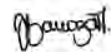
De los Honorables Congresistas,



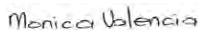
**CATALINA ORTIZ LALINDE**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde



**KAREN CURE CORCIONE**  
Representante a la Cámara



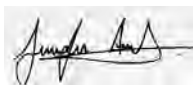
**JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT MONTAÑA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico




**MÓNICA LILIANA VALENCIA**  
Representante a la Cámara



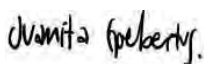
**ESPERANZA ANDRADE SERRANO**  
Senadora de la República  
Partido Conservador Colombiano



**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta



**MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA**  
Representante a la Cámara



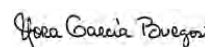
**JUANITA GOEBERTUS ESTRADA**  
Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde



**ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ**  
Senadora de la República  
Partido: Cambio Radical

Partido Alianza Verde



**NORA GARCÍA BURGOS**  
Senadora de la República  
Partido Conservador



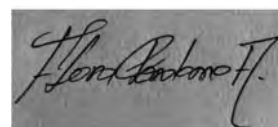
**MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL**  
Senadora de la República



**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ**  
Representante a la Cámara



**IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
por Bogotá  
Partido Político MIRA



**FLORA PERDOMO ANDRADE**  
Representante a la Cámara



**AMANDA ROCÍO GONZALEZ R.**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático



**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara  
Partido Conservador

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social – Ley de Equidad Fiscal.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2021</b></p> <p><b>“Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social – Ley de Equidad Fiscal”.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO I</b> <b>OBJETO</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto de la ley.</b> El objeto de la presente ley es la obtención de ingresos para la promoción de la equidad, bienestar social y la reactivación económica en Colombia.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II</b> <b>SOBRETASA DEL IMPUESTO DE RENTA A ENTIDADES FINANCIERAS E IMPUESTO A GRANDES PATRIMONIOS</b></p> <p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el parágrafo 7º del artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p><b>PARÁGRAFO 7º.</b> A partir del 1º de enero de 2022 las instituciones financieras deberán liquidar seis (6) puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios.</p> <p>Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT.</p> <p>La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.</p> <p>Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el recaudo por concepto de sobretasa de que trata este parágrafo</p>	<p>se destinará en un cincuenta por ciento (50%) para la financiación de carreteras y vías de la Red Vial Terciaria y en otro cincuenta por ciento (50%) a la financiación los planes y programas sociales requeridos por los estratos 1, 2 y 3 de la población.</p> <p>El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos.</p> <p>El Gobierno nacional establecerá los mecanismos que impidan que el pago de los recursos adicionales cobrados a las entidades financieras sea trasladado a sus usuarios.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Modifíquese el artículo 292-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 292-2. Impuesto al patrimonio - Sujetos pasivos.</b> Por los años 2022, 2023, 2024 y 2025, créase un impuesto al patrimonio a cargo de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las personas naturales, sucesiones ilíquidas, sociedades nacionales, extranjeras y similares, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta.</li> <li>2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, sociedades nacionales, extranjeras y similares, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.</li> <li>3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, sociedades nacionales, extranjeras y similares, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseído indirectamente a través de sucursal o establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.</li> <li>4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.</li> <li>5. Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio de conformidad con el artículo 2.17.2.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015 y el 18-1 de este Estatuto, como inmuebles, yates, botes, lanchas, obras de arte, aeronaves o derechos mineros o petroleros. No serán sujetos pasivos del impuesto al patrimonio las sociedades o entidades extranjeras, que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país, y que suscriban contratos de arrendamiento financiero con entidades o personas que sean residentes en Colombia.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1o.</b> Para que apliquen las exclusiones consagradas en el numeral 5 del presente artículo, las acciones, cuentas por cobrar, inversiones de portafolio y contratos de arrendamiento financiero deben cumplir en debida forma con las obligaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.</p>
<p><b>Parágrafo 2o.</b> Para el caso de los contribuyentes del impuesto al patrimonio señalados en el numeral 3 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza de la sucursal o del establecimiento permanente, según sea el caso.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Modifíquese el artículo 294-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 294-2. Hecho generador.</b> El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1 de enero del año 2022, cuyo valor sea igual o superior a cinco mil (\$5.000) millones de pesos. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente persona natural poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Esta modificación aplica para el impuesto al patrimonio establecido en la Ley 2010 de 2019, adicionando su base gravable, tarifa y parte de su destinación.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Modifíquese el artículo 295-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 295-2. Base gravable.</b> La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto de las personas naturales, sucesiones ilíquidas y sociedades nacionales o entidades extranjeras o similares poseído a 1 de enero de 2022, 2023, 2024 y 2025 menos las deudas a cargo de los mismos vigentes en esas mismas fechas, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, excluyendo el valor patrimonial que tengan al 1 de enero de 2022, 2023, 2024 y 2025 para las personas naturales, las sucesiones ilíquidas y sociedades o entidades extranjeras, los siguientes bienes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el caso de las personas naturales, las primeras 13.500 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.</li> <li>2. El cincuenta por ciento (50%) del valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementario de normalización tributaria que hayan sido declarados en el periodo gravable 2019 y que hayan sido repatriados a Colombia e invertidos con vocación de permanencia en el país, de conformidad con la Ley 1943 de 2018.</li> <li>3. El cincuenta por ciento (50%) del valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementario de normalización tributaria que hayan sido declarados en el periodo gravable 2020 y que hayan sido repatriados a Colombia e invertidos</li> </ol>	<p>con vocación de permanencia en el país, de conformidad con el impuesto de normalización previsto en la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> Los valores patrimoniales que se pueden excluir de la base gravable del impuesto al patrimonio se determinará de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto de los bienes que se excluyen de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1 de enero de 2022, 2023, 2024 y 2025.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> En caso de que la base gravable del impuesto al patrimonio determinado en el año gravable 2023, sea superior a aquella determinada en el año 2022, la base gravable para el año 2023 será la menor entre la base gravable determinada en el año 2022 incrementada en el veinticinco por ciento (25%) de la inflación certificada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) para el año inmediatamente anterior al declarado y la base gravable determinada en el año en que se declara. Si la base gravable del impuesto al patrimonio determinada en el año 2023, es inferior a aquella determinada en el año 2022, la base gravable para el año 2023 será la mayor entre la base gravable determinada en el año 2022 disminuida en el veinticinco por ciento (25%) de la inflación certificada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) para el año inmediatamente anterior al declarado y la base gravable determinada en el año en que se declara. Para efecto de determinar la base gravable de los años 2024 y 2025 se utilizarán las mismas reglas anotadas con relación al año 2023 y 2024 respectivamente.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> En el caso de las personas naturales sin residencia en el país que tengan un establecimiento permanente en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento permanente de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente durante un año o periodo gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente o sucursal y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente o sucursal forma parte.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Modifíquese el artículo 296-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 296-2. Tarifa y destinación.</b> La tarifa del impuesto al patrimonio es:</p>



<p>- Del 1% por cada año, para patrimonios que estén entre los 5000 y hasta 10.000 millones de pesos, del total de la base gravable establecida, de conformidad con el artículo 295-2 de este Estatuto.</p> <p>- Del 1,5% por cada año, para patrimonios sean superiores a 10.000 y hasta 20.000 millones de pesos, del total de la base gravable establecida, de conformidad con el artículo 295-2 de este Estatuto</p> <p>- Del 2% por cada año, para patrimonios que sean superiores a 20.000 y hasta 50.000 millones de pesos, del total de la base gravable establecida, de conformidad con el artículo 295-2 de este Estatuto.</p> <p>- Del 3% por cada año, para patrimonios superiores a 50.000 millones de pesos, del total de la base gravable establecida, de conformidad con el artículo 295-2 de este Estatuto.</p> <p>Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el cien (100%) los recursos que se recauden con la presente modificación se destinará a la financiación de planes y programas sociales requeridos por los estratos 1, 2 y 3 de la población.</p> <p>Modifíquese el artículo 297-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 297-2. Causación.</b> La obligación legal del impuesto al patrimonio se causa el 1 de enero de 2022, el 1 de enero de 2023, el 1 de enero de 2024 y el 1 de enero de 2025.</p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO III MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD Y ADOPCIÓN DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS</b></p> <p><b>Artículo 7. Objeto del impuesto.</b> El objeto de la presente ley consiste en contribuir a la protección y garantía del derecho fundamental y autónomo a la salud, crear y promover políticas, estrategias, programas y lineamientos que impacten de forma positiva la salud pública de Colombia, así como obtener recursos para financiar el sistema de seguridad social en salud.</p> <p><b>Artículo 8. Artículo 2. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley se adopta la siguiente definición:</p> <p><b>Edulcorantes diferentes a los azúcares.</b> Se entiende por edulcorantes diferentes a azúcares los aditivos que dan un sabor dulce a los alimentos, incluidos los edulcorantes artificiales no calóricos (por ejemplo, aspartame, sucralosa, sacarina y potasio de acesulfamo), los edulcorantes naturales no calóricos (por ejemplo, estevia) y los edulcorantes calóricos tales como los polialcoholes (por</p>	<p>ejemplo, sorbitol, manitol, lactitol e isomalt). Esta categoría no incluye los jugos de fruta, la miel ni la panela.</p> <p><b>Productos comestibles y bebibles ultraprocesados.</b> Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernas. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la "purificación" de los almidones. Numéricamente, la gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, "mejoradores" sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).</p> <p><b>Artículo 9. Fortalecimiento de las políticas de salud pública para el control de la obesidad, el sobrepeso y las Enfermedades Crónicas No Transmisibles asociadas (ECNT).</b> El Gobierno Nacional, en aras de fortalecer las medidas de salud pública orientadas a combatir los ambientes obesogénicos, prevenir y controlar la obesidad, el sobrepeso y las Enfermedades Crónicas No Transmisibles asociadas, así como propiciar una nutrición saludable, adoptará todas las medidas necesarias para informar adecuadamente sobre los riesgos para la salud que representa el consumo de bebidas endulzadas y otros productos comestibles y bebibles ultraprocesados, con cantidad excesiva de sodio, azúcares libres, grasas saturadas y/o aditivos alimentarios potencialmente nocivos para la salud; adoptará también las medidas recomendadas a nivel internacional para prevenir el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados y así mismo, adoptará medidas para promover la producción y consumo de alimentos saludables.</p> <p><b>Artículo 10. Medidas para desincentivar el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.</b> El Gobierno Nacional establecerá una política de impuestos saludables para desincentivar el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. El recaudo de estos impuestos estará destinado a la financiación de la política pública de control de Enfermedades Crónicas No Transmisibles.</p> <p><b>Artículo 11. Programas de educación preventiva en medios masivos de comunicación a cargo de la nación.</b> La Autoridad Nacional de Televisión o quien haga sus veces destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales, orientados a la emisión</p>
<p>de mensajes de prevención del consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, en los horarios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción.</p> <p>De igual manera se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación para la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales.</p> <p><b>Artículo 12.</b> Los supermercados y grandes superficies deberán discriminar y ubicar de manera separada los alimentos saludables de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados, los cuales no podrán estar ubicados a la vista de los menores de edad sin la información preventiva necesaria.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia con base en estándares técnicos internacionales establecidos por organizaciones como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.</p> <p><b>Artículo 13. Pedagogía en Instituciones de Educación Superior.</b> Las instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA deberán realizar campañas pedagógicas sobre nutrición saludable al menos dos (2) veces al año.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las instituciones de que trata este artículo, en caso de que cuenten con restaurantes, cafeterías, casinos o similares donde se brinde alimentación paga o gratuita, deberán diseñar e implementar menús y diferentes opciones de alimentación saludable, donde se discrimine el contenido nutricional ofrecido en cada caso.</p> <p>De igual modo, al interior de estos lugares se deberán discriminar y ubicar de manera separada los alimentos saludables de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados.</p> <p><b>Artículo 14. Acciones de las entidades públicas.</b> Las entidades públicas de orden nacional y territorial deberán capacitar y enseñar a sus trabajadores y contratistas que ejerzan una actividad personal en qué consiste una nutrición saludable. De igual modo, en caso de que cuenten con restaurantes, cafeterías, casinos o similares donde se brinde alimentación paga o gratuita, deberán diseñar e implementar menús y diferentes opciones de alimentación saludable, donde se discrimine el contenido nutricional ofrecido en cada caso.</p> <p>De igual modo, deberán realizar campañas pedagógicas de nutrición saludable al menos dos (2) veces al año.</p>	<p>El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia con base en estándares técnicos internacionales establecidos por organizaciones como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.</p> <p><b>Artículo 15. Acciones de las personas jurídicas.</b> Las personas jurídicas que tengan vinculadas cinco (5) o más personas a su nómina deberán capacitar y enseñar a sus trabajadores en qué consiste una nutrición saludable. De igual modo, en caso de que cuenten con restaurantes, cafeterías, casinos o similares donde se brinde alimentación paga o gratuita, deberán diseñar e implementar menús y diferentes opciones de alimentación saludable, donde se discrimine el contenido nutricional ofrecido en cada caso.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia con base en estándares técnicos internacionales establecidos por organizaciones como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.</p> <p><b>Artículo 16. Acciones de las Entidades Prestadoras de Salud, Institutos prestadores de Salud y las Aseguradoras de Riesgos Laborales.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo establecerán las acciones de salud preventivas que deben desarrollar las Entidades Prestadoras de Salud, los Institutos Prestadores de Salud y las Aseguradoras de Riesgos Laborales sobre la necesidad de tener una nutrición saludable.</p> <p>Será responsabilidad del Gobierno Nacional implementar campañas generales de información y educación a la población sobre los efectos nocivos del consumo de comestibles y bebibles ultraprocesados y brindar asesoría y desarrollar programas para desestimular el consumo de estos productos.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Las Empresas Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado, las Entidades Adaptadas, y las Entidades Responsables de los regímenes de excepción de que tratan el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y la Ley 647 de 2001, deberán identificar el factor de riesgo dentro de su población, informar a esa población los riesgos para su salud por el hábito de consumir productos comestibles y bebibles ultraprocesados y brindarle al usuario los servicios del POS que le ayuden a manejar el factor de riesgo.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las IPS y las EPS que detecten este factor de riesgo tendrán la obligación de informarles a sus usuarios de estos servicios.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Corresponde a los Administradores de Riesgos Profesionales desarrollar estrategias para brindar, permanentemente, información y educación a sus afiliados para</p>

<p>garantizar ambientes laborales ciento por ciento (100%) saludables respecto de su alimentación y nutrición.</p> <p><b>Artículo 17. Publicidad en vallas y similares.</b> Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la fijación de vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares móviles o fijos relacionados con la promoción de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados, a menos de 150 metros de instituciones educativas y entidades de salud o similares.</p> <p><b>Artículo 18.</b> Adiciónese el artículo 512-23 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-23. IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS.</b> Estará sujeto al impuesto nacional al consumo, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación que se realice en el territorio nacional, de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados.</p> <p>Se consideran gravados como productos comestibles y bebibles ultraprocesados los establecidos en los artículos 512-26 y siguientes.</p> <p><b>Artículo 19.</b> Adiciónese el artículo 512-24 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-24. SUJETO ACTIVO DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS.</b> El sujeto activo del impuesto al consumo de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados será la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.</p> <p><b>Artículo 20.</b> Adiciónese el artículo 512-25 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-25. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS.</b> Son sujetos pasivos del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados el productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro.</p> <p>Son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que sean responsables del IVA.</p> <p><b>Artículo 21.</b> Adiciónese el artículo 512-26 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-26. ASPECTO MATERIAL DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ENDULZADAS.</b> Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas, la producción y consecuente venta, entendida</p>	<p>como la enajenación a cualquier título; o la importación de los siguientes productos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bebidas con edulcorantes y azúcares adicionados, nacionales e importadas.</li> <li>2. Concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o saborizadas.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> Para efectos del presente impuesto se entienden gravadas las bebidas consideradas no alcohólicas, con edulcorantes y azúcares adicionados de cualquier tipo, nacionales e importadas, entendidas como bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas energizantes, bebidas hidratantes para deportistas, té, bebidas a base de malta, bebidas con jugos, zumos, pulpa o concentrados de fruta, néctares o refrescos de fruta, mezclas en polvo para preparar refrescos o bebidas instantáneas, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener bebidas que contengan cualquier tipo de edulcorante o azúcares adicionados de producción nacional o importada.</p> <p>No serán objeto del impuesto al consumo de bebidas endulzadas los productos lácteos y las bebidas vegetales (leches vegetales), las cuales, pese a tener azúcares adicionados, tienen un valor nutricional que se encuentra representado en la proteína, minerales y vitaminas que poseen.</p> <p>Así mismo, se exceptúan de la presente definición los derivados lácteos conforme se encuentran definidos en la Resolución 2310 de 1986 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, las fórmulas infantiles, medicamentos con incorporación de azúcares adicionados, y los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos y bebidas, terapia nutricional para personas con requerimientos nutricionales alterados por una condición médica y soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Para efectos del presente impuesto se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizantes, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa, néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Se consideran como azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se añaden intencionalmente al agua o alimentos durante su procesamiento por el fabricante. En esta clasificación se incluyen el azúcar blanco,</p>
<p>el azúcar moreno, azúcar en bruto, jarabe de maíz, sólidos de jarabe de maíz, jarabe de maíz de alta fructosa y/o sus productos invertidos, jarabe de malta, jarabe de arce, edulcorante de fructosa, fructosa líquida, miel, melaza, dextrosa anhidra y dextrosa cristalina, entre otros edulcorantes de alto contenido calórico.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> Se exceptúan de este impuesto los productos que se elaboran en establecimientos de comercio, los cuales tengan una preparación básica como los jugos naturales, fermentos, y agua de panela.</p> <p><b>Artículo 22.</b> Adiciónese el artículo 512-27 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-27. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ENDULZADAS.</b> La base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.</p> <p>El precio de venta al público será el último precio dentro de la cadena de comercialización, esto es, el precio final de venta sin incluir el impuesto a las ventas, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) garantizando la individualidad de cada producto, a partir de los siguientes criterios:</p> <p>Se tomará el precio de venta al público de los siguientes segmentos del mercado clasificados según la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) o cualquier otro medio oficial que la remplace o sustituya:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Almacenes, supermercados de cadena, tiendas por departamento o hipermercados;</li> <li>b) Establecimientos especializados en la venta de este tipo de bebidas;</li> <li>c) Supermercados de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarias y delicatessen.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> El Precio de Venta al Público (PVP) de los productos que ingresan al mercado por primera vez o de aquellos no incluidos en la certificación anual de precios, corresponderá al del producto incorporado en la certificación que más se asimile en sus características. Para esos efectos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) aplicará una metodología de imputación del precio a partir de las siguientes características objetivas de cada producto:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Clasificación de la bebida.</li> <li>b) Marca.</li> <li>c) Presentación.</li> <li>d) País de origen.</li> </ol>	<p><b>Artículo 23.</b> Adiciónese el artículo 512-28 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-28. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ENDULZADAS.</b> La tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas será del veinte por ciento (20%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.</p> <p><b>Artículo 24.</b> Adiciónese el artículo 512-29 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-29. ASPECTO MATERIAL DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE CARNES Y EMBUTIDOS ULTRAPROCESADOS.</b> Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación de carnes y embutidos ultraprocesados definidos como las carnes y embutidos que cumplen con los criterios de productos comestibles ultraprocesados de que trata el artículo de la presente ley sobre definiciones.</p> <p>Los siguientes productos determinados por su partida arancelaria, se entienden en ambos casos como carnes y embutidos ultraprocesados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1601: Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos.</li> <li>1602: Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre.</li> </ol> <p><b>Artículo 25.</b> Adiciónese el artículo 512-30 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-30. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE CARNES Y EMBUTIDOS ULTRAPROCESADOS.</b> La base gravable del impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.</p> <p>El precio de venta al público será el último precio dentro de la cadena de comercialización, esto es, el precio final de venta sin incluir el impuesto a las ventas, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) garantizando la individualidad de cada producto, a partir de los siguientes criterios:</p>

<p>Se tomará el precio de venta al público de los siguientes segmentos del mercado clasificados según la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) o cualquier otro medio oficial que la remplace o sustituya:</p> <p>a) Almacenes, supermercados de cadena, tiendas por departamento o hipermercados;</p> <p>b) Establecimientos especializados en la venta de este tipo de productos comestibles;</p> <p>c) Supermercados de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarias y delicatessen.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Precio de Venta al Público (PVP) de los productos que ingresan al mercado por primera vez o de aquellos no incluidos en la certificación anual de precios, corresponderá al del producto incorporado en la certificación que más se asimile en sus características. Para esos efectos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) aplicará una metodología de imputación del precio a partir de las siguientes características objetivas de cada producto:</p> <p>a) Clasificación del comestible.</p> <p>b) Marca.</p> <p>c) Presentación.</p> <p>d) País de origen.</p> <p><b>Artículo 26.</b> Adiciónese el artículo 512-31 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-31. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE CARNES Y EMBUTIDOS ULTRAPROCESADOS.</b> La tarifa del impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados será del diez por ciento (10%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.</p> <p><b>Artículo 27.</b> Adiciónese el artículo 512-32 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-32. ASPECTO MATERIAL DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS.</b> Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos definidos como los productos comestibles ultraprocesados que superan el siguiente umbral y dentro de las partidas arancelarias mencionadas posteriormente:</p>	<div style="text-align: center;"> <table border="1"> <tr> <td> <p><b>Azúcares libres</b>  <math>\geq 10\%</math> del total de energía proveniente de azúcares libres</p> </td> </tr> </table> </div> <p>Se consideran como azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se añaden intencionalmente al agua o alimentos durante su procesamiento por el fabricante. En esta clasificación se incluyen el azúcar blanco, el azúcar moreno, azúcar en bruto, jarabe de maíz, sólidos de jarabe de maíz, jarabe de maíz de alta fructosa y/o sus productos invertidos, jarabe de malta, jarabe de arce, edulcorante de fructosa, fructosa líquida, miel, melaza, dextrosa anhidra y dextrosa cristalina, entre otros edulcorantes de alto contenido calórico.</p> <p>Los siguientes productos determinados por su partida arancelaria, se entienden como productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos:</p> <p><b>1704:</b> Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).</p> <p><b>1806.10:</b> Cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante</p> <p>1806.90.00.90: Los demás</p> <p><b>1905.30:</b> Galletas dulces (con adición de edulcorante); barquillos y obleas, incluso rellenos («gaufrettes», «wafers») y «waffles» («gaufres»);</p> <p><b>1905.90:</b> Los demás:</p> <p>2007: Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.</p> <p>200820.10.00: En agua con adición de azúcar u otro edulcorante, incluido el jarabe.</p> <p>2105: Helados, incluso con cacao.</p> <p><b>Artículo 28.</b> Adiciónese el artículo 512-33 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-33. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS.</b> La base gravable del impuesto</p>	<p><b>Azúcares libres</b>  <math>\geq 10\%</math> del total de energía proveniente de azúcares libres</p>
<p><b>Azúcares libres</b>  <math>\geq 10\%</math> del total de energía proveniente de azúcares libres</p>		
<p>nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.</p> <p>El precio de venta al público será el último precio dentro de la cadena de comercialización, esto es, el precio final de venta sin incluir el impuesto a las ventas, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) garantizando la individualidad de cada producto, a partir de los siguientes criterios:</p> <p>Se tomará el precio de venta al público de los siguientes segmentos del mercado clasificados según la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) o cualquier otro medio oficial que la remplace o sustituya:</p> <p>d) Almacenes, supermercados de cadena, tiendas por departamento o hipermercados;</p> <p>e) Establecimientos especializados en la venta de este tipo de productos comestibles;</p> <p>f) Supermercados de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarias y delicatessen.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Precio de Venta al Público (PVP) de los productos que ingresan al mercado por primera vez o de aquellos no incluidos en la certificación anual de precios, corresponderá al del producto incorporado en la certificación que más se asimile en sus características. Para esos efectos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) aplicará una metodología de imputación del precio a partir de las siguientes características objetivas de cada producto:</p> <p>e) Clasificación del comestible.</p> <p>f) Marca.</p> <p>g) Presentación.</p> <p>h) País de origen.</p> <p><b>Artículo 29.</b> Adiciónese el artículo 512-34 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-34. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS.</b> La tarifa del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos será del veinte por ciento (20%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.</p>	<p><b>Artículo 30.</b> Adiciónese el artículo 512-35 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-35. CAUSACIÓN DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS.</b> El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados se causa así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>En la primera venta que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.</li> <li>En las importaciones, al tiempo de la nacionalización o desaduanamiento del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los derechos de aduana.</li> <li>En el momento en que el producto sea entregado por el productor o importador para su enajenación a cualquier título o distribución, incluyendo los entregados para promociones, publicidad, donación, comisión o los destinados a autoconsumo.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados de que trata el presente capítulo constituye para el comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del bien.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados deberá estar discriminado en la factura de venta al consumidor final, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas (IVA) se haga en la misma.</p> <p>Los sujetos pasivos de este impuesto tienen la obligación de trasladar el costo del impuesto al consumidor final.</p> <p><b>Artículo 31.</b> Adiciónese el artículo 512-36 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 512-36. REMISIÓN DE NORMAS PROCEDIMENTALES DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS.</b> A los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados serán aplicables igualmente las</p>	

disposiciones procedimentales y sancionatorias establecidas para el impuesto nacional al consumo establecido en los artículos 512-1 y siguientes.

**Artículo 32.** Adiciónese el artículo 512-37 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**ARTÍCULO 512-37. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS.** El recaudo del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados se destinará de la siguiente forma:

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

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

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

**TITULO IV  
INGRESOS PARA EL FORTALECIMIENTO TERRITORIAL**

**Artículo 33. Retención especial de renta sobre actividades electrónicas o digitales y similares:** Establézcase una retención especial a título del impuesto sobre la renta sobre las actividades electrónicas o digitales y similares tales como video, televisión, música, radio, videojuegos, llamadas de voz, mensajería, citas, almacenamiento en la nube, publicidad, servicios webcam, y cualquier otro medio o servicios de libre transmisión o actividad electrónica o digital y similares.

Si estos aspectos están cubiertos de manera completa en el municipio, estos recursos podrán ser de libre destinación para cualquier otra necesidad que tenga la entidad territorial.

**Artículo 40. Contribución territorial a los servicios turísticos prestados a turistas extranjeros:** A partir del 1o de enero de 2023, y previa concertación con la población, autorícese a los concejos distritales y municipales para establecer en sus jurisdicciones una contribución territorial a los servicios turísticos prestados a turistas extranjeros que se hospeden en el respectivo distrito o municipio.

Se considerarán turistas extranjeros toda persona de nacionalidad diferente a la colombiana que se hospede en el respectivo municipio o distrito con propósito de esparcimiento, descanso, recreación o aún motivos laborales, por un lapso no menor de veinticuatro (24) horas.

Corresponderá a los concejos distritales y municipales pertinentes definir los demás elementos constitutivos de la contribución y los responsables de la declaración cobro, recaudo, consignación y administración de los recursos recaudados, de manera que la contribución se ajuste a las condiciones locales y atractivos turísticos particulares. En todo caso, la tarifa a cobrar por la contribución no podrá ser superior al cincuenta por ciento (30%) de un salario mínimo legal diario vigente por noche de hospedaje. En el caso de turistas de nacionalidad de algún país de América Latina, la contribución no podrá ser superior al veinticinco por ciento (15%) de un salario mínimo legal diario vigente por noche de hospedaje.

Los recursos serán administrados por el respectivo ente territorial a través de un Fondo para el Turismo con carácter de fondo cuenta y tendrán la siguiente destinación específica:

- 1) la promoción, difusión y divulgación del turismo municipal;
- 2) apoyo a los diferentes agentes que intervienen en la cadena turística en el municipio;
- 3) mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de interés turístico;
- 4) el fomento y estímulo del sector turístico del municipio con destino a proyectos de impacto turístico.

**TITULO V  
OTRAS MEDIDAS PARA AUMENTAR EL INGRESO FISCAL**

**Artículo 41. Nueva tarifa de Zonas francas.** Modifíquese el inciso primero y único del artículo 240-1 del estatuto tributario el cual quedará así:

**ARTÍCULO 240-1. TARIFA PARA USUARIOS DE ZONA FRANCA.** A partir del 1o de enero de 2022, la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para todas las personas jurídicas que sean usuarios de zona franca será del 25%.

**Artículo 34. Hecho generador de la retención:** La retención se aplica por la prestación en el país de servicios electrónicos o digitales y similares prestados desde el exterior o desde el territorio nacional.

**Artículo 35. Tarifa:** El impuesto será del 20% sobre el valor del pago. En el caso de los servicios electrónicos o digitales y similares prestados desde el territorio nacional, la tarifa será del 5%.

**Artículo 36. Recaudo:** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Dian recaudará esta retención y lo girará a las entidades territoriales que corresponda según el domicilio principal del usuario que registre al momento de la suscripción del contrato, en el documento de actualización o en el documento de pago.

**Artículo 37. Retención:** Las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, y los demás que designe la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), deberán realizar la retención del 100% del impuesto señalado en el momento del correspondiente pago o abono en cuenta a los prestadores de los siguientes servicios electrónicos o digitales y similares:

- a) Suministro de servicios audiovisuales (entre otros, de música, videos, webcam, películas y juegos de cualquier tipo, así como la radiodifusión de cualquier tipo de evento).
- b) Servicios prestados a través de plataformas digitales.
- c) Suministro de servicios de publicidad online.
- d) Suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.
- e) Suministro de derechos de uso o explotación de intangibles.
- f) Otros servicios electrónicos o digitales y similares con destino a usuarios ubicados en Colombia.

**Artículo 38. Reglamento:** Todas las obligaciones y reglamentación que surjan al artículo 437-2, numeral 8 del Estatuto Tributario, en lo que sea procedente, le podrán ser aplicables transitoriamente a las retenciones en la fuente en la fuente a título del impuesto sobre la renta de actividades electrónicas o digitales y similares.

En todo caso, en un plazo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional deberá reglamentar la retención de renta sobre actividades electrónicas o digitales y similares.

**Artículo 39. Destinación:** Los recursos de este impuesto se destinarán a aumentar el acceso, la conectividad y cobertura de internet en los municipios y distritos, así como para sufragar de manera total o parcial un mínimo básico de internet entre las personas más vulnerables según la clasificación del SISBEN.

**Artículo 42. Eliminación del descuento tributario del impuesto de industria y comercio.** Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 115 del estatuto tributario así:

**PARÁGRAFO 1o.** A partir del 1o de enero de 2022 el impuesto de industria y comercio será deducible el 100% del impuesto de renta y no se tratará como descuento tributario.

**Artículo 43. Limitación del descuento tributario por el IVA pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos.** Adiciónese un parágrafo al artículo 258-1 del estatuto tributario así:

**Parágrafo:** Solo podrá tomarse como descuento tributario un máximo de 35% del monto pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos en cada período gravable. El exceso originado en el descuento, podrá tomarse dentro de los cuatro (4) períodos gravables siguientes a aquel en que se efectuó la inversión o pago

En todo caso, este descuento no podrá exceder del 50% del impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente en el respectivo año gravable

A partir del 1o de enero de 2024 Los responsables del impuesto sobre las ventas (IVA) trataran como deducible y no como descuento tributario del impuesto sobre la renta a cargo, el IVA pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos, incluyendo el asociado a los servicios necesarios para ponerlos en condiciones de utilización.

**Artículo 44. Eliminación deducciones especiales.** Adiciónese el parágrafo 1o al artículo 107 del estatuto tributario el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 1o.** A partir del 1o de enero de 2023 las deducciones de ley que no tengan relación de causalidad, necesidad y proporcionalidad con las actividades productoras de renta no serán deducibles.

La ley señalará expresamente las deducciones especiales que permanecerán vigentes, evaluara anualmente su costo fiscal e impacto social y no podrán ser superiores a cuatro (4) años.

**Artículo 45. Prohibición de detraer el pago de regalías de la depuración del impuesto de renta.** Adiciónese el 107-3 al estatuto tributario el cual quedará así:

**Artículo 107-3. Prohibición de detraer el pago de regalías de la depuración del impuesto de renta.** En ningún caso, y bajo ninguna circunstancia la contraprestación económica a título de regalía de que tratan los artículos 360 y

siguientes de la Constitución Política, pueden ser llevadas como ingreso no constitutivo de renta, costo, gasto, deducción especial, renta exenta, descuento tributario ni ningún otro concepto.

De igual modo, no podrán detraerse dos o más veces de la depuración de la renta, bajo ninguna forma de contabilización, los costos de producción en que se incurrió para generar las mismas.

**Artículo 46. Eliminación de rentas exentas.** Modifíquese el artículo 235-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:


**ARTÍCULO 235-2. RENTAS EXENTAS.** A partir del 1o de enero de 2023, sin perjuicio de las rentas exentas de las personas naturales y de las reconocidas en los convenios internacionales ratificados por Colombia, se eliminan todas las rentas exentas del impuesto sobre la renta a excepción del numeral 8 de este artículo.

**Artículo 47. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


De los Honorables Congresistas,

  
**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde  
 Autor

  
**WILMER LEAL PÉREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde  
 Autor

  
**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Coalición Decentes  
 Coautor

  
**EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde  
 Coautor


  
**CARLOS CARREÑO MARÍN**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Comunes  
 Coautor

  
**VICTORIA SANDINO SIMANCA H.**  
 Senadora de la República  
 Partido Comunes  
 Coautor


  
**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde  
 Coautor

  
**PABLO CATATUMBO TORRES V.**  
 Senador de la República  
 Partido Comunes  
 Coautor

  
**DAVID RACERO MAYORCA**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Coalición Decentes  
 Coautor

  
**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
 Senadora de la República  
 Coalición Decentes-Unión Patriótica  
 Coautor

  
**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Partido Alianza Verde  
 Coautor

  
**GUSTAVO PETRO URREGO**  
 Senador de la República  
 Colombia Humana  
 Coautor

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2021**

**“Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones – Ley de Equidad Fiscal”.**

**I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

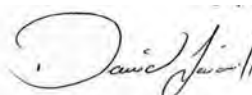
Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación de este, este acápite se ha dividido en cinco (5) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Antecedentes, (2) objetivos y justificación del proyecto de ley, (3) Descripción del proyecto, (4) fundamento jurídico, (5) otros asuntos importantes, (6) Conflictos de interés, e (7) impacto fiscal.

**1. Antecedentes.**

Como consecuencia de la Pandemia Covid-19, el Gobierno nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, y a partir de esta decisión mediante decretos legislativos, se adoptaron todas aquellas medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Dentro de estas medidas se adoptó por recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el aislamiento preventivo de la población, el cual se ha venido extendiendo y modificando de acuerdo al comportamiento del virus en el territorio.

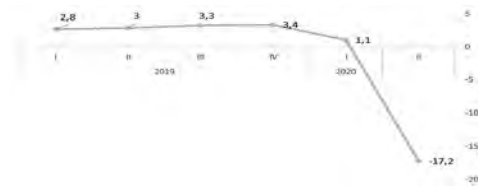
El impacto negativo del Covid-19 en la economía colombiana es sin duda el peor de la historia. De acuerdo al primer informe bimestral del DANE<sup>1</sup>, el país presentaba un crecimiento de 3,5% y 4,8% en los meses de enero y febrero respectivamente, sin embargo, al cierre del primer trimestre de 2020 la desaceleración de la economía mostraba un crecimiento de tan solo 1,1% a pesar de que tan solo se contaban 15 días de aislamiento. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, en el segundo trimestre la caída de la actividad económica es sin duda alguna, la peor de la historia, pues se estima que el descenso es de 17,2%.

<sup>1</sup> Boletín Técnico - PIB I Trimestre 2020  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/boi\\_PIB\\_Itrim20\\_produccion\\_y\\_gasto.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/boi_PIB_Itrim20_produccion_y_gasto.pdf)

  
**ABEL DAVID JARAMILLO LARGO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido MAIS  
 Coautor

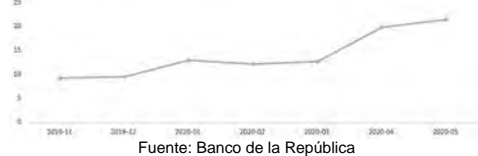
  
**ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE**  
 Senador de la República  
 Partido Comunes  
 Coautor

**Gráfico 1. Comportamiento Trimestral Producto Interno Bruto (PIB)**



La mayor preocupación se centra en el mercado laboral, ya que de acuerdo al DANE, en el período comprendido entre diciembre y febrero, la informalidad en Colombia alcanzó el 47,9%, es decir 5,7 millones de trabajadores. Así mismo, la Tasa de Desempleo en enero se ubicó en 13% tras un alza de 3,46% respecto a diciembre y como consecuencia de la emergencia en mayo se alcanza el 21,4%, la más alta desde que se cuenta con cifras comparables, es decir la pérdida de cerca de 5,4 millones de empleos.

**Gráfico 2. Comportamiento Tasa de Desempleo**



Fuente: Banco de la República

El informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>2</sup>, señala que Colombia es el país que ha tenido el mayor aumento en la tasa de desempleo desde febrero, dentro de los países miembros de la organización y estima que la tasa de desocupación podría aumentar entre 10,6% y 12,5% dependiendo de si hay un nuevo brote de COVID-19.

Por su parte, el aumento de la pobreza, es sin duda alguna, la preocupación más grande durante la crisis, puesto que desde hace varios años es un indicador que está muy lejos de lograr la meta de reducción. Según el informe del DANE de 2019, la pobreza monetaria

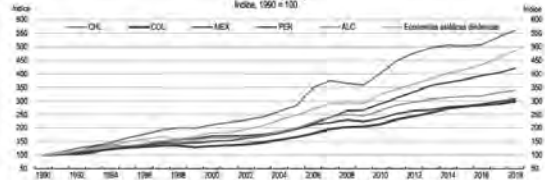
<sup>2</sup> COVID-19: de una crisis de salud a una crisis laboral [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1686c758-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/1686c758-en&\\_csp\\_ =fc80786ea6a3a7b4628d3f05b1e2e5d7&itemGO=oeed&itemContent-Type=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1686c758-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/1686c758-en&_csp_ =fc80786ea6a3a7b4628d3f05b1e2e5d7&itemGO=oeed&itemContent-Type=book)

pasó de 26,9% en 2017 a 27% para el año 2018; es decir que 27 de cada 100 habitantes en Colombia están esta situación, por lo que 190.000 personas entraron a la lista de pobreza, llegando a un total de 13.073.000 colombianos con ingresos inferiores a los \$257.433. Por su parte, de acuerdo al Informe de Pobreza Multidimensional 2018 del DANE, el indicador en 2016 alcanzó el 17,8% y en 2018 la cifra llegó a 19,6%, lo que da cuenta no solo de un crecimiento de la pobreza multidimensional de 1,8% a nivel nacional, sino también variaciones de 1,7% en las cabeceras y 2,3% en los centros poblados y rural disperso.

Estas lamentables cifras coinciden con el informe sobre el Panorama Social en América Latina 2019 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el cual señala que Colombia y Bolivia son los países que encabezan la lista de países con la tasa de pobreza extrema más alta en América Latina. Si bien, el panorama no era para nada alentador en 2019, la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 sin duda alguna ha agravado la situación, pues de acuerdo al reciente informe de la CEPAL, en el peor de los escenarios, Colombia podría enfrentar una tasa de pobreza de hasta 32,5%, por encima de países como Ecuador (31,9%) y Perú (20,1%).

En este sentido, es posible estimar el descenso que tendrá el PIB per cápita de los colombianos durante y después de la emergencia, pues si bien el indicador presentaba crecimiento a 2018, de acuerdo a la OCDE en su estudio económico de Colombia 2019, el país ya se encontraba perdiendo ritmo de crecimiento de este indicador (siendo el más bajo de la región), situación acrecentada con los efectos económicos del Covid -19, por lo que se recomienda como tema prioritario el aumentar los ingresos fiscales de forma sostenible y hacer que el "sistema tributario sea más favorable a la equidad"<sup>3</sup>, pues la desigualdad del sistema tributario colombiano sigue siendo una de las más elevadas dentro de los países miembros de la OCDE.

**Gráfico 3. Comportamiento PIB Per cápita**



Fuente: OCDE

<sup>3</sup> Estudio Económico de la OCDE de Colombia 2019 <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>

Conforme a lo expuesto, tenemos que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional a efecto de mitigar y prevenir el contagio del Covid-19, han generado una desaceleración de la actividad económica nacional. Este escenario, ha traído externalidades negativas como el cierre de empresas y la pérdida de empleos, agravándose la situación de desempleo existente desde antes de la pandemia. Estas circunstancias son generadoras de la disminución del ingreso en la mayor parte de la población, ocasionando pérdida en la demanda interna de bienes y servicios. Por su parte, hasta la oferta de bienes y servicios de primera necesidad se ve disminuida al no existir compradores.

Esta disminución del flujo circular del dinero en la economía colombiana ha sido el preámbulo del estancamiento económico y el aumento de los niveles de pobreza en nuestro país, mostrándose a los estratos menos favorecidos como los más vulnerables a los graves efectos económicos y sociales que tiene y tendrá la Pandemia. Este contexto, requiere la adopción de medidas urgentes, revelándose el sistema tributario como la fuente generadora de recursos que coadyuvan a mitigar la crisis. Por tal razón, más que nunca requerimos de un sistema tributario respetuoso de los principios de progresividad, eficiencia y equidad, que este a la altura de los grandes retos a los que nos enfrentamos.

Este escenario socioeconómico y político ha generado inestabilidad social en Colombia, en donde se muestran cifras que vislumbran un panorama poco alentador. Analistas consultados por Fedesarrollo consideran que la inflación se ubicará al finalizar el año 2021 en 3,24% (cifra que está por encima de la meta del Banco de la República), lo que mostraría que la tendencia que se ha experimentado en los meses mayo y junio de 1,95% y 2,55% sigue al alza<sup>4</sup>.

En total, en Colombia hay 3,55 millones de personas nuevas en situación de pobreza. Esto, teniendo en cuenta que durante 2019 había 17,5 millones de personas en esta condición, cifra que se elevó a 21,02 millones de habitantes en 2020. En estas cifras, Bogotá fue el territorio que más aportó al total con 1,1 millones de personas nuevas en pobreza. Respecto a la pobreza extrema, el Dane informó que Colombia pasó de tener al 9,6% de su población en esta condición al 15,1% en 2020. En las cabeceras del país la cifra pasó de 6,8% en 2019 a 14,2% en 2020, mientras que en las zonas rurales -similar a lo que sucedió con los datos de pobreza- la cifra cayó pasando de una incidencia de 19,3% en 2019 a 18,2% en 2020<sup>5</sup>.

Según analistas<sup>6</sup> "en un escenario donde el país no tuviera ayudas institucionales para los más vulnerables la pobreza monetaria habría pasado de 35,7% en 2019 a 46,1% en 2020; en el otro escenario, donde solo se hubieran mantenido transferencias ordinarias de programas sociales la cifra habría pasado de 35,7% en 2019 a 46,1% en 2021". Es por tales razones que se hace necesaria la generación de nuevos recursos que permitan sostener a la población más afectada con la actual crisis, generando de esta forma bases

<sup>4</sup> <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/prevision-de-crecimiento-economico-en-colombia-2021-aumenta-inflacion-552293>  
<sup>5</sup> <https://forbes.co/2021/04/29/economia-y-finanzas/en-2020-la-pobreza-en-colombia-llego-al-425-de-la-poblacion-dane/>  
<sup>6</sup> <https://forbes.co/2021/04/29/economia-y-finanzas/en-2020-la-pobreza-en-colombia-llego-al-425-de-la-poblacion-dane/>

para la reactivación económica, que difícilmente se lograra con inestabilidad social. Estos recursos no deben ser buscados en las clases menos favorecidas, deben ser obtenidos de las personas naturales y jurídicas que verdaderamente estén en condiciones de apalancar la crisis. Impidiendo una crisis mayor que desestabilice la economía y la inversión en nuestro país.

Por su parte, y en relación con las condiciones de salud y aumento del riesgo por el Covid-19, esta iniciativa parte del estudio de experiencias internacionales e informes de contenido científico, que dan cuenta de la importancia de optar por una dieta saludable y eliminar o reducir la ingesta de productos que traen consecuencias negativas para la salud, y que por el contrario no aportan ningún contenido nutricional al organismo.

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

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

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

No obstante lo anterior, se han radicado otros proyectos de ley que buscan un consumo informado y responsable de alimentos, tal es el caso del Proyecto de Ley 167 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones", el Proyecto de Ley 168 de 2019 Cámara "Por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas", Proyecto de Ley 171 de 2019 Cámara "Por medio del cual se adoptan medidas de salud pública, se crean políticas de nutrición saludable y se dictan otras disposiciones", por ejemplo.

De igual modo, este tipo de medidas han sido implementadas en diferentes países, siendo el caso de México el más emblemático y relevante, pues la evidencia científica ha

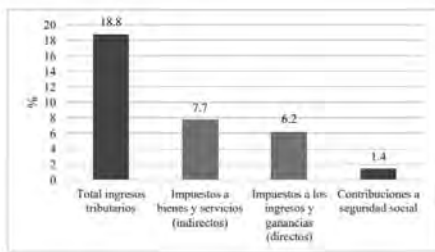
<p>demonstrado que la medida ha sido efectiva, y ya se empiezan a ver las repercusiones positivas en los hábitos alimenticios y salud de esta población.</p> <p>Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta que según estadísticas del Ministerio de Salud y Protección Social las enfermedades relacionadas con una mala nutrición han ido aumentando en nuestro país, se hace necesario emplear herramientas, estrategias y generar recursos para combatir los problemas que causan los malos hábitos alimenticios, en los cuales se enmarcan una serie de programas y políticas públicas que buscan atacar desde diferentes puntos este problema.</p> <p><b>2. Objetivos y justificación del proyecto de ley.</b></p> <p>En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del Proyecto de Ley y la respectiva justificación de este, para denotar sus fines y dar cuenta de las causas que lo justifican.</p> <p><b>2.1. Objetivos.</b></p> <p>El objetivo general del Proyecto de Ley es el siguiente:</p> <p>El objeto de la presente ley es la obtención de ingresos para contribuir a la reactivación económica y la promoción de la equidad y bienestar social de los colombianos.</p> <p>A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar recursos para el financiamiento de planes y programas sociales de los estratos 1, 2 y 3 de la población y el mantenimiento de la Red Vial Terciaria mediante la unificación de la sobretasa a impuesto de renta de entidades financieras.</li> <li>- Generar recursos para el financiamiento de planes y programas sociales de los estratos 1, 2 y 3 de la población, mediante el cobro temporal de impuesto a la riqueza a grandes patrimonios.</li> <li>- Generar recursos para las entidades territoriales.</li> <li>- Generar recursos para aumentar acceso, la conectividad y cobertura de internet en los municipios y distritos, así como para sufragar de manera total o parcial un mínimo básico de internet entre las personas más vulnerables según la clasificación del SISBEN.</li> <li>- Generar recursos para la promoción del turismo.</li> <li>- Reducir las enfermedades relacionadas con el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.</li> <li>- Dotar de mayores recursos y fortalecer las finanzas de las entidades territoriales.</li> <li>- Materializar parte de las recomendaciones de los informes de las Comisiones sobre beneficios tributarios, recursos territoriales, entre otras.</li> </ul>	<p>En coherencia con los objetivos mencionados este proyecto de ley sigue los lineamientos expresados por el gobierno nacional de generar recursos que no estén soportados en la clase media sino en el aporte de las personas naturales y jurídicas con grandes riquezas. Así mismo, gracias a este proyecto de ley, Colombia estaría acogiendo y dando pleno cumplimiento a las recomendaciones de organismos especializados en protección de la salud, como lo son la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) quienes han demostrado con amplia evidencia que las medidas aquí propuestas son las más costo-efectivas para reducir consumos nocivos, entre las cuales siempre se ha resaltado el impuesto a las bebidas endulzadas y los comestibles que no alimentan, como la que menos costos genera y mayores resultados produce al momento de modificar hábitos alimentarios perjudiciales.</p> <p><b>2.2. Justificación.</b></p> <p>A- Sobre la sobretasa a grandes utilidades e impuesto al patrimonio.</p> <p>La Constitución Política en su <b>artículo 95</b> establece para los colombianos deberes y obligaciones relacionados con su condición de ciudadanos y en pro de garantizar el ordenamiento constitucional otorga a los ciudadanos derechos y garantías para la protección de su integridad y lograr una convivencia en armonía con las normas y valores superiores contenidos. Esto debe entenderse, según la Corte Constitucional,<sup>7</sup> como una contribución para la obtención de los fines esenciales del Estado, a través de los cuales se le imponen ciertas conductas, comportamientos o prestaciones de carácter público con fundamento en la Constitución y la Ley. El numeral 9 de este artículo señala como uno de estos deberes la obligación a <i>"contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad"</i> por lo que entendemos que esta disposición constitucional origina el sistema tributario en el país. La Corte ha manifestado que es necesario que esta carga tributaria se haga considerando las posibilidades económicas de los contribuyentes puesto que el fin de la carga tributaria es la redistribución de la riqueza que existe en el país.<sup>8</sup></p> <p>De igual manera, el <b>artículo 363</b> funge como un precepto constitucional rector del sistema tributario, puesto que dispone para el mismo la obligación de fundarse según los principios de <b>equidad, eficiencia y progresividad</b>, al respecto la Corte ha dicho que estos principios se predicen del sistema en general, como un todo y no de los impuestos de forma aislada o particular<sup>9</sup>. Ahora bien, en cuanto al principio de equidad, la Corte ha desarrollado un concepto que lo relaciona al derecho a la igualdad en el campo fiscal, lo anterior debido a que, según la Corte, el principio de generalidad del tributo se fundamenta en el derecho a la igualdad respecto de las cargas públicas<sup>10</sup> y además,</p> <p><sup>7</sup> Sentencia C - 261 de 2002.  <sup>8</sup> ibidem.  <sup>9</sup> Sentencias C-409 de 1996, C-664 de 2009, C-743 de 2015 y C-002 de 2018.  <sup>10</sup> Sentencia C- 261 de 2002</p>
<p>considera que la indeterminación en el derecho tributario atenta contra la seguridad jurídica y el sentido de justicia<sup>11</sup> sobre el principio de eficiencia y progresividad, la corte ha expresado que se deducen del principio de equidad en forma vertical, específicamente el principio de progresividad el cual según la Corte, se soporta en la capacidad de pago de cada contribuyente y de esta manera permite un trato diferencial según la renta del contribuyente, y señala que aquel que tenga una renta mayor deberá aportar más al sistema de forma progresiva en comparación a el que tenga una menor renta.<sup>12</sup> El principio de eficiencia del sistema tributario se puede interpretar en dos sentidos según lo dispuesto por la Corte, en primer lugar este busca optimizar la operación del sistema tributario de manera que se pueda percibir un mayor recaudo de tributos con un menor costo; y por otro lado, se emplea como una guía para el legislador al buscar que se imponga el valor como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal<sup>13</sup>, es decir que el gasto en que incurra el contribuyente sea lo menos oneroso posible.</p> <p>Otro importante hito del sistema tributario es la ley 75 de 1986, la cual surge como respuesta a una política de modernización del sector tributario en Colombia, este periodo posterior a la ley y la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 marca múltiples cambios, especialmente normativos en los se modifican los principales impuestos y en los procedimientos, así como modificaciones respecto del rol del contribuyente, las empresas y la misma administración.<sup>14</sup> Esta ley dicta normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales y adicionalmente, reconoce unas facultades especiales extraordinarias para el ejecutivo, específicamente al Presidente de la República puesto que en el artículo 90 de esta ley se le confirió la posibilidad de expedir un Estatuto Tributario para armonizar y organizar todas las normas que regularan los impuestos en el sistema jurídico colombiano y modificar radicalmente el procedimiento tributario.<sup>15</sup></p> <p><sup>11</sup> Sentencia C-1107 de 2001  <sup>12</sup> Sentencia C-419 de 1995.  <sup>13</sup> Sentencia C - 495 de 1995  <sup>14</sup> Revista IMPUESTOS: 25 años de historia tributaria Revista N° 153 Mayo-Jun. 2009 consultada en línea: <a href="http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rimpuertos&amp;document=rimpuertos_7680752a7edc404ce0430a010151404c">http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rimpuertos&amp;document=rimpuertos_7680752a7edc404ce0430a010151404c</a>  <sup>15</sup> ARTÍCULO 90. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias contadas estas desde la fecha de publicación de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 1987 para adoptar las siguientes medidas:  "5). Sin perjuicio de las facultades conferidas en los numerales anteriores, expedir un Estatuto Tributario de numeración continua, de tal forma que se armonicen en un solo cuerpo jurídico las diferentes normas que regulan los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales. Para tal efecto, se podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones tributarias, modificar su texto y eliminar aquellas que se encuentran repetidas o derogadas, sin que en ningún caso se altere su contenido. Para tal efecto, se solicitará la asesoría de 2 Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.</p>	<p>A partir de esta ley y estas facultades especiales surge un segundo momento hito en el sistema tributario enmarcado en la Constitución de 1991, y es que a partir de la emisión se presentan otras modificaciones innovadoras en el tema de tributos y también, se expresa de forma taxativa la prohibición de conceder facultades extraordinarias al Presidente para la adopción de reformas al sistema, es decir, que a partir de allí sería necesario acudir al Congreso de la República para poder tramitar cualquier reforma, lo anterior se materializa en el <b>artículo 150</b> de la Constitución en el cual se confiere como función al Congreso de la República en el numeral 12 la de <b>"establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley"</b>, es así, como desde la vigencia de la ley 75 y hasta la fecha se han presentado 57<sup>16</sup> leyes que lo modifican y a su vez, el régimen tributario con la pretensión de generar un mayor recaudo y por ende, más recursos al erario público.</p> <p>Sin embargo, dicha finalidad no ha sido alcanzada con estas reformas, incumpléndose de igual forma con los principios descritos en el artículo 363 constitucional. Por lo que las circunstancias excepcionales traídas con la pandemia del Covid-19 y sus externalidades negativas materializadas en la actual crisis económica y social hacen necesaria la modificación temporal de algunos tributos, para de esta forma, solventar el déficit económico sistemático en el sector público. En tal sentido, la modificación que se propone en el presente proyecto de ley, va encaminada a la verticalización del sistema tributario, para que las personas y entidades financieras poseedoras de grandes capitales en el país, atendiendo las excepcionales circunstancias por las que atravesamos, contribuyan con recursos adicionales a efectos de salvaguardar la vida de los más necesitados.</p> <p><b>Regresividad del Sistema Fiscal</b></p> <p>El sistema fiscal colombiano está caracterizado por su alta regresividad, es decir que los impuestos captan una tasa menor a medida que el ingreso aumenta, por lo que quien paga más impuestos son las personas con menores ingresos.</p> <p>Por una parte, los impuestos directos, es decir lo que recaen sobre la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas como el impuesto de renta o aquellos como los timbres postales que se cobran directamente por la prestación de un servicio,</p> <p><sup>16</sup> Ley 89 de 1988, Ley 9 de 1989, Ley 26 de 1989, Ley 44 de 1990, Ley 23 de 1991, Decreto Ley 2616 de 1991, Ley 6 de 1992, Ley 21 de 1992, Ley 30 de 1992, Ley 4 de 1993, Ley 98 de 1993, Ley 100 de 1993, Ley 101 de 1993, Decreto Ley 663 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 118 de 1994, Ley 119 de 1994, Ley 138 de 1994, Ley 139 de 1994, Ley 142 de 1994, Ley 160 de 1992, Ley 174 de 1994 Ley 181 de 1995, Ley 223 de 1995, Ley 228 de 1995, Ley 344 de 1996, Ley 361 de 1997, Ley 383 de 1997, Ley 397 de 1997, Ley 454 de 1998, Ley 488 de 1998, Decreto 2331 de 1998, Ley 550 de 1999, Ley 633 de 2000, Ley 716 de 2001, Ley 788 de 2002, Ley 795 de 2003, Ley 811 de 2003, Ley 814 de 2003, Ley 863 de 2003, Ley 939 de 2004, Ley 962 de 2005, Ley 1004 de 2005, Ley 1066 de 2006, Ley 1114 de 2006, Ley 1116 de 2006, Ley 1111 de 2006, Ley 1231 de 2008, Ley 1429 de 2010, Ley 1430 de 2010, Ley 1493 de 2011, Ley 1607 de 2012, Ley 1715 de 2014, Ley 1739 de 2014, Ley 1776 de 2016, Ley 1819 de 2016 y Ley 2010 de 2019.</p>

son altamente regresivos, dados las innumerables exenciones del estatuto tributario en beneficio de las personas y empresas con mayores ingresos, por lo que se estima que anualmente se dejan de recaudar el 3,4% del PIB.

Por otra parte, los impuestos indirectos son aquellos que se imponen sobre bienes y servicios, motivo por el cual las personas cuando compran, indirectamente pagan el impuesto, aunque el Estado directamente no se lo está cobrando. En este sentido, el IVA, el impuesto nacional al consumo (INC), impuesto de timbre e impuesto a la gasolina y ACPM hacen parte de este grupo de tributos. Sin embargo, al igual que los impuestos directos, estos también son regresivos ya que no distingue el nivel socioeconómico de la persona al momento de pagarlo, por lo que un pobre termina pagando en relación más que una persona con mayores ingresos. Para analistas como Patiño y Parra, impuestos indirectos como el IVA tienen un impacto sobre la pobreza, ya que afectan el consumo y son impuestos regresivos al no consultar la capacidad de pago de los contribuyentes, por lo tanto, éste es un elemento de política sobre el cual se podría incidir para reducir los niveles de pobreza en Colombia.

Así las cosas, los ingresos tributarios en el 2017 provenían mayoritariamente de los impuestos indirectos, en proporción del PIB como muestra el siguiente gráfico.

**Gráfico 4. Composición de los ingresos tributarios por tipo de impuestos (como % del PIB) 2017**

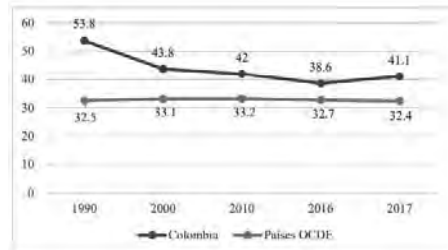


Fuente: Corte Constitucional - Datos de: OCDE, CEPAL & BID

Así mismo, al comparar la participación de los impuestos de valor agregado a bienes y servicios en Colombia y la OCDE, el país ha mantenido la misma participación con pequeñas variaciones mientras que para los países miembros de la organización se ha presentado reducciones en el periodo 2010 -2017, lo cual da cuenta de la alta

dependencia del sistema tributario en impuestos como IVA, los cuales no gravan de forma diferencial dependiendo de los ingresos de las personas.

**Gráfico 5. Impuestos sobre bienes y servicios en % del total de ingresos tributarios**



Fuente: Corte Constitucional - Datos de: OCDE, CEPAL & BID

Ahora bien, para establecer el índice de progresividad, basta con analizar el coeficiente de Gini, con el cual se puede medir la distribución de los ingresos o la concentración del impuesto. En este sentido, un número cercano a 0, significa la distribución se acerca a la igualdad, mientras que a medida que se acerca a 1 aumentan la desigualdad y la concentración, por lo que se convierte en una importante herramienta, que junto al Índice de Reynolds – Smolensky (RS), permiten obtener el Gini antes de impuestos y el Gini después de impuestos.

De acuerdo a Garay y Espitia, en su libro "Dinámicas de las desigualdades en Colombia", al observar el Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias para Colombia, se puede ver que este es prácticamente el mismo, señalando que la política fiscal colombiana es de las más inefectivas para reducir la desigualdad, comparado con otros países donde es notorio el cambio después de impuestos y transferencias.

**Gráfico 6. Diferencias en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias – Coeficiente de Gini**



Fuente: Corte Constitucional - Garay & Espitia

En este sentido, Garay y Espitia, a partir de reportes de la DIAN de las declaraciones de renta de personas naturales y jurídicas para los años 2000 y 2017, establecen la concentración del Ingreso Bruto del Impuesto en el decil 10 para personas jurídicas, el cual evidencia que concentró el 92,84% del ingreso en 2000 y el 94,16% en 2017, es decir no hubo variación significativa, por lo que el coeficiente de Gini antes y después de impuestos para personas jurídicas tampoco tuvo mayores cambios como se muestra a continuación

**Tabla 1. Concentración de ingresos decil 10 en personas jurídicas y Gini antes y después de impuestos. Años 2000 y 2017**

	2000		2017	
	Antes de impuestos	Después de impuestos	Antes de impuestos	Después de impuestos
Concentración del decil 10 de ingresos	92,80%	92,84%	94,10%	94,16%
Coefficiente de Gini	0,874	0,874	0,878	0,879

Fuente: Corte Constitucional - Garay & Espitia

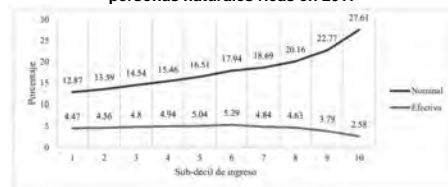
Por otra parte, el estudio de Garay y Espitia para personas naturales menciona que para año 2016, los niveles de concentración del decil 10 antes y después de impuestos fueron 40,4% y 39,6% respectivamente, es decir, un cambio a la baja de 0,8%, con unos Coeficientes de Gini asociados de 0,482 para el caso del Total de Ingresos Declarados Antes de Impuestos y de 0,479 para el caso del Total de Ingresos Declarados Después de Impuestos, por lo que si la política tributaria redistribuyera el ingreso, sería posible ver disminución significativa en el valor del Coeficiente de Gini después de impuestos.

**Tabla 2. Concentración de ingresos decil 10 en personas naturales y Gini antes y después de impuestos. Años 2000 y 2016**

	2000		2016	
	Antes de impuestos	Después de impuestos	Antes de impuestos	Después de impuestos
Concentración del decil 10 de ingresos	59,0%	59,3%	40,4%	39,6%
Coefficiente de Gini	0,669	0,649	0,482	0,479

Ahora bien, en su libro Garay & Espitia también señalan que para las personas naturales ricas (subdeciles del decil 10) y para las personas naturales super ricas (sub-deciles del sub-decil 10 del decil 10), la tasa efectiva de tributación disminuye conforme aumentan sus ingresos, como se demuestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 7. Tarifas nominales y efectivas del impuesto de renta para el total de las personas naturales ricas en 2017**



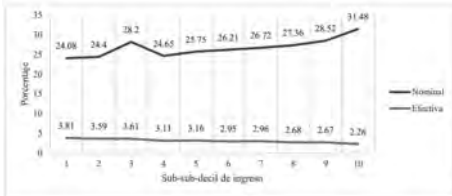
Fuente: Corte Constitucional - Garay & Espitia

Como se puede evidenciar, en las personas naturales ricas, la curva de la tasa nominal es progresiva, ya que a medida que aumenta el decil de los ricos, el porcentaje de tributación aumenta hasta llegar a una tasa de 27,61% en el sub-decil 10; sin embargo, dadas las exenciones y demás beneficios tributarios, la tasa efectiva de tributación del sub-decil 1 es de 4,47% mientras la del sub-decil 10 es de 2,58%.

Lo mismo ocurre con las personas denominadas súper ricas, pues si bien la tarifa nominal aumenta progresivamente de acuerdo al nivel de ingresos correspondiente a cada decil, las tasas efectivas de tributación dan muestra que para los primeros deciles conserva su principio progresivo, sin embargo, después del 5 la tarifa comienza a disminuir hasta llegar a 2,26%, volcándose totalmente a la regresividad.



**Gráfico 8. Tarifas nominales y efectivas del impuesto de renta para el total de las personas súper ricas en 2017**



Fuente: Corte Constitucional - Garay & Espitia

El principio de progresividad tributaria, también denominado de equidad vertical, se concreta en "el deber de gravar (...) de diferente manera a quienes tienen distinta capacidad de pago"<sup>17</sup>, en intersección con el deber de gravar igual a quienes tienen la misma capacidad de pago y que es la manifestación concreta del principio de equidad. Según la Corte, la diferencia entre estos dos principios radica en que "el principio de progresividad atañe a la manera en que determinada carga o beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con las demás"<sup>18</sup>. Así, la progresividad pretende igualar la situación de los distintos grupos de contribuyentes ante la autoridad tributaria a partir de una "escala de coeficientes que se incrementan más que proporcionalmente en la medida en que suben sus disponibilidades de rentas o consumos, para que el sacrificio fiscal sea similar"<sup>19</sup>. El principio de progresividad no es pues un asunto de simple proporcionalidad, sino de "incorporar de las distintas economías individuales una parte similar de sus ganancias"<sup>20</sup>.

La Corte Constitucional entiende, al tenor del artículo 363 de la Constitución, que el principio de progresividad es predicable del sistema tributario como conjunto pues

"está referido en la Constitución expresamente al 'sistema tributario', y no (...) de forma explícita a cada uno de los elementos que integran dicho sistema"<sup>21</sup>. La Corte Constitucional ha señalado que el principio de progresividad, en conjunto con los de equidad y eficiencia, "constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y (...) se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular"<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-989 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1060A de 2001. M.P. Lucy Cruz de Quiñones

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1060A de 2001. M.P. Lucy Cruz de Quiñones

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-643 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Ver Corte Constitucional. Sentencia C-815 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Corte Constitucional. Sentencia C-397 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Corte Constitucional. Sentencia C-615 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional.

Los argumentos expuestos en los últimos párrafos han servido de fundamento a una reciente acción pública de inconstitucionalidad contra la integralidad del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario. En dicha acción, se ha señalado con claridad las razones por las que la Ley 2010 de 2019, no corrige la falta de progresividad, la inequidad y la ineficiencia del Estatuto Tributario: "Previo a la Ley 2010 de 2019, el Estatuto Tributario contaba con 253 beneficios tributarios o regímenes especiales. De estos, aproximadamente el 74% no contaba con una cláusula que determinará su caducidad, lo que hace que los efectos negativos en progresividad, equidad y eficiencia de estas medidas sean permanentes. Adicionalmente, el 50% de estos privilegios tributarios se concentra en las 500 empresas más ricas del país 126 y según el Banco Mundial, en Colombia no se han visto impactos en los niveles de inversión, productividad y empleo".

Así mismo "La Ley 2010 de 2019, contraria a la recomendación de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria de revisar y depurar los beneficios tributarios vigentes, introdujo nuevos privilegios que profundizan las inequidades e injusticias del Estatuto Tributario. Dentro del articulado se aprobaron nuevos regímenes, en donde se encuentran:

- (i) Los hoteles nuevos y aquellos que sean remodelados tendrán una tarifa reducida del impuesto a la renta que será de 9% por 20 años (art. 92).
- (ii) Las empresas que pertenezcan a la "economía naranja" estarán exentas del impuesto de renta por 7 años. Para obtener estos beneficios se deben hacer inversiones mínimas cercanas a los 400 millones de pesos y se deben generar 3 empleos (art. 91).
- (iii) Las personas naturales o jurídicas que realicen inversiones por 30.000.000 UVTs (o megainversiones) y generen al menos 400 empleos directos tendrán una tarifa reducida en el impuesto de renta de 27% y podrán suscribir contratos de estabilidad jurídica (art. 75).
- (iv) Las inversiones mayores a 1.500 UVT's en el campo estarán exentas del impuesto de renta por 10 años, con el requisito de generar hasta 51 empleos directos, dependiendo del monto de inversión (art. 91).
- (v) Se excluye del pago de IVA a nuevos bienes y servicios que no estaban en el Estatuto Tributario anterior (art. 11 y 12).

Teniendo en cuenta lo anterior, los avances en progresividad que tiene la nueva reforma, como una mayor tarifa para los dividendos o el aumento de la tasa del impuesto a la renta para las personas naturales más ricas, se ven totalmente anulados por la introducción de estas disposiciones legales".

Mediante la presente iniciativa legislativa se busca avanzar en la consolidación de un sistema tributario más progresivo, eficiente y equitativo. En donde las personas y entidades financieras poseedoras de grandes capitales económicos de manera temporal aporten recursos adicionales para coadyuvar al sostenimiento de los menos favorecidos. Esta finalidad se hace más imperiosa en las actuales circunstancias económicas y sociales, en donde las consecuencias generadas por la pandemia Covid-19 apenas se empiezan a evidenciar. De esta forma, las modificaciones realizadas a la sobretasa del impuesto a la renta para entidades financieras y al impuesto al patrimonio serán un acercamiento más a la progresividad del sistema tributario.

Sentencia C-100 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

**Impuestos a modificar:**

**Sobretasa al impuesto de renta del sector financiero:**

En el año 2019 se sancionó la Ley 2010 de 2019 "Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario", en esta se encuentra la sobretasa al impuesto de renta del sector financiero, con la cual, según Asobancaria se espera recaudar cerca de \$800.000 millones en el 2020 y \$2 billones en tres años, los cuales servirán de ingresos para la Nación que podrán ser destinados a inversión social.

De cara a las actuales condiciones impuestas por el Covid-19, se hace necesaria la ayuda de las entidades financieras para que de manera temporal realicen un aporte adicional. Lo anterior, por tanto, la sobretasa fijada en la ley de crecimiento económico fue pensada en condiciones de normalidad, las cuales no se corresponde con los grandes retos económicos y sociales impuestos por la Pandemia. Históricamente el sector financiero ha sido un sector sólido de la economía, el cual para el año 2019, generó utilidades por \$21,5 billones. Según cifras de la Superintendencia Financiera los bancos también han sufrido las consecuencias de la pandemia, no obstante, durante el primer trimestre del presente año este gremio obtuvo ganancias por \$2,3 billones.

A pesar de la inminente necesidad de tomar drásticas medidas para enfrentar la crisis del coronavirus, los banqueros colombianos no han querido ceder, el sistema financiero tiene la obligación de ofrecer soluciones a los usuarios sobre los servicios que presta, y es además un eje fundamental para el desarrollo económico y social, especialmente en una coyuntura como la que estamos atravesando.

El sistema financiero colombiano ha respondido con periodos de gracia para el pago de deudas, rebaja de intereses en tarjetas de crédito e inclusive congelamiento de pago de cuotas de créditos hipotecarios. Pero estas medidas no son soluciones a largo plazo, los periodos de gracia vienen acompañados de ajustes que implican un aumento de la deuda total y las reducciones en las tasas de interés de consumo no se corresponden con las que ha hecho el Banco de la República, la tasa del Banco (3,75%) está por debajo de la inflación, el promedio de tasas de interés para créditos de consumo se mantiene en 19% y para tarjetas de crédito pueden alcanzar en promedio 26%. Debemos ver con claridad, la diferencia que hay entre adoptar medidas para contrarrestar la crisis a muy corto plazo. Y contribuir a remediar los efectos ocasionados por la inestabilidad económica actual.

El sistema financiero colombiano es uno de los sectores de mayor crecimiento, y aun cuando enfrenta desafíos como la baja bancarización de los colombianos y la alta concentración, este sistema se ha consolidado siendo hoy uno de los sectores con mayor

solidez para afrontar la crisis, la cual se evidencia en su altísima solvencia, que permite canalizar recursos hacia la inversión y el consumo.

El sector financiero colombiano ha adoptado débiles e ineficaces medidas para ayudar a remediar la crisis, pues a pesar de las ganancias y solvencia del sector, los altos niveles de intermediación y la baja tributación muestran que, necesario modificar la tributación al sector financiero por razones fundamentales:

- i. Combatir los riesgos de la probabilidad de comportamientos irresponsables que desencadenarían en otras crisis, puesto que las actividades financieras tienen un componente de riesgo por naturaleza.
- ii. Los impuestos al sector financiero ayudarían a recuperar los recursos públicos que el gobierno le destinó durante su fuerte crisis de 1999 (4x1000) y en otras oportunidades de salvamento de ciertos bancos.
- iii. El recaudo de estos impuestos se podría convertir eventualmente en reservas para atender crisis futuras o, la crisis actual si se llega a un estado crítico.

**Impuesto al patrimonio:**

Según el estudio de Luis Jorge Garay y Jorge Espitia, *La dinámica de las desigualdades en Colombia* (2019)<sup>23</sup>, en Colombia se encuentran altos índices de concentración, pues estiman que un pequeño puñado de empresas concentran el 94 % del patrimonio de todas las contribuyentes y pocas personas concentran el 53 % de la riqueza; 1 % de las personas jurídicas se clasifican como grandes. Así mismo, se estima que el elevado monto de las deducciones y exenciones a las empresas en 2018 fue de \$17,2 billones, por lo que fueron recursos que el Gobierno Nacional no recibió dado sus mismos tributos preferenciales.

Con la reciente Ley 2010 de 2019, toda persona natural cuyo patrimonio fiscal sea igual o superior a 5.000 millones de pesos es sujeto pasivo del impuesto al patrimonio, por lo cual se espera que cerca de 7.000 contribuyentes tendrían que pagar. Sin embargo, con esta reforma se añaden otros \$9 billones de exenciones al monto anterior (\$17,2 billones)<sup>24</sup>, por lo que se convierte en una gran cantidad de dinero que, ante la coyuntura mundial derivada de la emergencia COVID-19, sería una gran fuente de recursos que servirían para el financiamiento de programas sociales para la atención a población vulnerable.

En este mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>25</sup> en varios informes exhorta la necesidad a los países miembro de

<sup>23</sup> La dinámica de las desigualdades en Colombia (2019) - Luis Jorge Garay y Jorge Espitia

<sup>24</sup> <https://www.elespectador.com/opinion/concentracion-del-ingreso-y-tributacion-columna-894827/>

<sup>25</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/esnecesarioplanificarmejorlosimpuestosobrelahorroyelpatrimoniopersonalesparasostenerelcrecimientoincluyendedicelaocde.htm>

utilizar "un impuesto sobre el patrimonio neto para aumentar los ingresos y reducir la desigualdad, con base en consideraciones de eficiencia, equidad y administración tributaria". De igual manera, un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>26</sup> sobre impuestos a los patrimonios en América Latina señala que, en los países de la región, la imposición a los patrimonios es mínima en gran parte de las naciones con mayor concentración de la renta y la recaudación es más baja en aquellos países con mayores niveles de pobreza e IDH y PIB per cápita bajos. Así mismo, el Secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el pasado 9 de julio, afirmó que "en un contexto en el que ya existen enormes desigualdades, niveles elevados de trabajo informal y servicios de salud fragmentados, las poblaciones y las personas más vulnerables son una vez más las más afectadas, por lo que es necesario que los países desarrollen sistemas integrales de bienestar social accesibles para todas las personas", y por tanto el funcionario invita a la naciones a crear "sistemas tributarios más justos y reforzar los mecanismos de protección social".

Cabe destacar las recomendaciones y solicitudes hechas por 83 ultrarricos de varios países, en la cual hacen un llamado a los gobiernos a aumentar sus impuestos inmediatamente, sustancialmente y permanentemente ante el impacto de la crisis actual, la cual se sentirá durante décadas y podría empujar a otros 500 millones de personas a la pobreza; según afirma el documento.

Por lo anterior, no cabe duda, ante la apremiante necesidad derivada de la emergencia; aumentar la carga tributaria a quienes tienen mayores patrimonios, de acuerdo a una base gravable diferenciada, la cual es propuesta en el presente proyecto de Ley. Así mismo, es imperativo que las personas jurídicas (sociedades nacionales, extranjeras y similares) también hagan parte de este grupo de contribuyentes. De esta manera, se logra dar cumplimiento a los mandatos constitucionales consagrados en el artículo 363, en el cual el principio de progresividad tributaria o equidad vertical, hace referencia a "el deber de gravar (...) de diferente manera a quienes tienen distinta capacidad de pago"<sup>28</sup>, o como lo indican algunos expertos la "progresividad es la capacidad de un tributo para lograr como fruto de su aplicación una redistribución del ingreso que promueva la equidad [para lo cual la] la progresividad tributaria es que la tarifa aumente respecto del nivel de ingreso"<sup>29</sup>. De ahí que, gran parte de los recursos que la Nación deja de percibir por concepto de exenciones y deducciones tributarias, que bien podrían servir a la población colombiana más vulnerable antes, durante y después de la emergencia, permitirían, de igual manera, dar cumplimiento a los principios de eficiencia y equidad señalados en la

<sup>26</sup> Impuestos a los patrimonios en América Latina [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/54331/S0800387\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/54331/S0800387_es.pdf)  
<sup>27</sup> Para reconstruir mejor es necesario transformar el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe <https://www.cepal.org/es/articulos/2020-reconstruir-mejor-es-necesario-transformar-modelo-desarrollo-america-latina-caribe>  
<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.  
<sup>29</sup> ÁVILA MAHECHA, Javier & CRUZ LASSO, Ángela. La progresividad del sistema tributario del orden nacional: Un análisis para el IVA y el impuesto sobre la renta

Constitución Política y atender las recomendaciones hechas por organismos internacionales que ven con gran preocupación las alarmantes cifras de desempleo y pobreza en el país.

**Recaudo Tributario en Colombia**

De acuerdo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)<sup>30</sup>, el recaudo bruto acumulado durante el 2019 de los impuestos administrados fue de \$157,87 billones, representando un crecimiento de 9,3% en relación con lo recaudado en 2018<sup>31</sup>, en el que se alcanzó la suma de \$144,4 billones, adicionando que el recaudo bruto de los tributos asociados a la actividad económica interna alcanzó la suma de \$131,56 billones, con una variación nominal de 8,4% frente al 2018, en el que ingresaron \$121,35 billones.

El comportamiento del recaudo por retención en la fuente a título de renta, alcanzó la cifra de \$52,74 billones mostrando un incremento de 4,9% en comparación con 2018, año en el que se lograron \$50,27 billones, una contribución de 1,7% a la variación y una participación respecto al total recaudado de 33,4%. El recaudo por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que llegó a los \$37,08 billones, lo que representa un crecimiento de 7,6% con respecto al 2018, en el que se alcanzaron \$34,48 billones, con una contribución a la variación de 1,8%. El recaudo de los tributos asociados al comercio exterior, que presentó un crecimiento del 14% en comparación con lo obtenido en 2018, al registrar ingresos por \$26,31 billones en 2019. El recaudo por gestión en 2019 fue de \$13,5 billones, de los cuales \$12,3 billones corresponden a la gestión de la cartera morosa y el control al cumplimiento de obligaciones formales y sustanciales, y \$1,14 billones pertenecen al recaudo obtenido de los contribuyentes que se acogieron al impuesto de normalización tributaria.

Según la Superintendencia Financiera, el sector financiero en Colombia experimentó en el año 2019 uno de los mejores años en lo referente a las utilidades, con un total de \$13,3 billones y un incremento anual de 10,6%.<sup>32</sup>

Los tres bancos que obtuvieron mayores ganancias en el mercado, son nacionales y representan el 69,2% del total de las utilidades del sector, sumando entre ellos \$7,3 billones. En el primer lugar se encuentra Bancolombia propiedad del grupo empresarial

<sup>30</sup> NOTAS A LOS ESTADOS CONTABLES DE LOS INGRESOS FISCALES-DIAN FUNCIÓN RECAUDADORA <https://www.dian.gov.co/dian/estadosfinancieros/EstadosFinancieros/Notas%20Estados%20Financieros%202019.pdf#search=estados%20financieros>  
<sup>31</sup> NOTAS A LOS ESTADOS CONTABLES DE LOS INGRESOS FISCALES-DIAN FUNCIÓN RECAUDADORA <https://www.dian.gov.co/dian/estadosfinancieros/EstadosFinancieros/Notas%20Estados%20Financieros%202018.pdf#search=estados%20financieros%202018>  
<sup>32</sup> Bancolombia, Banco de Bogotá y Davivienda aportan 70% del total de ganancias <https://www.larepublica.co/finanzas/bancolombia-banco-de-bogota-y-davienda-aponan-70-del-total-de-ganancias-2972087>

Antioqueño, el cual ganó \$3,3 billones seguido por Banco de Bogotá, del Grupo Aval con \$2,6 billones; y Davivienda, con \$1,3 billones, en el top 10 continúan Bbva, con \$738.369 millones que lo ubican como el banco extranjero con mejor índice; Banco de Occidente, con \$457.781 millones; Citibank, con \$339.416 millones; Banco Popular, con \$328.580 millones; GNB Sudameris, con \$250.043 millones; Banco Caja Social, con \$248.478 millones; y AV Villas, con \$190.710 millones.

Durante el primer trimestre de 2020, los bancos privados nacionales registraron utilidades por \$1.906.974 millones de pesos y la banca extranjera por \$384.130 millones de pesos, en este sentido el Banco de Bogotá reporto utilidades por \$717.754 millones, Bancolombia por \$584.556 millones, Davivienda por \$229.337 millones, BBVA POR \$165.530 millones y Banco de Occidente por \$102.223 millones. Por su parte, el Grupo Aval ganó 6,44% más que el año pasado, cuando obtuvo \$674.334 millones.<sup>33</sup>

**Legislación Comparada**

La crisis económica ocasionada por la Pandemia le ha dado un nuevo impulso al debate sobre cómo las personas más ricas pueden ayudar a enfrentar el impacto de la crisis actual generada por el Covid-19. Mientras algunos congresistas hablan de crear una especie de impuesto solidario (que se aplicaría una sola vez), otros insisten en que se requieren cambios permanentes en el sistema impositivo para aumentar la recaudación y disminuir la desigualdad. A continuación, se muestran los países que han propuesto la creación o modificación de tributos a las grandes fortunas.

<sup>33</sup> Banco de Bogotá y Bancolombia son los líderes en utilidades en el primer trimestre <https://www.larepublica.co/finanzas/banco-de-bogota-y-bancolombia-son-los-lideres-en-utilidades-en-el-primer-trimestre-3007583#:~:text=Bancos,Banco%20de%20Bogot%C3%A1%20y%20Bancolombia%20son%20los%20utilidades%20en%20el%20primer%20trimestre&text=Despu%C3%A9s%20de%20que%202019%20result%C3%B3%20se%20mantuvo%20esta%20din%C3%A1mica.>

**Tabla 3. Propuestas de impuesto a las grandes fortunas en países de Europa y América Latina en el marco de la pandemia de COVID - 19.**

País	Alícuota propuesta	Nivel patrimonial sobre el que se gravaría
España	1. "Está en fase de propuesta" 2. Del 1% al 2%	1. "Está en fase de propuesta" 2. Desde el millón de euros
Italia	Desde un 4% hasta un 8%	Desde 80 mil euros
Suiza	2%	3 millones de francos
Rusia	13%	Intereses de cuentas bancarias superiores al millón de rublos
Brasil	1. 2,5% 2. 0,5% 3. 0,5 - 1% 4. Del 1% al 3%	1. Sobre 50 millones de reales 2. Sobre 50 mil salarios mínimos 3. Sobre 12 mil veces el límite de exención del impuesto sobre la renta 4. Desde 20 millones de reales
Perú	1. 1% 2. Desde 0,22% hasta 3%	1. Empresas millonarias 2. Desde un millón de soles
Chile	2% anual	1% más rico de Chile
Ecuador	0,9% a patrimonios 10% a bancos 25% a 15 empresas	Patrimonios superiores a 1 millón de dólares Utilidades de la banca privada de 2019 15 empresas más beneficiadas por la reforma tributaria
Argentina	Hasta 5,5%	Patrimonios superiores a 2-3 millones de dólares

<p><b>Pertinencia.</b></p> <p>Como resultado de la llegada del virus COVID-19 a Colombia, el Gobierno nacional determinó la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Una vez decretado este estado de excepción, el presidente se dispuso a dictar diferentes normas con fuerza de ley con la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Es así que, acatando las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud OMS, se ordenó en todo el país el aislamiento preventivo obligatorio.</p> <p>Dicha medida de distanciamiento social, es consecuente con la pandemia que afrontamos, constituyéndose en una externalidad positiva en materia social y de salud pública, al ser la única forma de prevención y tratamiento del contagio, hasta tanto no se obtenga una vacuna o cura definitiva. Sin embargo, dicha restricción a la locomoción, está generando graves efectos negativos en todos los renglones de la economía nacional. Aumentando en forma histórica los niveles de desempleo existentes, con la correspondiente afectación del ingreso y el desequilibrio de los índices de oferta y demanda de bienes y servicios. Siendo perjudicados en mayor proporción, los hogares que perciben ingresos que se encuentran por debajo de la denominada línea de pobreza, quienes se ven obligados a elegir, si salen de sus casas a conseguir (a toda costa) el sustento familiar exponiéndose al contagio o sucumben al hambre al interior de sus viviendas.</p> <p>Para contrarrestar este escenario, se requiere más que nunca de un sistema tributario verdaderamente progresivo, que contribuya a mitigar los graves efectos de la Pandemia, aumentando la equidad en la población y garantizando que todos puedan afrontarla de una mejor forma. Para este fin, acudiendo a la prevalencia del interés general, al principio de solidaridad y a los principios de equidad y eficiencia fundantes de nuestro Estado Social de Derecho y sistema tributario, se necesita la adopción temporal de medidas tendientes a modificar la estructura de algunos tributos. Lo anterior, con la finalidad que las personas naturales y jurídicas (nacionales y extranjeras), con grandes patrimonios líquidos e instituciones financieras que llevan años ganando millonarias sumas en nuestro país, aportando recursos adicionales, cooperen al sostenimiento de la crisis sanitaria generada por el COVID-19.</p> <p>Estas medidas están orientadas hacia la búsqueda de un sistema fiscal justo redistributivo y eficaz, que se caracterice por una mayor progresividad, al propender por incrementar la equidad vertical en el sistema, es decir que las personas con mayor capacidad de pago realicen una mayor contribución, a través de mayores tarifas. De esta forma, las disposiciones establecidas en este Proyecto de Ley conllevan a que las personas más vulnerables a los efectos económicos y sociales producidos por la Pandemia COVID-19, tengan una vida digna y puedan soportarla en mejores condiciones.</p>	<p><b>B- Sobre el impuesto al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.</b></p> <p>En Colombia hay altos índices de enfermedades relacionadas con una mala alimentación, que es ocasionada por la ingesta de productos comestibles y bebidas ultraprocesados. Muestra de lo anterior se puede ver reflejado en la encuesta ENSIN 2015, la cual arrojó los siguientes resultados<sup>34</sup>:</p> <p>En la primera infancia, la prevalencia de exceso de peso es de 6,3%, mayor en niños (7,5%) que en las niñas (5.1%). En la edad escolar es del 24,4% momento del curso de vida donde hubo el mayor incremento respecto a los resultados 2010 (17,5%). Las prevalencias de exceso de peso a nivel regional, en niños y niñas en edad escolar son: Bogotá (27,7%), Central (27,3%), Pacífica (26,7%), Orinoquía y Amazonía (24,2%), Oriental (23,7%) y Atlántica (18,7%). Es mayor en cabeceras con respecto al resto (26,5% vs. 18,9%), en los escolares sin pertenencia étnica (25,4%) frente a los indígenas (14,4%) y a los afrodescendientes (20,8%), y mayor en los hogares del cuartil más alto del índice de riqueza (34,9%) con referencia al más bajo (18,4%).</p> <p>Igualmente, en los jóvenes y adultos entre los 18 a 64 años hubo un incremento de 5 puntos porcentuales en la prevalencia de exceso de peso para el periodo 2010-2015, llegando al 56,4% como se muestra en el siguiente gráfico:</p> <p>En tal medida, el Ministerio de Salud y Protección Social presenta los siguientes datos referentes a enfermedades y su relación con el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados:</p> <p><b>“Sobrepeso y obesidad</b></p> <p>Diversos estudios han comprobado la relación entre el consumo de bebidas azucaradas y el exceso de peso. Uno de ellos es el metanálisis de Vartanian LR (2007), en donde a partir de 88 estudios (transversales, intervención y longitudinales) se analizó la relación entre la ingesta de este tipo de productos y el incremento de peso y grasa corporales, encontrando asociaciones positivas entre estas variables. Las investigaciones disponibles demuestran que el consumo de bebidas azucaradas aumenta el riesgo de sobrepeso y/u obesidad, siendo los niños y adolescentes las poblaciones más vulnerables (Denova-Gutiérrez, E., et al., 2008).</p> <p>En este sentido, los adolescentes que consumen tres bebidas azucaradas diarias enfrentan un riesgo 2,1 veces mayor de presentar un exceso en la proporción de grasa corporal respecto a aquellos que consumen menos de una bebida azucarada al día. Se concluye, entonces, que el consumo de bebidas azucaradas aumenta el riesgo de sobrepeso y/u obesidad, y estimula el exceso de grasa corporal y la obesidad abdominal entre los adolescentes (Denova-Gutiérrez, E., et al., 2008).</p> <p><sup>34</sup> Datos presentados por el Ministerio de Salud y Protección Social en septiembre de 2018 en respuesta a la solicitud de información presentada en virtud del artículo 258 de la Ley 5 de 1992.</p>
<p><b>Diabetes</b></p> <p>La evidencia sugiere que personas que consuman una bebida azucarada de 350 mL/día tienen entre un 24-31% de mayor riesgo de desarrollar DM tipo 2 comparados con quienes no la consumen (Schulze M, 2004). Un estudio longitudinal que siguió durante ocho años a 91.249 mujeres encontró que aquellas que consumieron <math>\geq 1</math> porción/día de bebidas azucaradas presentaron el doble de probabilidades de desarrollar diabetes que las que consumieron <math>&lt; 1</math> porción al mes (Malik VS, 2010). En otro metanálisis indicaron que el consumo de 334 mL/día de bebidas azucaradas se asoció a un incremento en el riesgo de diabetes, con un riesgo relativo igual a 1,25 (IC95% 1,10-1,42) frente a quienes no consumieron estos productos.</p> <p><b>Otras afectaciones en salud</b></p> <p>Adicional a la alta probabilidad de padecer diabetes, las personas que ingieren estas bebidas tienen un mayor riesgo de presentar resistencia a la insulina, gota, síndrome metabólico, osteoporosis y/o enfermedades cardiovasculares. La mayoría de estas condiciones tienen un serio impacto sobre la calidad de vida, en especial a largo plazo, y no son curables (Portilla, N.H y Salmerón, J. 2015; Rivera Dommarco J.A, et al., 2013; OMS, 2013).</p> <p>Es importante resaltar que el exceso de peso tiene graves complicaciones de salud y de años de vida saludables perdidos por discapacidad y mortalidad (AVISAS), como se puede observar en el gráfico 2, en el que el alto índice de masa corporal es uno de los mayores factores de riesgo, conjuntamente con la hipertensión y los factores dietarios (alto consumo de sodio, grasas, azúcares y bajo consumo de frutas, verduras y leguminosas) (IHME Colombia profile, 2016). Se puede observar que el IMC alto (exceso de peso), tiene un alto riesgo atribuible con la enfermedad cardiovascular (2,99%), y con enfermedades endocrinas (2,6%), así mismo, la hipertensión juega un factor fundamental con la enfermedad cardiovascular (6,64%) y los factores dietarios que contribuyen con el 5,56% de riesgo atribuible para enfermedad cardiovascular y 0,52% con neoplasmas. Igualmente, es necesario destacar que al sumar los tres factores: hipertensión, IMC alto y factores dietarios, se puede decir que tienen una alta contribución a la carga de morbilidad en el país<sup>35</sup>.</p> <p>Adicionalmente, sobre el consumo de bebidas azucaradas y su relación con enfermedades crónicas no transmisibles, el Ministerio de Salud y Protección Social indicó lo siguiente:</p> <p>En 2015, alrededor de 3.200 personas murieron de diabetes, enfermedad cardiovascular y algún tipo de cáncer atribuible al consumo de bebidas azucaradas. El 6,8% del total de muertes en Colombia está relacionada con enfermedades cerebrovasculares y de esa cifra el 5,0% es atribuible a bebidas azucaradas.</p> <p>De igual forma, del total de muertes en el país el 3,4% es consecuencia directa por diabetes. De esta estadística, el 13,0% tuvo como causa directa el consumo de bebidas azucaradas.</p> <p><sup>35</sup> Ibid.</p>	<p>Para tener en cuenta, según datos de MinSalud el 81,2% de los colombianos consume gaseosas o refrescos frecuentemente. Así mismo, el 22,1% lo incluye dentro de su alimentación diaria. El porcentaje de consumo diario es mayor en hombres en la región central y en Bogotá.</p> <p><b><u>Muchas de estas patologías pueden ser prevenibles mediante cambios de comportamiento enfocados hacia estilos de vida saludables, entre los que se encuentra la alimentación saludable.</u></b></p> <p>El consumo en exceso de bebidas azucaradas se relaciona con una mayor probabilidad de desarrollar enfermedades no transmisibles como la diabetes, cáncer de endometrio, de ovarios, de mama y de próstata, así como accidentes cardiovasculares, entre otros. Estas patologías se encuentran entre las principales causas de mortalidad en Colombia.</p> <p>Los expertos de la OMS afirman que, desde un punto de vista nutricional, <b>la gente no necesita azúcar en su dieta</b>, y plantean que si se consume no debe ser superior al 10% del total de las necesidades energéticas. El reporte plantea asimismo que <b>las bebidas y las comidas altas en azúcares libres pueden ser la mayor fuente de calorías innecesarias en la dieta de las personas</b>, particularmente en el caso de los niños, los adolescentes y los adultos jóvenes<sup>36</sup>. (Resaltado fuera de texto).</p> <p>En esta medida, es obligación del Estado tomar correctivos que ayuden a combatir este problema, de tal modo, se denota cómo es imperativo cambiar los comportamientos de las personas que tienen una ingesta de productos comestibles y bebidas ultraprocesados, así, los impuestos selectivos al consumo son una herramienta útil y pueden contribuir a disminuir la obesidad, diabetes, enfermedades cardiovasculares, y caries, entre otros, en conjunto con otra serie de políticas y programas.</p> <p>En tal sentido también se ha pronunciado el Ministerio de Salud y Protección Social, indicando que este tipo de impuestos son aceptables cuando graven elementos que no son necesarios para la vida. Esta entidad señala:</p> <p>“Adam Smith –economista y filósofo escocés considerado el padre de la economía política-, en su libro La riqueza de las naciones (<i>The Wealth of Nations</i>, su título original en inglés), durante 1776 señaló que <b>“el azúcar, el ron y el tabaco son productos que en ninguna parte son necesarios para la vida, por tanto, son extremadamente adecuados para ser sujetos de impuestos”</b>. Y esa es la idea del Ministerio de Salud y Protección Social para promover un cambio en comportamientos nocivos para la salud, ya que la misma sociedad adopta unos comportamientos no saludables, los cuales le cuestan cada año al sistema de salud 24 billones de pesos como consecuencia de todas las enfermedades crónicas no transmisibles<sup>37</sup>.</p> <p><sup>36</sup> Boletín electrónico para los actores del sistema de salud en Colombia no. 63 noviembre 24 de 2014.</p> <p><sup>37</sup> Ibid.</p>

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

**"Las bebidas que contienen azúcares añadidos** (sacarosa, jarabe de maíz rico en fructosa (JMRF)) **se asocian con un mayor riesgo de aumentar de peso y, por lo tanto, de desarrollar sobrepeso y obesidad, así como diabetes** (3). Igualmente, la ingestión de azúcares libres o bebidas azucaradas es un determinante del peso corporal y su consumo ha sustituido al de la leche, lo que ha disminuido el aporte de calcio y otros nutrientes (4,5).

Por eso, **no ingerir bebidas azucaradas o refrescos y sustituirlos por agua simple y bebidas no calóricas, ha demostrado que previene la ganancia de peso en personas con sobrepeso** (6). Se han realizado estudios prospectivos que notifican una ganancia de peso de alrededor de 8 kg en promedio en mujeres enfermeras que se siguieron durante 4 años (7-9). En el estudio longitudinal realizado en Framingham, Estados Unidos, los sujetos que consumían más de un refresco por día presentaron 37% más riesgo de tener obesidad en comparación con los no consumidores (10)<sup>38, 39</sup>.

Los conservantes, edulcorantes, la sal y azúcar en exceso son productos que de ninguna manera son necesarios para una dieta balanceada, de tal modo tampoco son indispensables para la vida diaria, por lo cual, son adecuados para ser sujetos de impuestos selectivos adicionales. La OMS plantea un incremento de 20% sobre estos productos alimenticios no saludables, con el fin de desincentivar su consumo y así obtener una mejor nutrición, pues se reitera que estos productos (comestibles y bebidas ultraprocesados) no son indispensables para una dieta balanceada y, por el contrario, afectan la salud de los sujetos que los consumen.

En este sentido, se pueden citar ejemplos alrededor del mundo donde se han implementado impuestos para combatir estos hábitos mal sanos entre los que se encuentran Irlanda en 1980, Noruega en 1981, Samoa en 1984, Australia en el 2000, Polinesia 2002, Fiji en el año 2006, Finlandia y Hungría en 2011, Francia en 2012, varios estados de Estados Unidos, y por último México en el año 2014, este último con resultados importantes, tangibles y positivos<sup>40 41</sup>.

Se debe mencionar que las anteriores anotaciones no son simples proyecciones o conjeturas, sino que los países que han implementado estas medidas han obtenido por

<sup>38</sup> Organización Panamericana de la Salud – OMS, Organización Mundial de la Salud, Experiencia de México en el Establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública. México D.F., 2015, página 27.

<sup>39</sup> También puede consultarse: Organización Mundial de la Salud, Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Suizterland, 5-6 may, 2015, páginas 12 y 13.

<sup>40</sup> OMS 2015, ibidem, páginas 29 y 30; impacto en México ver páginas 61 y siguientes.

<sup>41</sup> También puede consultarse: Organización Mundial de la Salud, Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Suizterland, 5-6 may 2015, páginas 14 y siguientes.

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

**Ejemplos:** hojuelas fritas (como las de papa) y muchos otros tipos de productos de snack dulces, grasosos o salados; helados, chocolates y dulces o caramelos; papas fritas, hamburguesas y perros calientes; nuggets o palitos de aves de corral o pescado; panes, bollos y galletas empaquetados; cereales endulzados para el desayuno; pastelitos, masas, pasteles, mezclas para pastel, tortas; barras energizantes; mermeladas y jaleas; margarinas; postres empaquetados; fideos, sopas enlatadas, embotelladas, deshidratadas o empaquetadas; salsas; extractos de carne y levadura; bebidas gaseosas y bebidas energizantes; bebidas azucaradas a base de leche, incluido el yogur para beber de fruta; bebidas y néctares de fruta; cerveza y vino sin alcohol; platos de carne, pescado, vegetales, pasta, queso o pizza ya preparados; leche "maternizada" para lactantes, preparaciones lácteas complementarias y otros productos para bebés; y productos "saludables" y "adelgazantes", tales como sustitutos en polvo o "fortificados" de platos o de comidas<sup>44</sup>

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

<sup>44</sup> OMS. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Departamento de enfermedades no transmisibles. Washington D.C. 2015. Anexo A.

una parte una disminución en el consumo de los productos comestibles y bebidas ultraprocesados gravados, aumento en el consumo de alimentos saludables<sup>42</sup>, y de igual modo una reducción de las enfermedades asociadas que empieza a ser medible y palpable tras llevar a tiempo en aplicación.

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

Según estudios realizados por la OMS, **la carne procesada se clasificó como cancerígena para los humanos (Grupo 1) tanto como el tabaco**, pues es comprobado que su consumo causa cáncer colorrectal, en tal sentido se concluye que consumir 50 g de carne procesada al día aumenta este riesgo en 18%. Dado el gran número de personas que consumen esta cantidad y más el impacto global por esta enfermedad, cobra importancia para la salud pública, motivo por el cual estos productos se deben consumir con moderación, reducir el mismo e incentivar comportamientos responsables<sup>43</sup>.

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

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

<sup>42</sup> Ver Colchero M Arantxa, Popkin Barry M, Rivera Juan A, Ng Shu Wen. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study BMJ 2016. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.h6704>

<sup>43</sup> OMS, comunicado de prensa del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/cancer-red-meat/es/>. También consultar OMS, carcinogenicidad del consumo de carne roja y carne procesada. Recuperado de <http://www.who.int/features/qa/cancer-red-meat/es/>.

nutritivos no gravados, se facilita una más fácil migración del consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados a aquellos alimentos saludables que aportan un contenido nutritivo positivo a la dieta de las personas<sup>45</sup>. En ese mismo sentido, como señala la OMS:

**"Fiscal policies and price elasticity. The responsiveness of consumers to price changes (price elasticity) for the food and beverage products that may be taxed is central in the design of taxes for health promotion. When consumers can substitute alternative products, their response to price increases will be greater; but not all substitutions are likely to be desirable. Carefully designing the tax base (range of products to be taxed) will help to prevent undesirable substitutions, and possibly steer substitutions towards healthy alternatives"**<sup>46</sup>

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

Concatenado con lo mencionado, como lo que se pretende es mejorar la salud de las personas, por medio de la disminución del consumo de estos productos comestibles y bebidas ultraprocesados, el dinero recaudado se debe invertir precisamente en prevención en salud y en acceso y disponibilidad de agua potable, dado que con estas

<sup>45</sup> La exposición de motivos del proyecto de ley "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones" mencionado (páginas 178-180):

iii) **Las bebidas azucaradas son fuente de calorías vacías, pues solo aportan azúcares y sodio.** Por ejemplo, una bebida gaseosa de 350ml contiene 36,8gr de azúcares adicionados y 22,1gr de sodio, sin otro aporte nutricional. Esto es justamente lo que se conoce como calorías vacías. Por su parte, un jugo de guayaba, si bien contiene 4,5gr de carbohidratos, éstos son azúcares propios de la fruta. Cabe mencionar que el jugo de guayaba hecho en casa es una fuente de vitaminas y minerales presentes de manera natural en éste. Por lo anterior, no son calorías vacías, pues están acompañadas de múltiples nutrientes.

iv) **La frecuencia con la que se consumen bebidas azucaradas es muy alta, si se compara, por ejemplo, con una bandeja paísa.** Asumiendo que, durante una semana, una persona consume 1 bandeja paísa y una bebida de té envasado diario – 7 días a la semana (500 ml); el consumo de azúcares adicionados que proporciona la bebida de té (287gr) es casi el doble de lo que aporta una bandeja paísa (138,9gr). Asimismo, si se compara el aporte de una cajita de jugo con un jugo de preparación casera sin adición de azúcar, la bebida industrializada aporta entre 4 y 6 veces más azúcares que el jugo casero. Es importante resaltar que la bandeja paísa no contiene azúcares adicionados, contrario a las bebidas azucaradas las cuales son 100% procesadas. (...)

vi) **Las bebidas azucaradas no generan saciedad en el cuerpo. Investigaciones han mostrado que cuando se consumen bebidas azucaradas la ingesta de otros alimentos no se altera;** en otras palabras, el consumo de bebidas azucaradas (gaseosas, refrescos, jugos empaquetados, bebidas deportivas, energizantes, etc...) en los seres humanos no compensa la necesidad de consumir calorías provenientes de otros alimentos. (Resultados fuera de texto).

<sup>46</sup> Organización Mundial de la Salud, Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Suizterland, 5-6 may 2015, páginas 20 y siguientes.

<p>inversiones no solamente se castiga el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados, sino que se incentivan los buenos hábitos alimenticios, tal como el aumento del consumo de agua potable. Indica la OMS:</p> <p><b><i>"The earmarking of tax revenues is used in many countries, including in connection with taxes for health promotion. Earmarking may be aimed at strengthening health promotion actions, for example by funding education campaigns or healthy food subsidies, or at limiting the regressive impact of taxation (when the impact is indeed regressive). In all cases, earmarking will improve the transparency of the taxation process and use of revenues, which will increase the acceptability of the tax by politicians and the general public. When the objective of the tax policy is health, rather than solely economics, it may be easier to discuss earmarking for health in that context."</i></b><sup>47</sup>. (Resaltado fuera de texto).</p> <p>De tal forma, con el fin de disminuir la ingesta de productos comestibles y bebidas ultraprocesados perjudiciales para la salud, se propone crear una serie de políticas y programas públicos para la prevención del consumo de estos bienes, y así mismo establecer un impuesto selectivo al consumo que grave bebidas endulzadas, carnes procesadas y embutidos y otros productos considerados comestibles y bebidas ultraprocesados, al mismo tiempo ir identificando en el tiempo estos productos con sus respectivas partidas arancelarias que deben ser gravados de impuestos.</p> <p>Debe recordarse que los tributos tienen dos funciones, una netamente fiscal o recaudatoria, y otra que se conoce como extrafiscal y va encaminada a la modificación o adecuación de comportamientos. En este sentido, los impuestos que se proponen buscan que las personas opten por consumir en una menor cantidad los productos nocivos para su salud, persuadiéndolos por el precio adicional que se establece, y en caso que los sujetos consuman tales productos, se recauden recursos en el corto plazo que se inviertan en combatir estos problemas desde con un enfoque de prevención, y de tal modo aminorar los costos en salud a largo plazo por la disminución de enfermedades asociadas con estas acciones y malos hábitos.</p> <p>Sólo con el impuesto del 20% sobre bebidas azucaradas y endulzadas se podría generar un recaudo de alrededor de 1,4 billones de pesos este año y, más importante aún, se desincentivaría el consumo de estas bebidas en un 32,4%.<sup>48</sup></p> <p>Por otro lado, no puede considerarse que se causa una intromisión en la órbita privada de las personas, toda vez que no se prohíbe el consumo de estos productos, y cada quien será libre de adquirirlos o no. Sin embargo, como una característica de la extrafiscalidad de los tributos, se espera que los sujetos sopesen y entiendan el costo y las consecuencias para la salud de esta ingesta mal sana de comestibles, y que por lo tanto los eviten, o por el contrario asuman un valor del impuesto como traslado de los</p> <p><sup>47</sup> Ibid., página 23.  <sup>48</sup> Caro, J., Wen Ng, S., Bonilla, R., Tovar, J., &amp; Popkin, B. (2017). Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model. <i>PLOS ONE</i>.</p>	<p>gastos en que incurre el Estado por la atención de enfermedades asociadas con la mala alimentación.</p> <p>Tampoco puede afirmarse que el impuesto es regresivo. Estos productos ultraprocesados que se gravan, que presentan una alta elasticidad-precio, pueden ser remplazados por otros alimentos saludables y nutritivos que no están gravados con este impuesto y que resultarían menos onerosos. También se evita incurrir en cuantiosos gastos por atención a enfermedades relacionadas con el consumo de estos productos, las cuales están asociadas a los sectores más vulnerables de la población; de tal modo, en el mediano plazo se obtiene un ahorro en costos de salud y mayores tasas de bienestar individual y colectivo, pues de lo contrario los costos futuros asociados a enfermedades por una mala nutrición son exorbitantes tanto para el individuo como para el Estado.</p> <p>Cuando se traslada el costo de la enfermedad a la persona, ésta lo va a tener en cuenta y lo conducirá a pensar y a sopesar la decisión de consumir este tipo de productos nos saludables, por lo tanto, la importancia de este impuesto no debe medirse en términos de recaudo, sino en la disminución de enfermedades asociadas con el consumo de estos productos.</p> <p>Si se invierte en prevención y se toman medidas al respecto, las patologías asociadas al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados pueden reducirse mediante cambios de comportamiento, dirigidas a llevar un estilo de vida saludable, dentro de lo cual está una alimentación balanceada, que se traduce en un ahorro de recursos a futuro.</p> <p>Es claro que este impuesto por sí mismo no va a solucionar el problema de las enfermedades asociadas al consumo de estos productos, pero es una política pública aconsejada por diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (En adelante OCDE) y la OMS, siendo un primer paso apropiado en dirección de establecer un consumo sano de alimentos<sup>49</sup>.</p> <p>Por lo anterior, el presente proyecto de ley está acompañado de otras estrategias y políticas públicas como el consumo informado, acciones de diferentes actores y algunas prohibiciones, en general acciones que apunten a mejorar la alimentación de los</p> <p><sup>49</sup> De acuerdo con el Dr. Douglas Betcher, director del Departamento de Prevención de Enfermedades No Transmisibles de la OMS, "la ingesta de azúcares libres, entre ellos los contenidos en productos como las bebidas azucaradas, es uno de los principales factores que está dando lugar a un aumento de la obesidad y la diabetes en el mundo. Si los gobiernos gravan productos como las bebidas azucaradas pueden evitar el sufrimiento de muchas personas y salvar vidas. Además, se reduciría el gasto sanitario y aumentarían los ingresos fiscales, que se podrían invertir en los servicios de salud".      Texto original: "If governments tax products like sugary drinks, they can reduce suffering and save lives. They can also cut healthcare costs and increase revenues to invest in health services."      Tomado de: <a href="http://www.who.int/en/news-room/detail/11-10-2016-who-urges-global-action-to-curtail-consumption-and-health-impacts-of-sugary-drinks#">http://www.who.int/en/news-room/detail/11-10-2016-who-urges-global-action-to-curtail-consumption-and-health-impacts-of-sugary-drinks#</a></p>
<p>colombianos, disminuyendo el precio de alimentos saludables, y aumentando el de los productos comestibles y bebidas ultraprocesados, y además señalando sus consecuencias dañinas.</p> <p>De hecho, en la evaluación del sistema de salud realizada en el marco del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, este organismo sugirió avanzar en este frente y fortalecer la financiación del sistema de salud mediante la creación de impuestos dirigidos a productos que contribuyen a la carga de enfermedades crónicas, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas<sup>50</sup>.</p> <p>De la misma manera, es menester referenciar unos aspectos concluyentes en relación con los impuestos saludables como medida crucial en el mejoramiento de la salud pública de los países. En el año 2012, la ONU, expresó que los malos hábitos alimenticios son hoy tan mortales como el hambre: "El derecho a la alimentación no se limita únicamente a salvaguardar el acceso a una cantidad adecuada de alimentos; se extiende también a la necesidad de poder disfrutar de un régimen equilibrado y nutritivo. Los gobiernos no pueden desentenderse de su obligación de garantizar este derecho, de igual forma señaló que se ha delegado en las empresas alimentarias la responsabilidad de garantizar un equilibrio nutricional adecuado".</p> <p>Con esta realidad, la ONU en 2012 hizo un llamado a los gobiernos para que adopten unas "acciones prioritarias" y urgentes, teniendo en cuenta que el 65% de la población mundial vive en países donde la obesidad "mata a más personas que la falta de peso". Y un dato más: un aumento del 10% en las enfermedades ligadas a las dietas poco saludables provoca la caída en un 0,5% del producto interno bruto (PIB) mundial, principalmente por los mayores gastos de los sistemas de salud. Dentro de las propuestas se ubicó la creación de impuestos a los productos poco saludables, puntualmente refrescos y las bebidas azucaradas; la imposición de medidas rigurosas en contra de la publicidad de la "comida basura" y la suspensión de las subvenciones a productos agrícolas como el maíz y la soja, argumentando que sirven de materia prima para la producción de estos productos. De igual forma, en 2015, la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su informe sobre la Epidemia Global de Tabaquismo 2015, afirma que aumentar los impuestos al tabaco, es la forma más efectiva y rentable de reducir el uso de tabaco, especialmente entre las poblaciones de países con ingresos bajos y medios, y de manera significativa entre la población más vulnerable que se está iniciando: niñez y juventud.</p> <p>Un estudio desarrollado por Food Research Collaboration concluye que Reino Unido debe considerar seriamente aplicar los impuestos en los alimentos poco saludables como medida efectiva para reducir la obesidad. Según la institución, "un impuesto bien</p> <p><sup>50</sup> Consultar: OCDE, <i>Reviews of health systems: Colombia 2016</i>. Página 92. Doi: <a href="http://dx.doi.org/10.1787/9789264248908-en">http://dx.doi.org/10.1787/9789264248908-en</a></p>	<p>diseñado tiene un gran potencial de impacto positivo en la salud si se aplica en combinación con otras estrategias y políticas que apunten a mejorar nuestro entorno alimentario. Pasos claves para combatir la obesidad y las enfermedades relacionadas con la nutrición". El informe destaca el alto precio de los alimentos saludables frente al precio de los alimentos con alto contenido en grasa, sal o azúcar. El impuesto pretende lograr que este grupo de productos poco saludables resulten más caros.</p> <p>Dado que los consumidores tienen en cuenta el precio de los productos a la hora de hacer sus compras, los responsables de la investigación insisten en la necesidad de considerar seriamente gravar los alimentos con alto contenido en grasas, azúcares y sal. Después de revisar las pruebas de seis países: Hungría, Dinamarca, Francia, Finlandia, México y EE. UU. (Berkeley, California), lugares donde se han introducido impuestos a ciertos productos poco saludables, los autores del estudio afirman que los impuestos pueden reducir la compra de productos con altos niveles de grasa, azúcar y sal y aumentar la recaudación gracias al impuesto, monto que podría ser invertido en la lucha contra la obesidad y las enfermedades relacionadas.</p> <p>Finalmente, la OMS/OPS afirma que, para enfrentar la obesidad y el sobrepeso, la evidencia científica muestra la importancia de un abordaje integral, en el cual las políticas fiscales deben estar acompañadas de otras políticas como la mejora en el etiquetado, control de la publicidad, mejor acceso a alimentos y bebidas saludables, y políticas que faciliten y promuevan la lactancia materna. Durante los últimos 15 años, la pandemia de las ECNT y sus factores de riesgo fueron un tema importante de los Cuerpos Directivos de la OMS y OPS.</p> <p>Por décadas, en varios países los impuestos aplicados a bebidas azucaradas fueron establecidos con el fin de generar recursos para el Estado. Pero durante los últimos años, el interés en utilizar impuestos para bebidas azucaradas con fines extrafiscales y de salud pública se ha incrementado significativamente. Alrededor de 41 países, 7 ciudades y 1 comunidad estatal han aplicado este impuesto en el mundo. De ellos, 13 países son miembros de la OCDE (España con la comunidad estatal de Cataluña y Estados Unidos con 7 ciudades), es decir que cerca de un 40% del total de miembros de la OCDE ha aplicado este impuesto, a partir de información de Global Food Research Program (2019). Entre los cuales se encuentran: Estados Unidos, Noruega (1981), Samoa (1984), Australia (2000), Polinesia (2002), Fiji (2006), Nauru (2007), Finlandia (2011), Hungría (2011) y Francia (2012), donde se han implementado impuestos a los refrescos y las bebidas azucaradas, como medidas de salud pública. Recientemente el Reino Unido anunció que incorporará una tributación para combatir la obesidad infantil, y que las empresas deberán cambiar la composición de las bebidas que se han convertido "en uno de los principales factores de la obesidad infantil". Según datos del gobierno británico de mayo de 2015, el 61,9% de los adultos y el 28% de los niños entre 2 y 15 años tienen sobrepeso.</p>

<p>Entre las experiencias a destacar, está la de México, país que desde enero de 2014 incluyó un impuesto de un (\$1) peso por litro a las bebidas azucaradas, impuesto que ha demostrado desestimular el consumo de dichas bebidas. En efecto, el estudio realizado por investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública y la Universidad de Carolina del Norte, para conocer el impacto del impuesto de 1 peso aplicado a bebidas azucaradas, reveló que el consumo de dichos productos disminuyó hasta 12% en 2014, año en que el gravamen entró en vigor. La reducción en compras se observó en todos los grupos socioeconómicos, pero fue mayor en el nivel más bajo, donde hubo una reducción promedio de 9% y llegó hasta 17% en diciembre de 2015. La evaluación también muestra un aumento de 4% en las compras de bebidas sin impuesto, que se debe, sobre todo, a la compra de agua simple, explica el estudio.</p> <p>Resulta inverosímil que, en Colombia, un país profundamente afectado por problemáticas de salud pública, estas medidas no hayan tenido una viabilidad completa. No podemos olvidar que en Colombia el exceso de peso y sus patologías asociadas representan 5 de las 10 primeras causas de mortalidad reportadas en 2010: enfermedad isquémica cardiaca, diabetes, accidente cerebrovascular, enfermedad hipertensiva cardiaca y cáncer (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). La tasa anual de muertes asociadas al consumo de bebidas azucaradas es de 112 por millón de habitantes, es decir que 4.928 personas mueren al año por consumo de gaseosas<sup>51</sup></p> <p>Pese a la grave problemática de salud pública, hay muchos sectores y gremios en franco desacuerdo con soluciones estructurales a la misma. Distintos gremios en nuestro país han creado discursos confusos en los que afirman que un impuesto a las gaseosas es regresivo porque afecta a los hogares más pobres; pero desde la perspectiva del derecho a la alimentación, sabemos que los hogares más pobres deberían acceso a alimentos saludables, en un contexto en el que en Colombia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los patrones de alimentación no saludables son el segundo factor de riesgo vinculado a mortalidad y el cuarto a carga de enfermedad en Colombia (Lancet, 2017).</li> <li>2. Según la ENSIN 2015 el exceso de peso (sobrepeso y obesidad) aumentó en niños de 5 a 12 años de 18.8% a 24.4% (ICBF, 2017), 1 de cada 4 niños o niñas. Una tasa de crecimiento superior a la de países como USA, México o Chile que lideran las prevalencias de exceso de peso en el mundo.</li> <li>3. La desnutrición aguda o muy bajo peso para la talla/estatura, también aumentó de 0.9% a 1.6%. Cifra de extrema gravedad por el incumplimiento al objetivo 2 de los ODS.</li> <li>4. Un factor protector de la desnutrición y el exceso de peso es la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad y complementada con otros alimentos hasta los 2 años o más (UNICEF, OMS e IBFAN., 2016), (Victoria C., 2016), (Jarpa C., 2015). Sin embargo, en Colombia la lactancia materna exclusiva cayó del 46.9% en 2005 al 36.1% en 2015 (ICBF, 2017).</li> <li>5. La dieta mínima aceptable en menores de 2 años sólo es recibida por el 36.5% de los niños y niñas. Es decir, 6 de cada 10 niños o niñas menores de 2 años NO reciben una alimentación adecuada (ICBF, 2017).</li> </ol> <p><sup>51</sup> Estimated Global, Regional, and National Disease Burdens Related to Sugar-Sweetened Beverage Consumption in 2010. PUBLICADO EN 2015. Tomado de <a href="http://circ.ahajournals.org/">http://circ.ahajournals.org/</a></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. El 50% de las mujeres que dejan de lactar lo hacen por recomendación de un profesional de la salud, para incluir un sucedáneo de la leche materna (Forero, 2018).</li> <li>7. Los bebés adecuadamente lactados se enferman y mueren menos por la inmunidad que les aporta la leche materna (UNICEF, OMS e IBFAN., 2016) (OPS y OMS, 2003), (Victoria C., 2016); son más inteligentes y aportan de mejor forma al capital humano y desarrollo del país (Victoria C., 2016).</li> <li>8. Tanto la desnutrición como el exceso de peso en niñas y niños son el resultado de un ambiente alimentario inundado de productos ultraprocesados como las fórmulas infantiles, que se comercializan en Colombia con escasa vigilancia del cumplimiento del código internacional de Sucédáneos (IBFAN Colombia, 2016) y otros productos con poco o nulo valor nutricional como bebidas azucaradas, cereales azucarados para desayuno, productos de paquete para merienda, entre otros.</li> <li>9. El 74% de niñas y niños escolares consumen 1 o más veces al día bebidas azucaradas (MinSalud, 2018).</li> <li>10. 9 de cada 10 escolares (86.9%) no cumplen con el requerimiento de consumo de frutas y verduras recomendado por OMS (MinSalud, 2018).</li> <li>11. El 76.5% de los escolares no consumen lácteos con la frecuencia recomendada por la OMS (MinSalud, 2018).</li> <li>12. La tasa de exceso de peso en adultos es de 56.4% (ICBF, 2017).</li> <li>13. En 2017 hubo según el DANE 213.318 muertes de las cuales 89.083 están relacionadas con la alimentación (DANE, 2018).</li> <li>14. Dentro de las 10 primeras causas de muerte, 5 están relacionadas con una alimentación inadecuada (DANE, 2018).</li> <li>15. 4 millones de colombianos sufren de diabetes (International Diabetes Federation, 2017).</li> </ol> <p>De no aprobarse el proyecto de ley y no prestarse atención a estos asuntos, se mantendría la tendencia de los colombianos hacia la malnutrición y sobrepeso, además del incremento progresivo de enfermedades relacionadas con estas condiciones, se causan grandes erogaciones del presupuesto para atender estos padecimientos y el empobrecimiento de las familias que consumen estos productos, desatendiendo las directrices de la OMS y la OCDE.</p> <p>En tal forma, se denota en los estudios citados que este tipo de medidas son efectivas, y no simples propuestas sin sustento, incluso son requerimientos que le han hecho a Colombia diferentes organizaciones internacionales a las cuales estamos adscritos como Estado.</p> <p><b>C- Sobre la retención a actividades electrónicas o digitales y similares.</b></p> <p>Se ha presentado una alta proliferación y uso de las plataformas <i>streaming</i> u <i>Over The Top</i>, lo cual se basa principalmente en universalidad y globalización de la red de internet, por medio de la cual existe un acceso ilimitado desde cualquier punto fijo o móvil a los diversos contenidos de banda ancha.</p>
<p>Este tipo de plataformas se caracterizan por la ausencia de control y gestión que tienen los operadores de telecomunicaciones y en general escapa a la regulación y administración general, lo que a su vez podría relacionarse a su mayor ventaja, ya que, al estar inmersos en la red de internet utilizan las redes de datos de estos operadores para transmitir toda la información posible en el menor tiempo, de forma masiva, y obteniendo ganancias que pueden estar ausentes del pago de tributos.</p> <p><b>Definición de OTT.</b></p> <p>Over the top es su traducción básica al español refiere a "excesivo o exagerado". Sin embargo, en la era digital es el nombre que agrupa aquellas plataformas de libre transmisión. Las plataformas OTT, acrónimo de Over the Top, son espacios digitales de transmisión audiovisual, utilizados para la demanda y oferta de servicios y contenidos en línea, donde su distribución no suele ser controlada por operadores de telecomunicaciones.</p> <p>Los operadores Over the Top son aquellos "metaservicios" que cuentan con la infraestructura necesaria para la difusión de contenidos en principio generados por terceros, a través de Internet y hacia dispositivos fijos y móviles de todo tipo: smartphones, tabletas, reproductores de video digital (tipo Chromecast), Smart TV u ordenadores convencionales. (Albújar, s. f.)</p> <p>Comunicación, las plataformas OTT ingresaron con fuerza inicialmente al mercado tradicional de la distribución audiovisual en Estados Unidos, a partir de esto, tuvieron su expansión hacia el continente europeo y de allí al resto del mundo. De esta manera las creaciones audiovisuales se vieron cómo medio de comunicación y transmisión de información selectiva. Prado, afirma:</p> <p>El OTT se popularizó primero como territorio privilegiado para los contenidos generados por los usuarios. Son producciones amateurs, de escasa calidad técnica, realizadas por aficionados con más talento que competencias. Pero, en algunos casos, con una gran capacidad de atraer la atención, hasta convertirse en fenómenos virales capaces de alcanzar audiencias millonarias inopinadamente. (Albújar, s. f.)</p> <p>La profesionalización en la creación de contenido audiovisual dio paso a la maduración de las plataformas OTT, debido a la creación de alianzas industriales que permitan articular los servicios y las producciones profesionales con los sistemas de televisión tradicionales. Por lo cual, estos esquemas fueron creciendo y masificándose.</p> <p>La universalización de las redes de conexión, optimizadas a través de la alta velocidad 4G y a su vez el desarrollo y expansión de la industria tecnológica que permite la reproducción de contenido audiovisual fuera de los servidores tradicionales ha multiplicado y diversificado la oferta de contenidos y acceso a la misma. Es por ello, que la posibilidad de elegir el consumo de un programa, video, audio o contenido audiovisual,</p>	<p>entre otros frente a un canal que mantenga la continuidad de un mismo servicio por prolongados periodos de tiempo, demuestra la superposición de las plataformas OTT.</p> <p>Asimismo, se sentó el precedente de la no indispensabilidad de operadores de telecomunicaciones en cuanto a la gestión y distribución de contenidos, ya que, en estas plataformas los contenidos son transmitidos directamente por los proveedores y creadores de los contenidos audiovisuales dejando los operadores de telecomunicaciones con el único servicio de proveer el ancho de banda. En este sentido para abastecer el bien y servicio, que demanda la dinámica de la digitalización, los proveedores de contenido necesitan minimizar los costos de la producción, incrementar la calidad técnica y formal del contenido, y crear la posibilidad de acceder a múltiples servicios personalizados en el menor tiempo posible.</p> <p>Las plataformas OTT pueden ser categorizadas según Body of European Regulators for Electronic Communications - BEREC en tres grupos principales. La Categoría 0 hace referencia a servicios de comunicaciones electrónicas equivalentes y sustitutos, por su parte, la Categoría 1 refiere a servicios que no sustituyen, pero sí desplazan los operadores tradicionales y finalmente la Categoría 2 que afirma la existencia de servicios que, si bien no son una competencia directa con los proveedores tradicionales, sí crean una circulación masiva en el servicio de internet y por ende genera colapsos en la infraestructura online.</p> <p><b>Impactos de la digitalización.</b></p> <p>El uso y la puesta en marcha de las plataformas OTT, por otra parte, genera perturbaciones en todo el sector de las telecomunicaciones y principalmente en cuanto a los proveedores del servicio de internet – ISP, ya que su ámbito de funcionamiento involucra factores tanto de telefonía, mensajería, televisión, cinematografía, radio, prensa y comunicación. Sin embargo, los afectados directamente podrían ser quienes entran a competir por ofrecer los bienes y servicios, es decir los proveedores de servicios electrónicos tradicionales.</p> <p>El principal impacto se presenta en cuanto al tipo de servicio que prestan las plataformas, los cuales hacen referencia a servicios de comunicaciones electrónicas donde se ofrecen equivalencias y bienes sustitutos a los ofertados por los operadores de comunicaciones electrónicas tradicionales.</p> <p>En términos económicos, también se habla de la desventaja competitiva a la cual se enfrentan los proveedores de servicios tradicionales debido al régimen regulatorio que tienen en cada país. Es decir, un proveedor de telecomunicaciones tradicional tiene regulado temas como la privacidad, la calidad del servicio, las cargas fiscales como impuestos, las tasas de ocupación del espectro, las tasas por soportar la televisión pública, las licencias de uso y difusión entre otros.</p>

Por lo anterior, se evidencia el impacto económico y comercial que genera el uso de estas plataformas, pero a su vez el impacto legal debido al modelo de comercialización que se utiliza para la venta no sólo de plataformas sino a su vez del servicio mundialmente demandado que prestan.

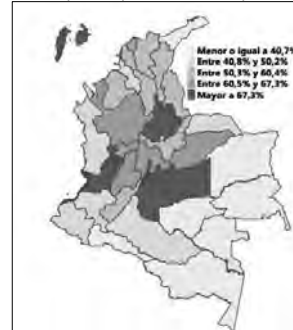
En el caso de Colombia la llegada de las plataformas OTT, ocasionó que los proveedores tradicionales del sector de las telecomunicaciones implementarán estrategias de mercadeo y competencia, encaminadas a crear propias plataformas OTT y de alguna manera competir frente a las plataformas internacionales. Sin embargo, no se puede afirmar con certeza el éxito de dicha estrategia, ya que, las plataformas predominantes siguen siendo Netflix, Amazon, YouTube, entre otras plataformas extranjeras.

Por otra parte, las plataformas OTT también generan impactos importantes en cuanto al ámbito social y cultural, principalmente en lo relacionado al contexto de la Brecha Digital en la cual se encuentra el país. Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Brecha Digital hace referencia a las diferencias sociales y económicas que pueden existir entre las diferentes poblaciones y comunidades que tienen acceso o no a las tecnologías de la información y la comunicación.

**Brecha Digital.** Hace referencia a la diferencia socioeconómica entre aquellas comunidades que tienen accesibilidad a las TIC y aquellas que no, y también hace referencia a las diferencias que hay entre grupos según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz, debido a los distintos niveles de alfabetización y capacidad tecnológica. (MinTic., s. f.)  
Colombia en este sentido, ha avanzado notablemente en lo corrido del siglo XXI.

Según datos del Departamento Nacional de Estadística, en el año 2000 el porcentaje de penetración del internet fue del 2,21% mientras que para el 2018 este mismo llegó al 61,4% de la población, lo que significa que más del cincuenta por ciento de la población ha tenido acceso a las TIC. En el gráfico 1, se observa los departamentos con mayor porcentaje de uso de internet, por rangos, sin discriminar dispositivo electrónico o lugar de acceso.

Figura 1. Proporción de personas de 5 y más años que usaron Internet en cualquier lugar y desde cualquier dispositivo. Total departamental 2018<sup>52</sup>



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida - ECV.

Por lo anterior, se evidencia el crecimiento y la implementación de medidas gubernamentales que buscan la disminución de la brecha digital, como lo son los programas de transformación digital implementados por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en coordinación con el Ministerio de Educación y demás entes e instituciones que contribuyen a la educación y expansión en los medios tecnológicos y a partir de los mismos. Como afirma el Secretaría General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, Angel Gurria "Desde principios de la década de 2000, Colombia ha estado creciendo rápidamente y convergiendo hacia unos niveles de vida más elevados, con tasas de crecimiento que se sitúan entre las más altas de la región de América Latina y el Caribe" (OCDE, 2019)

Un claro ejemplo de estos avances se relaciona con la aprobación del Pacto por la Transformación Digital en Colombia en 2018 y la Ley 1978 del 2019 "Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones". Los cuales son instrumentos encaminados a incrementar la calidad y accesibilidad a la conexión a banda ancha y se plantean como objetivo principal la focalización de todo tipo de recursos e inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital.

<sup>52</sup> Nota: Los rangos especificados en este gráfico fueron calculados por quintiles.

Sin embargo, a pesar de los avances mediáticos e instrumentales para el cierre de la brecha digital, Colombia continúa enfrentando desafíos en cuanto a su capacidad estructural y aprovechamiento de los medios tecnológicos y la era digital. Entre estos se encuentra por un lado la necesidad de una estrategia digital nacional a largo plazo basada en la educación en las TICS, así como, la regulación de la competencia en el sector de las telecomunicaciones, no sólo en cuanto a los principales operadores de telecomunicaciones sino a su vez en cuanto a los múltiples servicios brindados a través de las conexiones de banda ancha en el país.

**Plataformas Over the Top en Colombia.**

La Unión Internacional de Telecomunicaciones – ITU, define las plataformas OTT como aquellas "aplicaciones y servicios, que son accesibles a través de Internet y viajan en las redes de los operadores que ofrecen servicios de acceso a Internet por medio de redes sociales, motores de búsqueda, sitios de agregación de videos de aficionados, etc" (Mnakri, 2015). Esto permite concluir que ofrecen diversos servicios los cuales pueden clasificarse de acuerdo al uso o servicio final para el cual es mayormente utilizada la plataforma.

En este sentido, se pueden categorizar por una parte en Servicios de Comunicaciones, los cuales se realizan por plataformas que tienen la finalidad de emitir y recibir mensajes, audios, textos, llamadas, videollamadas, ya sea de carácter individual o grupal, es decir un intercambio de información instantánea.

Asimismo, se encuentran los Servicios de Entretenimiento, el cual se realiza por medio de aplicaciones de video y música, de manera que actúan como grandes vitrinas virtuales que caracterizan y perfilan los usuarios para mejorar su experiencia en línea.

Finalmente se encuentran las plataformas que ofrecen Servicios Sociales y Utilidades, las cuales permiten compartir información ágilmente principalmente en cuanto al almacenamiento de información o a la venta de bienes, expresándose como una oportunidad para trascender con los pequeños y grandes comercializadores de productos.

En Colombia las principales plataformas OTT utilizadas se relacionan a continuación de acuerdo con el servicio de comunicación electrónica que prestan y en relación con el momento de llegada al país.

Tabla 4. Plataformas OTT en Colombia

Servicios de entretenimiento	Servicios de comunicaciones	Servicios Sociales y utilidades
Netflix	Whatsapp	Viber
Amazon Prime Video	Skype	Facebook
Claro video	Telegram	Twitter
Movistar Play	Messenger	Instagram

DIRECTV Play	Line	Pinterest
Fox Play	Hangouts	Linkedin
Caracol Play	Google Allo	Vine
RTVC Play	BBM	Google Drive
RCN	Wire	One Drive
Spotify	FaceTime	Mega
Youtube	Tango	Evernote
Deezer	Google Duo	Amazon
Crackle	Meet	Alibaba
Itunes	Zoom	Dropbox
Google Películas		Icloud
HBO Play		Aliexpress
Google Música		
Napster		
Shazam		

La amplia gama de plataformas over the top utilizadas en Colombia relacionadas a diferentes servicios bien sea de entretenimiento, de comunicaciones, o de utilidades sociales evidencia la necesidad de estas. Se han convertido creadores de dos grandes beneficios, en primera instancia son mecanismos de uso social y comercial que permiten el intercambio de diferentes bienes y servicios, económicos sociales y políticos, por otra parte, permiten el ingreso a la era digital y que traen beneficios en el cierre de la brecha digital a nivel nacional e internacional. Es decir, son nuevas formas de distribución de contenidos audiovisuales múltiples en Colombia, que contribuyen a la expansión y digitalización del país basándose en la forma universal en la que se puede acceder al servicio.

**Competencia en el sector de las telecomunicaciones.**

Una de las necesidades para avanzar hacia el cierre de la brecha digital en Colombia, es la regulación de la competencia en el sector de las telecomunicaciones, si bien como se mencionó anteriormente los operadores tradicionales cuenta con todo un marco normativo que les estructura el funcionamiento y ámbito de acción, las plataformas OTT no cuenta con el mismo. A continuación, se presenta el marco normativo colombiano en lo referente a la compra y venta de contenidos audiovisuales, clasificado de acuerdo con su temática y objeto de regulación.

Tabla 5. Marco Normativo de las Telecomunicaciones en Colombia

TEMÁTICA	NORMA
Contratos Electrónicos	Decreto 1615
	Decreto 1972
	Decreto 2324
	Decreto 2542
	Decreto 2926
	Decreto 410

	Decreto 624
	Decreto 944
	Ley 57
	TLC
<b>Derechos de Autor</b>	Comisión del Acuerdo de Cartagena
	Ley 23
	Constitución Política de Colombia
	Decreto 1130
	Decreto 1901
	Decreto 2122
	Decreto 2211
	Decreto 554
<b>Generalidades</b>	Ley 1341
	Ley 1450
	Ley 527
	Resolución 1021
	Resolución 202
	Resolución 3441
<b>Principios de las Telecomunicaciones</b>	Decreto 1900
	Ley 72
	Decreto 195
	Ley 1480
<b>Protección de Derechos</b>	Ley 1581
	Ley 599
	Ley 679
	Decreto 075
	Decreto 140
	Decreto 1794
	Decreto 1928
	Decreto 2103
	Decreto 2323
<b>Servicio de Telecomunicaciones</b>	Decreto 243
	Decreto 2870
	Decreto 2943
	Decreto 575
	Decreto 600
	Ley 142
	Ley 182
	Ley 335

	Ley 37
	Ley 422
	Ley 555
	Ley 689

Fuente: Elaboración Propia

Sin embargo, a pesar de la normatividad existente que regula temas relacionados a la neutralidad de la red, el servicio de telecomunicaciones, la protección de derechos básicos fundamentales, los derechos de autor, el ámbito contractual de los medios electrónicos, entre otras generalidades en la incursión de las nuevas tecnologías de la información, Colombia no ha avanzado hacia la regulación de las plataformas *streaming* o OTT, lo cual ha puesto en desventaja los proveedores y comercializadores del servicio de las telecomunicaciones, así como a la sociedad en general.

En general se encuentran cinco grandes problemáticas frente a la falta de regulación de estas plataformas; (i) desventaja competitiva, (ii) falta de compensación por uso de la red, (iii) desequilibrios económicos en el sector, (iv) falta de definición de la naturaleza del servicio prestado, y (v) desequilibrios tributarios y financieros.

**Experiencias Internacionales de las plataformas OTT.**

En Estados Unidos, luego de la caída en la cantidad de suscriptores al servicio de televisión en 2010, se ha venido presentando la expansión del fenómeno del servicio de las plataformas OTT. En 2015, cerca de 181 millones de personas hicieron uso de una aplicación o sitio web para reproducir contenido audiovisual y de tal forma evitaron el uso de un proveedor de distribución tradicional de telecomunicaciones.

Según un estudio realizado por eMarketer en 2016, 7 de cada 10 usuarios de internet hicieron uso del servicio de telecomunicación ofrecido por alguna plataforma OTT, véase gráfico a continuación:

Gráfico 9. Usuarios de los servicios de video OTT previstos de 2016 – 2019



Fuente: eMarketer. Octubre de 2016

Los productos ofrecidos por las plataformas OTT en Estados Unidos se catalogan como servicios de información, lo cual sólo regula requerimientos específicos para su emisión, pero en general se encuentran desregulados. Al igual que el caso colombiano los servicios de telecomunicaciones cuentan con un marco normativo aplicable, en relación tanto a las leyes federales como alas de carácter nacional.

En este sentido las regulaciones que existen para las plataformas o hacen referencia en cuanto a (i) la obligación de ofrecer llamadas gratuitas de emergencia, así como permitir que sean interceptados los números telefónicos en caso de ser requerido por inteligencia nacional, (ii) la obligación de incluir subtítulos a contenidos audiovisuales para personas con capacidades auditivas disminuidas, y (iii) la obligación de informar el pago de regalías por derechos de propiedad intelectual.

En conclusión, la normatividad estadounidense busca garantizar la accesibilidad de los usuarios a las plataformas OTT y no se orienta a los principios de competitividad e igualdad de condiciones para la prestación del servicio de telecomunicaciones.

En Europa mediante la modificación a la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual del 2010, el Parlamento Europeo aprobó nueva normatividad para regular los servicios audiovisuales en internet, es decir aprobó la inclusión de los servicios bajo demanda (VoD) también conocidos como plataformas OTT. La directiva inicial planteaba la regulación estricta en cuanto a la provisión de servicios de telecomunicaciones a

petición. La anterior sería aplicable a las nuevas modalidades y servicios de vídeo a partir de 2021 para todos los países, adecuando los preceptos a la legislación de cada nación.

En general se plantean tres modificaciones principales. En primera instancia se habla de mayor protección de los menores ante posibles contenidos que violenten e incitan a la violencia en los menores. Por otra parte, se plantean los límites de la publicidad en los horarios de mayor audiencia, y en términos de los productos encaminados a la población infantil. Finalmente, en busca de impulsar la identidad y diversidad cultural en el sector audiovisual también se plantea un mínimo de contenido de producción europea correspondiente al 30% el cual están obligadas a incluir las plataformas OTT.

De esta manera, una de las modificaciones más importantes es la contribución que realizarán ahora las plataformas OTT para la financiación de las industrias audiovisuales europeas. las cuales se desarrollarán tanto por aportes económicos a los fondos nacionales como por la financiación directa y producción de contenidos locales.

**Tributación digital.**

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), en el 2019 inició su apuesta por actualizar el sistema internacional de tributación. La cual tiene como propósito principal lograr que las plataformas over the top, cómo lo son Google, Netflix, Facebook y las demás paguen impuestos en los países en los que generan ingresos. Su propuesta nace, en el marco de las reuniones desarrolladas para plantear un "Enfoque unificado" por el G20. De esta manera, la Secretaría General de la OCDE preparó una propuesta, que tiene como punto de partida los ítems en común importantes identificados en el PoW.

En el documento se establece la existencia de desafíos fiscales en la era de la digitalización, entre los principales se encuentran los lograr mayores beneficios sociales y gubernamentales a través de la regulación sistémica de nuevas plataformas siempre en busca de proteger los usuarios. La organización estima que se pierden alrededor de \$240 mil millones de dólares en ingresos debido a la estrategia comercial de las compañías dueñas de las plataformas, la cual, se orienta a radicar su base de funcionamiento en países en los que no tienen obligaciones tributarias o estas son mínimas.

En este sentido, la propuesta se enfoca en cubrir modelos comerciales altamente digitales, principalmente los relacionados con negocios orientados al consumidor cuando las industrias extractivas están fuera del alcance. Sinn embargo, también las empresas dentro del alcance podrían tener umbrales que incluyeran ventas específicas en cada país lo cual garantiza que las jurisdicciones con economías más pequeñas también pueden beneficiarse.



<p>Por su parte la propuesta crea una nueva regla de asignación de beneficios la cual puede aplicarse a los contribuyentes dentro del alcance e independientemente de la presencia comercial en el país. Principalmente el enfoque busca aumentar la certeza fiscal tanto para las administraciones tributarias como para los contribuyentes, a partir de la asignación de beneficios que tiene en cuenta, entre otras cosas, una remuneración fija por las funciones básicas de comercialización y distribución que tienen lugar en la jurisdicción del mercado donde se presta el servicio.</p> <p>De esta manera el enfoque unificado que propone la Organización, mantiene el funcionamiento de las plataformas OTT cómo se viene desarrollando, pero modifica las normas actuales de plena competencia y presenta soluciones basadas en fórmulas en los países donde se generan situaciones que aumentan la atención debido a la falta de regulación. Este enfoque de solución administrable afirma la OCDE es fundamental, principalmente para los países emergentes y que se encuentran en vía de desarrollo, ya que permite la reducción de riesgos económicos y contractuales que actualmente generan disputas internacionales.</p> <p>Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en el informe del 2019 "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas Tributarias para la Movilización de Recursos en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", recomienda que las plataformas digitales extranjeras paguen IVA en los países de América Latina.</p> <p>En el estudio que desarrolla la comisión se establece que la política tributaria regional en lo referente a economía digital avanzado de forma moderada. Ya que sólo 3 países de la región de 16 analizados han avanzado en la aplicación de IVA a los servicios digitales y 3 más se encuentran en proceso.</p> <p>De esta forma, la Comisión afirma que las iniciativas en torno al impuesto a la renta son menores que las iniciativas por aplicar el IVA. sólo países como Uruguay y Perú han adoptado medidas respecto al impuesto a la renta y en México durante 2019 se presentó un proyecto de ley que consistía en la aplicación de una tasa del 3% sobre los ingresos brutos de la plataforma al realizar publicidad dirigida a ciudadanos mexicanos residentes en el país.</p> <p>En otro ámbito Uruguay eligió realizar un cobro del IVA del 18% directamente al proveedor no residente sin establecer mecanismos de retención en las tarjetas de crédito.</p> <p>Otro caso por ejemplo, el 27 de diciembre de 2017 el Congreso Argentino mediante la ley número 27.430 aprobó la reforma tributaria. En cuanto al ámbito de la economía digital y su tributación, los principales avances giran en torno a que la reforma amplía el objeto del IVA, incorporando los servicios digitales ya sean prestados por empresas en el país o en el exterior.</p>	<p>El principal objetivo de la reforma en este ámbito es buscar la igualdad entre los prestadores locales del servicio de telecomunicaciones y los que se encuentran domiciliados en el exterior.</p> <p>En este sentido la ley también cumple con considerar los servicios digitales como aquellos que son prestados a través de internet o cualquier aplicativo, plataforma tecnología que utiliza la red. Asimismo, aclara que el IVA solamente ser aplicado cuando el servicio se ha utilizado y consumido dentro del territorio argentino. De esta forma establece una lista acerca de los servicios digitales gravados, la cual se relaciona a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El suministro y alojamiento de sitios informáticos y páginas web, así como cualquier otro servicio consistente en ofrecer o facilitar la presencia de empresas o particulares en una red electrónica.</li> <li>2. El suministro de productos digitalizados en general, incluidos, entre otros, los programas informáticos, sus modificaciones y sus actualizaciones, así como el acceso y/o la descarga de libros digitales, diseños, componentes, patrones y similares, informes, análisis financiero o datos y guías de mercado.</li> <li>3. El mantenimiento a distancia, en forma automatizada, de programas y de equipos.</li> <li>4. La administración de sistemas remotos y el soporte técnico en línea.</li> <li>5. Los servicios web, comprendiendo, entre otros, el almacenamiento de datos con acceso de forma remota o en línea, servicios de memoria y publicidad en línea.</li> <li>6. Los servicios de software, incluyendo, entre otros, los servicios de software prestados en Internet ("software como servicio" o "SaaS") a través de descargas basadas en la nube.</li> <li>7. El acceso y/o la descarga a imágenes, texto, información, video, música, juegos -incluyendo los juegos de azar—. Este apartado comprende, entre otros servicios, la descarga de películas y otros contenidos audiovisuales a dispositivos conectados a Internet, la descarga en línea de juegos —incluyendo aquellos con múltiples jugadores conectados de forma remota—, la difusión de música, películas, apuestas o cualquier contenido digital —aunque se realice a través de tecnología de streaming, sin necesidad de descarga a un dispositivo de almacenamiento—, la obtención de jingles, tonos de móviles y música, la visualización de noticias en línea, información sobre el tráfico y pronósticos meteorológicos — incluso a través de prestaciones satelitales—, weblogs y estadísticas de sitios web.</li> <li>8. La puesta a disposición de bases de datos y cualquier servicio generado automáticamente desde un ordenador, a través de Internet o de una red electrónica, en respuesta a una introducción de datos específicos efectuada por el cliente.</li> <li>9. Los servicios de clubes en línea o webs de citas.</li> <li>10. El servicio brindado por blogs, revistas o periódicos en línea.</li> <li>11. La provisión de servicios de Internet.</li> <li>12. La enseñanza a distancia o de test o ejercicios, realizados o corregidos de forma automatizada.</li> <li>13. La concesión, a Título oneroso, del derecho a comercializar un bien o servicio en un sitio de Internet que funcione como un mercado en línea, incluyendo los servicios de subastas en línea.</li> <li>14. La manipulación y cálculo de datos a través de Internet u otras redes electrónicas." (PLN, 2017. Artículo 88)</li> </ol>
<p>En el caso en que el servicio es contratado por un consumidor final o empresa no contribuyente de IVA, se presumen, sin admitir prueba en contrario, que existe utilización o explotación efectiva en la Argentina cuando allí se encuentre: (i) La dirección IP del dispositivo utilizado por el cliente o código país de tarjeta SIM, conforme se especifica en el párrafo anterior, o (ii) La dirección de facturación del cliente, o (iii) La cuenta bancaria utilizada para el pago, la dirección de facturación del cliente de la que disponga el banco o la entidad financiera emisora de la tarjeta de crédito o débito con que se realice el pago.</p> <p>Por último, en cuanto a la administración del servicio, la ley establece que el sujeto pasivo es el prestatario o importador del servicio, Por lo cual es el responsable de generar el pago del impuesto, el cual debe liquidarse de la misma forma bajo los mismos plazos y condiciones que establece la administración tributaria en general.</p> <p>El deber ser es que a partir de la evaluación individual de cada país se adopten medidas unilaterales siguiendo las recomendaciones de la OCDE, con lo cual aunado a las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial - CESTT nacional, en nuestro país resultaría adecuado establecer este impuesto, considerando la potencial capacidad económica del consumo de estas actividades y servicios, así como la inaplazable necesidad de financiar los municipios y distritos.</p> <p><b>Conclusiones parciales.</b></p> <p>A modo de conclusión es indispensable regular el funcionamiento de las plataformas Over the Top, tanto en un sentido técnico y contractual, como en el ámbito tributario y social. Principalmente debido a la necesidad de subsanar problemáticas relacionadas con las ventajas competitivas, equilibrios tributarios, compensación por uso de la red, entre otros que son determinantes para el nivel de desarrollo y crecimiento económico social de una nación.</p> <p>A su vez es necesario considerar que el marco normativo tenga como principios fiscales; (i) una base amplia impositiva de contribuyentes (ii) que compense las posibles externalidades, (iii) que sea simple, definible, predecible y eficiente, (iv) en este caso, que se destine a la financiación de las entidades territoriales.</p> <p>Sobre este último aspecto, debe recordarse que la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (artículo 106 de la Ley 1943 2018 y 125 de la Ley 2020 de 2019), recomienda gravar la publicidad digital, e incluir y considerar la imposición de tributos territoriales sobre este tipo de actividades o servicios electrónicos, con lo cual, se estarían dando cumplimiento a la notable recomendación que hizo este grupo de expertos.</p> <p>Adicionalmente, no es para nadie desconocido que los ingresos de los municipios y distritos han venido disminuyendo con ocasión de los menores ingresos recibidos por el Sistema General de Participaciones (alrededor del 28% de los ICN actualmente) y el</p>	<p>aumento de sus obligaciones y responsabilidades como asumir la atención de la pandemia, migración, víctimas, etc.</p> <p>Así, dado que sus recursos propios actuales son limitados y no representan mayor porcentaje respecto del total de sus ingresos en la mayoría de los casos, es imperativo dotarlas de fuentes suficientes de financiación para que suplan las necesidades de los habitantes de estas jurisdicciones, encontrando en la era digital una oportunidad para ingreso que no se debe desaprovechar.</p> <p><b>D- Sobre la Contribución territorial a los servicios turísticos prestados a turistas extranjero.</b></p> <p>Es una autorización para que, a partir de 2023, <b>y previo acuerdo con la comunidad y población</b>, municipios y distritos puedan establecer un tributo de 30% y 15% de un SDLV (2.5 dólares o euros aproximadamente) por noche de hospedaje para las personas extranjeras. En el caso de personas con nacionalidad latinoamericana, la contribución será del <b>máximo la mitad de este primer valor</b>.</p> <p>Este valor puede ser cancelado por la mayoría de extranjeros dadas las condiciones actuales de la economía donde vemos una devaluación del peso, y puede significar en una fuente de recursos sumamente importante a nivel local para fomentar la actividad turística.</p> <p>La contribución turística es un tributo que se cobra directamente al visitante que hace uso de los servicios de alojamiento del destino. Normalmente, los distintos alojamientos recolectan el dinero al momento de recibir el pago por la habitación y es, posteriormente, abonado a las cuentas de la entidad gubernamental. A diferencia de lo que ocurre con otro tipo de cobros, esta contribución se causa por cada noche de alojamiento pagada por los huéspedes.</p> <p>Este tipo de contribuciones es una práctica común y recurrente en los principales destinos turísticos. A pesar de las diferentes denominaciones que ha recibido (<i>room tax</i>, impuesto por ocupación, contribución por pernoctar, impuesto de arrendamiento de habitación, entre otros), es una figura que concretamente busca generar una contribución a cargo del turista para financiar las diferentes iniciativas de promoción, mercadeo e infraestructura del destino.</p> <p>Actualmente, la reforma a la ley de turismo contiene una serie de incentivos dirigidos a los actores del sector que servirán a la recuperación económica. Sin embargo, estos incentivos no implican necesariamente un impacto significativo en el aumento de la demanda turística. La crisis generada por la pandemia ha afectado en mayor medida la demanda de estos servicios. En consecuencia, los destinos deben hacer mayores esfuerzos para realizar acciones de promoción y mercadeo en diferentes mercados internacionales.</p>

Con todo, estas estrategias de promoción del destino son acciones costosas que conllevan la inversión de recursos públicos con el objetivo asistir a ferias y eventos internacionales, así como emprender acciones de promoción internacional. De este modo, las estrategias de mercadeo no están encaminadas a la visibilización de los alojamientos o agencias de viaje, sino en la promoción del destino como tal. Lo anterior significa que los gobiernos municipales los llamados a hacer este tipo de inversiones en la promoción turística para atraer visitantes.

Por ello, resulta de suma importancia que las entidades gubernamentales cuenten con los recursos que les permitan implementar acciones que les permitan cautivar una demanda internacional. Es relevante señalar que la gran mayoría de los municipios en el país no cuentan con rubros significativos para realizar estrategias de promoción del destino; ello sin contar que las finanzas públicas se han visto afectadas por la crisis del coronavirus. De allí que esta iniciativa proponga que los recursos recaudados con ocasión de esta contribución sean de destinación específica en beneficio del mismo sector turístico. En consecuencia, es una estrategia que pretende incentivar el turismo en los diferentes municipios del país con la inyección de recursos específicamente destinados para ello.

De igual modo, vale la pena recordar que no se estaría vulnerando la iniciativa legislativa exclusiva por parte del Gobierno, en la medida que el artículo 154 de la CP, no prohíbe al congreso la facultad de poder proponer y tramitar la creación de tributos, dado que esta limitación está dada para temas presupuestales (artículo 150, numeral 11), establecer exenciones en impuestos tasas o contribuciones nacionales, y que este trámite inicie por la Cámara de Representantes.

**E- Sobre la eliminación y limitación de beneficios tributarios.**

Otras de las medidas que se establecen son las relacionadas con la eliminación o limitación de diferentes beneficios tributarios.

A lo largo de los años se han creado diferentes beneficios tributarios que ocasionan un menor ingreso en el recaudo tributario. Se conocen como gasto fiscal y significan que el Estado sacrifica parte del ingreso esperado con el fin que el contribuyente incentive con su actividad la economía y/o realice obras sociales.

Varias de estas medidas significan varios billones de pesos menos en el recaudo tributario de cada año, situación que se vio agravada con los diferentes beneficios tributarios establecidos en la Ley 1943 de 2018, donde la misma exposición de motivos dio cuenta de tal situación en algunos beneficios creados. Vale la pena mencionar que otros asuntos como el costo fiscal de las rentas exentas ni siquiera se encuentra cuantificado:

**Tabla 4. Recaudo estimado derivado de la Reforma Tributaria**  
(\$ Billones)

Concepto	Detalle	5 años										
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
IVA	Perdón fiscal comercio y servicios	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	2,0	2,1
Impuesto al consumo	Venta de inmuebles con valores superiores a 26.800 UVT (20%)*	0,1	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
	Unificación de rebajas y nuevas tarifas especiales (10%, 15%, 20%)	2,1	2,2	2,4	2,6	2,8	3,1	3,3	3,6	3,9	4,1	4,4
Ferias - naturales	Impuesto al patrimonio (1,0% para patrimonio superiores a 50.000 mt)	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Deducción a residentes (10%)	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ferias - jurídicas	Descuento en la tarifa de venta (2020: 10%, 2021: 10%, 2022: 10%)	0,0	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
	Descuento de IVA en adquisición en venta de bienes (10%)	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	Descuento de IVA (2020-2021: 50%, 2022: 10%)	0,0	-1,6	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	Impuesto a retención de utilidades: 17 (%)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8
	Sobretasa sector financiero (DEE: 4%, 2020 y 2021: 5%)	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Módulo económico		1,2	1,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Módulo equidad - fortalecimiento y modernización DIAN		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Recaudo total Reforma Tributaria</b>		<b>13,4</b>	<b>7,1</b>	<b>10,2</b>	<b>6,5</b>	<b>8,1</b>	<b>9,5</b>	<b>10,8</b>	<b>12,2</b>	<b>13,8</b>	<b>15,8</b>	<b>17,4</b>

De tal modo, se establecen medidas tributarias que limitan o prohíben diferentes beneficios tributarios con el fin de aumentar el recaudo tributario cada año.

Las medidas son el aumento de la tarifa de zonas francas, se elimina el descuento tributario del impuesto de industria y comercio y se convierte en deducción ordinaria como los demás impuestos señalados en el artículo 115 del estatuto tributario. Se limita el descuento de IVA por la adquisición o formación de bienes de capital, se eliminan las deducciones especiales y rentas exentas, y se prohíbe la deducibilidad de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables.

Estas medidas podrían estimarse en un ingreso de más de 8 a 10 billones de pesos anuales.

**3. Descripción del proyecto.**

**A- Sobre la sobretasa de renta y el impuesto al patrimonio.**

Para el cumplimiento del objeto principal del presente de ley de obtención de ingresos para la promoción de la equidad, bienestar social y la reactivación económica en Colombia. En el Título Segundo se regula lo concerniente a la sobretasa del impuesto de renta a entidades financieras e impuesto a grandes patrimonios.

En este título se regula en primera medida lo referente a la sobretasa al sector financiero, la cual es unificada en 6 puntos adicionales. De esta forma, las entidades financieras adquieren una mayor responsabilidad con el pueblo colombiano que durante décadas les ha permitido extraer grandes beneficios económicos. Los ingresos recaudados con este tributo serán destinados para el mejoramiento de la red vial terciaria y para la financiación de los planes y programas que en la presente crisis económica y social sean requeridos por los estratos 1, 2 y 3 de la población.

En segundo término, se regula lo atinente al impuesto al patrimonio, en donde se requieren recursos de personas naturales y jurídicas nacionales y extranjeras que poseen grandes riquezas para que de manera temporal aporten recursos que permitan conservar la estabilidad del país, conservando la inversión, lo que permitirá una reactivación económica más acelerada.

**B- Sobre el impuesto al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.**

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

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

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

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

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

Así mismo, las anteriores instituciones, las entidades públicas y las personas jurídicas que cuenten con cinco (5) o más trabajadores adscritos a la nómina, deberán capacitar

a trabajadores sobre nutrición saludable. De igual modo, en caso de que cuenten con restaurantes, cafeterías, casinos o similares donde se brinde alimentación paga o gratuita, deberán diseñar e implementar menús y diferentes opciones de alimentación saludable, donde se discrimine el contenido nutricional ofrecido en cada caso.

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

En seguida, en el siguiente título se adiciona el artículo 512-23 al Estatuto Tributario, y se crea un impuesto específico al consumo sobre productos comestibles y bebidas ultraprocesados, gravando "la producción y consecuente venta, o la importación que se realice en el territorio nacional, de los productos comestibles y bebidas ultraprocesados".

Además, se indica que los productos comestibles y bebidas ultraprocesados, son los que se establecen en los artículos 512-26 y siguientes.

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

En este orden de ideas se establece este impuesto sobre el consumo de bebidas endulzadas, el cual versa sobre este tipo de productos los cuales contengan azúcares añadidos o edulcorantes. Adicionalmente, se gravan concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permitan la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o saborizadas. De otro lado, se exceptúan de este impuesto **los productos que se elaboran en establecimientos de comercio, los cuales tengan una preparación básica como los jugos naturales, fermentos, y agua de panela.**

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

En el siguiente título del proyecto de ley se gravan las carnes y embutidos ultraprocesados, establecidos por medio de su respectiva partida arancelaria; la base gravable es la misma que para el impuesto a las bebidas endulzadas, pero la tarifa en este caso es del diez por ciento (10%), dado que las familias económicamente vulnerables consumen estos productos y su elasticidad resulta menor. Y en el siguiente título se gravan productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos de los que se indica información de partidas arancelarias, cuya base gravable y tarifa es igual a la del impuesto a bebidas endulzadas.

<p>Cabe anotar que la OMS aconseja utilizar impuestos mixtos que graven con un valor específico estos productos, y adicionalmente otro valor <i>ad valorem</i>. No obstante, dada la alta carga tributaria que puede implicar esto para el consumidor, únicamente se opta por la tarifa <i>ad valorem</i>.</p> <p>De tal modo, el impuesto se calcula aplicando un porcentaje al precio del producto gravado, el cual es el aconsejado por la OMS con el fin de que el tributo resulte eficiente. No se establece un impuesto relativo a la cantidad de azúcar, edulcorantes, preservantes, u otros elementos dañinos, toda vez que también se quiere enviar el mensaje de que todos estos productos causan daño en igual medida, pues estos comestibles y bebibles ultraprocados son dañinos porque en su procesamiento se añaden elementos sumamente perjudiciales para la salud.</p> <p>Por último, se establecen algunos aspectos procedimentales del impuesto como su causación, su deducibilidad en el impuesto sobre la renta, la imposibilidad de descontarlo en el impuesto sobre las ventas – IVA, la obligación de discriminarlo en la factura de venta, una remisión a las normas procedimentales del impuesto nacional al consumo establecido en los artículos 512-1 y siguientes.</p> <p>En este último título también se indica la destinación que van a tener los recursos obtenidos por este impuesto, la cual es:</p> <p>"1- 25% para el Sistema de Seguridad Social en Salud, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.                  2- 25% para los Departamentos, el cual se invertirá en programas de prevención en salud.                  3- 25% para Distritos y Municipios, el cual se invertirá en programas de prevención en salud. 4- 12.5% para los Departamentos, el cual invertirá en programas de acceso y disponibilidad de agua potable.                  5- 12.5% para Distritos y Municipios, el cual invertirá en programas de acceso y disponibilidad de agua potable."</p> <p>De igual modo se establece que el dinero se girará a los departamentos, distritos y municipios teniendo en cuenta los criterios de la Ley 715 de 2002 aplicando las reglas de distribución del Sistema General de Participaciones. Por su parte, los recursos que son destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud se presupuestarán en la sección del Ministerio de Salud y Protección Social para ser invertidos en programas de prevención.</p> <p>Finalmente, y como cuestiones de forma se indica la vigencia de la ley, la cual es inmediata a partir de su promulgación.</p> <p><b>C- Sobre la retención de actividades electrónicas o digitales y similares.</b></p> <p>En primer lugar, se plantea el objeto de la retención, el cual es gravar las actividades digitales o electrónicas y similares a través de una retención a estos pagos.</p>	<p>Luego se estipula como hecho generador de la retención, la prestación en el territorio nacional de estos tipos de servicios. Se establece una tarifa del 20% para servicios que se presenten desde el exterior y del 5% para servicios que se presten desde el territorio nacional.</p> <p>La manera de recaudar el tributo será a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Dian, imponiendo una retención del 100% del tributo, el cual deberán girar posteriormente a las entidades territoriales donde se haya indicado el domicilio del contrato o el documento de actualización del mismo.</p> <p>Posteriormente se plantea la posibilidad de aplicar la reglamentación existente para una retención similar en el impuesto sobre las ventas (Artículo 437-2, numeral 8), así como la obligación de expedir una regulación propia en los seis meses siguientes, con lo cual se espera que el tributo sea de aplicación inmediata una vez sea sancionada la ley.</p> <p>De otro lado, se establece la destinación del tributo, la cual consiste en fortalecer la conectividad y cobertura de internet en el municipio y proveer un mínimo básico de internet gratuito en las personas más vulnerables según la clasificación del SISBEN, salvo que tengan cubiertos de manera completa tales aspectos, caso en el cual los recursos podrán ser de libre destinación.</p> <p><b>D- Sobre la ccontribución territorial a los servicios turísticos prestados a turistas extranjeros.</b></p> <p>Se autoriza a municipios y distritos, previa concertación con la comunidad y población, y a partir de 2023, a cobrar un impuesto a extranjeros sobre las actividades turísticas y de hospedaje por cada noche de 30% de un SMDLV para extranjeros en general y del 15% de un SMLDV para extranjeros con nacionalidad latinoamericana.</p> <p>Los recursos serán utilizados a través de un fondo de promoción turística del municipio o distrito.</p> <p><b>E- Sobre la eliminación y limitación de beneficios tributarios.</b></p> <p>Las medidas sobre eliminación o limitación de beneficios tributarios consisten en lo siguiente:</p> <p>Se aumenta la tarifa de zonas francas del 20% al 25%.</p> <p>Se elimina el descuento tributario del impuesto de industria y comercio y se convierte en una deducción del 100% de lo pagado. El mismo tratamiento de deducibilidad de los demás impuestos del artículo 115 del estatuto tributario.</p>
<p>Se limita el descuento del IVA en la adquisición o formación de bienes de capital al 35% de lo pagado o invertido en cada periodo gravable. El exceso puede llevarse como descuento tributario en los 4 años siguientes. A partir de 2024 este IVA deja de tratarse como descuento se tratará como deducible 100% del impuesto de renta. El mismo tratamiento de deducibilidad de los demás impuestos del artículo 115 del estatuto tributario.</p> <p>Se eliminan las deducciones especiales, es decir solo quedan las generales del artículo 107 del estatuto tributario.</p> <p>Se eliminan las rentas exentas del artículo 235-2 del estatuto tributario.</p> <p>Se prohíbe la deducibilidad de las regalías pagadas por la explotación de recursos naturales no renovables.</p> <p><b>4. Fundamento jurídico.</b></p> <p>Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente teniendo en cuenta el artículo 2 de este texto, donde se consagran los fines del mismo, se indica:</p> <p>"<b>ARTÍCULO 2.</b> Son fines esenciales del Estado: <u>servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución</u>, 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.</p> <p><u>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida</u>, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares." (Resaltado fuera de texto).</p> <p>En seguida cuando se enlistan los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro país y en específico para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse cómo es obligación del Estado hacer que sus habitantes vivan en un entorno de armonía.</p> <p>En tal medida, cuando se va decantando el catálogo de derechos fundamentales se menciona la protección de los niños, resaltando la integridad física, la salud y una alimentación equilibrada para ellos, así, la disposición es totalmente aplicable al proyecto de ley, en vista de que la infancia es un segmento de la población que más consume los productos que se están gravando. El artículo 44 de la Constitución Política indica:</p>	<p>"<b>ARTÍCULO 44.</b> Son derechos fundamentales de los niños: <u>la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada</u>, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (...)" (Resaltado fuera de texto)<sup>53</sup>.</p> <p>Adicionalmente, el artículo 49<sup>54</sup> señala que la prestación del servicio de salud está a cargo del Estado, y se resalta la obligación de toda persona por procurar por el cuidado integral de su salud, nuevamente se es enfático en que el proyecto de ley propuesto busca hacer efectivos estos mandatos constitucionales.</p> <p>"<b>ARTÍCULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.</b> Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...). <u>Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud</u> y de su comunidad. (...)" (Resaltado fuera de texto).</p> <p>Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado. Por otro lado, en el artículo 338 se consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos de orden deben tener establecidos en la ley todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente proyecto de ley, y por último el artículo 359 que establece la posibilidad de establecer rentas con destinación específica cuando se trate de inversión social. De igual modo, disposiciones sobre la autonomía tributaria territorial.</p> <p>"<b>ARTICULO 10.</b> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p><sup>53</sup> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1098 de 2006, "por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia" los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una buena calidad de vida que supone la generación de condiciones que les aseguren, entre otros aspectos, una alimentación nutritiva y equilibrada desde la concepción, cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada.</p> <p><sup>54</sup> Sobre el artículo ver la siguiente jurisprudencia concordante: C-479-92; C-517-92; C-559-92; C-560-92; C- 580-92; C-590-92; C-176-96; C-045-2001; C-506-2001; C-540-2001; C-580-2001; C-646-2001; C-742-2001; C-828-2001; C-837-2001; C-867-2001; C-921-2001; C-1173-2001; C-1250-2001; C-006-2002; C-010-2002; C-013-2002; C-092-2002; C-109-2002; C-130-2002; C-157-2002; C-176-2002; C-184-2002; C-066-03; C- 331-03; C-040-04; C-124-04; C-227-04; C-349-04; C-510-04; C-355-06; C-1041-07; C-260-08; C-491-12.</p>

<p><b>ARTICULO 95.</b> La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.</p> <p>9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.</p> <p><b>ARTICULO 287.</b> Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</p> <p>3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p><b>ARTICULO 313.</b> Corresponde a los concejos:</p> <p>4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.</p> <p><b>ARTICULO 338.</b> En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.(...)</p> <p><b>ARTÍCULO 359.</b> No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.</li> <li>2. <b>Las destinadas para inversión social.</b></li> <li>3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías." (Resaltado fuera de texto).</li> </ol> <p><b>ARTICULO 363.</b> El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.</p> <p>Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad."</p> <p>En este sentido, y considerando que conforme al artículo 154 de la Constitución Política NO restringe el numeral 12 del artículo 150 del mismo cuerpo normativo, le es permitido a los Congresistas presentar iniciativas de este tipo, sin que exista ninguna restricción o iniciativa legislativa exclusiva por parte del Gobierno Nacional, así como tampoco se necesitará ningún aval de su parte.</p> <p>Sobre la descentralización y los postulados del artículo 1 de la C.P., es importante recalcar que estos solo se pueden cumplir, en la medida que haya recursos para que las entidades territoriales puedan llevar a cabo sus proyectos, y cumplir con las obligaciones que se les ha asignado por medio de la Carta Política y la ley.</p>	<p>En esta línea, y conforme a las recomendaciones de la Comisión de Estudios para la Equidad y Competitividad del Sistema Tributario del año 2015 (creada en la Ley 1739 de 2014) y la Comisión de Estudio del Sistema Tributario – CESTT (creada por orden legal en la Ley 1943 de 2018 y reafirmada en la Ley 2010 de 2019), se propone eliminar diferentes beneficios tributarios y gravar a favor de los municipios y distritos las actividades descritas, sobre las cuales se considera existe demostración de capacidad económica gravando este tipo de consumo en el lugar donde este se produce o espera que produzca.</p> <p>Adicional a lo anterior y en relación con los impuestos saludables, se debe tener en cuenta que se han expedido leyes como la Ley 100 de 1993, la Ley 1355 de 2009 "Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención", en donde se establece en su artículo 9 la promoción de una dieta balanceada saludable para evitar el exceso de componentes perjudiciales para la salud.</p> <p>En virtud de lo expuesto, se expide la resolución 3803 de 2016 "Por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones" que buscan la protección de la salud entre los habitantes del territorio colombiano producto de una alimentación ideal.</p> <p>Conforme a lo comentado, y por su parte el proyecto de ley continúa la política de un consumo balanceado y responsable de alimentos que es necesario para un desarrollo integral tal como indican los estudios científicos y acompaña la Constitución Política y el marco jurídico vigente, pues como se ha mencionado y demostrado, la ingesta de determinados comestibles causan graves daños en la salud de las personas, lo que a su vez ocasiona detrimento en su bienestar por su posterior cuidado, y a su vez, la erogación de dinero privado y público para el tratamiento de estas enfermedades. Por todo lo anterior, el camino escogido es solo un peldaño más para combatir este problema.</p> <p><b>5. Otros asuntos importantes sobre los ingresos estipulados.</b></p> <p><b>A- No hay iniciativa exclusiva gubernamental en temas tributarios.</b> No existe iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional en temas tributarios, es un mito que se está volviendo realidad y está tomando fuerza en contra de las iniciativas del Congreso de este tipo, para cercenar desde un inicio cualquier debate que se proponga por nosotros frente al tema.</p> <p>Por lo anterior, se debe recordar que el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, habla de que el Gobierno Nacional es el único que puede tener iniciativa cuando se decreten <b>exenciones</b> de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, y lo referente al numeral 11 del artículo 150 de la misma norma.</p>
<p>Así, es imperativo destacar que el numeral 11 del artículo 150 de la C.P. se refiere a temas de índole presupuestal o de gasto público cuando dice "11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" como ya lo ha mencionado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos<sup>55</sup>, por lo cual no existe iniciativa exclusiva gubernamental en este aspecto, y es perfectamente posible que cualquier Congresista proponga <i>motu proprio</i> cualquier creación, modificación o eliminación de tributos, siempre y cuando no se propongan exenciones a los ya existentes de orden nacional y el debate inicie en la Cámara de Representantes, conforme indica el artículo 154 en comento.</p> <p>Si hubiera iniciativa exclusiva legislativa en temas tributarios, el artículo 154 de la C.P. hubiera hecho referencia al numeral 12 del artículo 150 de la <i>norma normarum</i> el cual dice: "12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley." De tal modo, la restricción está para asuntos presupuestarios y de ninguna manera para temas tributarios.</p> <p>Por lo anterior, mal haría una ponencia en pedir o esperar un aval del Ministerio de Hacienda por este aspecto, pues no se puede supeditar el poder tributario del Congreso a la voluntad del Gobierno Nacional como ha venido sucediendo.</p> <p><b>B- Las fuentes empleadas en la ponencia.</b> Se espera que las fuentes empleadas en la futura ponencia NO hagan relación exclusiva a datos y cifras de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI y Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO, a las cuales se les da más valor técnico y científico que a todos los estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, Organización Mundial de la Salud – OMS, Organización Panamericana de la Salud – OPS y la Organización de las Naciones Unidas – ONU.</p> <p>Acaso el trabajo que han hecho todas estas organizaciones internacionales, incluso unas con un evidente sesgo capitalista ¿están amañadas y equivocadas? ¿La ANDI y FENALCO saben más y son más confiables, técnicos y científicos que la misma OCDE, OMS y ONU?</p> <p>Se pide entablar comunicación con la Sociedad Civil, con fundaciones y ONGs que trabajan el tema, no observar el problema únicamente desde el punto de vista y de la mano de los gremios y corporaciones. ¿Acaso no importa lo que piensa y le conviene de verdad al pueblo colombiano, solo lo que digan y manden las grandes empresas?</p>	<p><b>C- Desatención de llamados organizaciones internacionales.</b> NO desatiendan el llamado de la OMS, OPS, ONU y OCDE sobre la necesidad de implementación de estas medidas en nuestro país. Entonces, de qué nos sirve unirse al club de la OCDE si nos vamos a portar como los estudiantes indisciplinados que hacen lo que se les da la gana.</p> <p>Recuerden que esta organización tiene una guía de buenas prácticas a nivel privado y estatal, las cuales hemos venido desconociendo porque acá lo que importa es lo que digan los privados, no lo que le convenga al pueblo y al país realmente y, en un sentido técnico, cambiemos el pasado y pensemos en el futuro.</p> <p><b>D- Los productos comestibles y bebibles ultraprocesados gravados no son alimentos necesarios para una adecuada y balanceada nutrición dentro de la canasta familiar.</b> Los productos comestibles y bebibles ultraprocesados que van a ser gravados no son alimentos necesarios para una adecuada y balanceada nutrición y, en cambio, su excesivo consumo se constituye en un factor de riesgo de muerte y pérdida de años de vida de calidad por ECNT; de allí y estas características es que se proceden a gravar. Al contrario de lo que se dice, estos comestibles y bebibles ultraprocesados presentan una amplia elasticidad y son sustituibles principalmente por alimentos saludables y nutritivos y orgánicos que se producen en nuestro país.</p> <p>No es posible afirmar de ninguna manera que las gaseosas o snacks no son reemplazables, por el contrario, tienen las características de los bienes que se pueden gravar por ser dañinos y no indispensables, como decía el propio Adam Smith acerca del azúcar, el alcohol y el tabaco. ¿Acaso una gaseosa no se puede reemplazar por un vaso de agua o un paquete de papas por una fruta?</p> <p><b>E- Control del INVIMA.</b> El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA hace un control sobre los alimentos que se consumen, por lo cual se piensa erróneamente que este procedimiento basta como filtro para consumir o no un determinado alimento.</p> <p>Sin embargo, lo relevante aquí es verificar si se está cumpliendo bien esa tarea por parte de esta institución, pues un reciente Estudio de Educar Consumidores<sup>56</sup> demostraría que no es así, y, por otro lado, no se trata de certificar el veneno que consumimos, sino de evitar consumirlo empleando diferentes medios. Hay que revisar la tarea que está haciendo el INVIMA.</p> <p><b>F- El IVA Plurifásico.</b> Se ha mencionado que las bebidas endulzadas ya tienen un IVA plurifásico, pero no se considera que este tratamiento es la regla general para todos los productos gravados con este impuesto, y que lo que se hizo en la anterior reforma</p>

<sup>55</sup> Ver sentencias de la Corte Constitucional: C-447-92; C-448-92; C-510-92; C-057-93; C-072-93; C-112-93; C-206-93; C-261-93; C-271-93; C-364-93; C-416-93; C-502-93; C-548-93; C-197-2001; C-1249-2001; C-527-03; C-066-18.

<sup>56</sup> Ver estudio Verdades del cumplimiento del rotulado de bebidas azucaradas en Colombia. Truths of the compliance with the labeling of sweetened beverage in Colombia. Educar Consumidores. Bogotá D.C., 2019. ISBN 978-958-56437-2-7.

<p>tributaria o ley de financiamiento (Ley 1943 de 2018) fue darles un tratamiento general a estos productos y no uno especial y favorable como se hacía antes.</p> <p>Por motivo de lo anterior, se desconoce erróneamente que el impuesto selectivo adicional al consumo propuesto puede ser una herramienta fiscal importante en la lucha contra las enfermedades relacionadas con la malnutrición causada por el consumo de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados dañinos que se buscan gravar, lo que se viene haciendo en diferentes jurisdicciones.</p> <p><b>G- Los ejemplos de Derecho comparado son a favor de los impuestos.</b> Se deben revisar los ejemplos de derecho comparado, los cuales hablan a favor de las ventajas y mejoras que se han alcanzado con la implementación de este tributo en otros países, <u>pues modifica el comportamiento de los consumidores y de los productores</u>, dado que, los primeros disminuyen el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados nocivos, y los segundos modifican los ingredientes de sus productos para hacerlos más saludables y adaptarse a los estándares de calidad alimenticia exigidos.</p> <p>No hay que desconocer las experiencias positivas del derecho comparado donde se estableció el impuesto y por ejemplo se disminuyó el consumo de estos productos en un 21% en Chile; en un 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos.</p> <p><b>H- Los congresistas deben revisar sus impedimentos.</b> Se recomienda a los congresistas hacer un ejercicio serio y riguroso sobre sus impedimentos, de esta forma habría que preguntarse cuáles congresistas recibieron financiación en sus campañas de empresas productoras de este tipo de comestibles, ingenios azucareros o entidades similares, y observar si no estarían incurso en algún posible conflicto de interés. Es muy importante para un ejercicio legislativo transparente que se defina cuáles congresistas no pueden discutir el Proyecto de Ley por estar incurso en algún impedimento, con lo cual es importante mencionar que el conflicto de interés subsiste aun cuando no se apruebe la respectiva limitación por votación en sesión de comisión o plenaria.</p> <p><b>I. Un proyecto completo.</b> Los tributos ayudan, pero no son suficientes, lo cual está claro, pues se necesitan una serie de políticas que interactúen entre sí, las cuales precisamente se traen a cotación en el presente proyecto de ley. No se puede desear el proyecto de manera destructiva sin construir o proponer nada en lo absoluto. De tal modo, se espera obtener recursos que pueden recaudarse con el tributo propuesto (más de 1 billón de pesos al año), y así mismo disminuir el gasto dirigido a sufragar los costos asociados a las enfermedades relacionadas con estos consumos de productos comestibles y bebibles ultraprocesados dañinos.</p>	<p>Los tributos son insuficientes solos, pero el proyecto de ley da una serie de disposiciones y otros asuntos de política pública para fortalecer la iniciativa.</p> <p>¿Saben cómo están otros países en relación con el impuesto y el etiquetado nutricional? Pues bastante avanzados y con resultados muy positivos cuyas experiencias se vienen replicando a lo largo de todo el mundo. Por el contrario, de no aprobar estas iniciativas, Colombia vuelve a quedarse rezagado en la protección al consumidor de alimentos y una política pública en salud suficiente para enfrentar estos problemas.</p> <p><b>J. Mitos y verdades del impuesto al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.</b> Se dice que en otros países estas iniciativas no han servido, lo cual es FALSO. La VERDAD es que se ha demostrado que <u>el impuesto sí es útil para cambiar los comportamientos</u> de productores y consumidores, tal como ha ocurrido en otros países con la reducción en el consumo de estos productos dañinos de 21% en Chile y 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos. Las cifras las otorgan organizaciones como la OMS y la OCDE.</p> <p>Claramente se espera que los consumidores <u>sustituyan los productos comestibles y bebibles ultraprocesados</u> por alimentos saludables y naturales. <u>Los productos en las tiendas de descuento tendrán el mismo impuesto</u> y por lo tanto no funcionan como sustitutos.</p> <p>Tampoco es cierto que las personas de menores recursos van a ser los más afectados por la ley y los productos que se van a gravar, pues son los que consumen más gaseosa y embutidos, por ejemplo. La verdad es que este grupo poblacional va a encontrar otras alternativas saludables y van a tener un ahorro futuro producto de los costos y gastos asociados a las enfermedades que están evitando.</p> <p>De igual modo, se dice que se van a gravar comestibles afectando a los pequeños tenderos, lo cual es FALSO. La VERDAD es que el <u>impacto en el pequeño comercio</u> se ha presentado en otros países por la entrada en el mercado de las tiendas multinacionales de descuento, tales como D1, justo y bueno, y ARA, entre otros.</p> <p>Los productos que se esperan gravar con esta medida son: (1) bebidas endulzadas, (2) carnes y embutidos ultraprocesados con una tarifa reducida a la mitad del 10%, pues los estudios demuestran que generan cáncer en las vías digestivas de tal gravedad como el tabaco en los pulmones, y (3) productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos.</p> <p>NO se va a gravar el agua. NO se van a gravar los lácteos. NO se va a gravar la cerveza ni otras bebidas alcohólicas. NO se van a gravar los granos.</p>
<p>NO se va a gravar los quesos y huevos. NO se van a gravar las frutas y verduras. NO se van a gravar los alimentos preparados en el establecimiento como como el jugo natural, el agua de panela, empanadas, buñuelos y otros.</p> <p><b>K. ¿Qué? ¿Cómo? ¿Y para qué?</b> Del impuesto al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. ¿Qué se grava?: <b>Se planta crear un impuesto a los comestibles altamente NO SALUDABLES, con lo cual se propone crear un impuesto selectivo y adicional al consumo de (1) bebidas endulzadas, (2) carnes y embutidos ultraprocesados y (3) productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos.</b></p> <p><b>¿Por qué?:</b> la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE) han establecido como directrices la aplicación de este impuesto para combatir las enfermedades relacionadas con la malnutrición, incluso el cáncer. Se busca que el impuesto tenga una función extrafiscal y se reduzca el consumo de estos comestibles y bebibles ultraprocesados altamente dañinos, pues se cuenta con estudios que indican que ocasionan diferentes tipos de enfermedades, y en el caso de las carnes y embutidos ultraprocesados generan cáncer de las vías digestivas, siendo tan peligrosos como el tabaco.</p> <p><b>¿Cómo se van a gravar?:</b> el impuesto selectivo y adicional al IVA se propone que sea del 20% tal como establecen las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE), pues se ha estudiado que las personas empiezan a modificar sus comportamientos en esa magnitud. En el caso de las carnes y embutidos ultraprocesados dado su consumo en la población menos favorecida se pide que sea del 10%.</p> <p><b>¿Para qué?:</b> el Proyecto de Ley busca mejorar la salud de los colombianos, y que los recursos que se consigan por este medio se inviertan en prevención de la salud, pues siempre será más eficiente prevenir y más costoso lamentar y curar las enfermedades que se producen por una mala nutrición. De tal manera, se busca cambiar los comportamientos de consumidores y productores tal como ha ocurrido con otros países con la reducción en el consumo de estos productos dañinos de 21% en Chile y 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos.</p> <p><b>¿Entonces?:</b> hay que dar el debate, las grandes empresas y multinacionales quieren hundir y archivar el proyecto sin ni siquiera debatirlo, todos los argumentos que se usan son datos casi que exclusivamente de la Asociación Nacional de Industriales y la Federación Nacional de Comerciantes (ANDI y FENALCO), nos quieren imponer una visión tergiversada sin ni siquiera poder opinar. Con lo anterior se debe cuestionar <b>¿Cuáles de los Congresistas deben declararse impedidos por haber recibido dinero</b></p>	<p><b>para sus campañas de estas empresas productoras de comestibles y bebibles ultraprocesados?</b></p> <p><b>¿Hay que tener miedo?:</b> no, tampoco se van a grabar los roscones, el agua de panela, la bandeja paisa, los buñuelos ni las empanadas. El proyecto apunta a gravar los productos que la OMS denomina productos ultraprocesados, los cuales son los que usan para su elaboración una serie de productos químicos que desnaturalizan el alimento base y tienen poco o nada de este. La mayoría de los jugos en botella no son naturales a pesar de decirlo, las papas de paquete no son papas naturales, quizás lo fueron, pero lo que venden es más químicos que alimentos pues se modificaron a través de diferentes procesos industriales.</p> <p>Nuestros productos típicos seguirán sin impuesto; los alimentos reales, saludables y nutritivos de la canasta básica familiar no se van a gravar. ¿Por qué no podemos pensar en cambiar esos productos ultraprocesados dañinos por alimentos sanos producidos en nuestro país, los cuales tenemos de sobra y en abundancia?</p> <p>El impuesto no es la solución, pero es una parte de una suma de esfuerzos que deben hacerse y que se presentan en el proyecto de ley para mejorar la alimentación en nuestro país, así como el etiquetado nutricional claro y un papel importante de la salud preventiva. ¿A qué le temen las grandes empresas y multinacionales? ¿Legislamos para ellos o para las personas? ¿Trabajamos para los grandes capitales o para el bienestar y salud de nuestro país?</p> <p><b>L. En peligro las finanzas territoriales.</b></p> <p>Como ya se ha mencionado a lo largo del texto, es imperativo considerar las finanzas de las entidades territoriales, pues los recursos exógenos que reciben vía SGP han venido disminuyendo, a su vez, como estos se basan en el promedio de los ICN y está proyectado que estos disminuyan, de igual manera se verán afectadas las transferencias a municipios y distritos.</p> <p>Por su parte, los recursos propios también se espera que disminuyan producto de los efectos económicos de la crisis derivada de la pandemia, lo que se suma a otras necesidades de tiempo atrás como lo es la atención a víctimas, migrantes, y adaptación cambio climático (Ley 1931 de 2018), entre otros.</p> <p>Con todo esto, y previendo que no habrá giros adicionales de recursos provenientes del Gobierno Nacional ni aumento de ingresos propios, es necesario reemplazar los recursos que van a dejar de recibir en este caso los municipios y distritos, de tal manera, y con base en el informe presentado por la CESTT, se propone la aplicación del impuesto propuesto que grava el consumo territorial de actividades o servicios digitales o electrónicas y similares.</p>

Considerando todo esto, los recursos que se obtengan se destinarán para fortalecer la conectividad de internet en los municipios y proveer un mínimo básico de internet, pues en tiempos de pandemia, dicho servicio se ha hecho esencial para que las personas puedan desarrollar sus vidas y actividades a través de los medios electrónicos y digitales, dado que derechos fundamentales como la salud y educación hoy se pueden garantizar únicamente por este medio.

**6. Conflictos de interés.**

De conformidad con lo estipulado en el artículo 3 de la ley 2003 de 2019 se adiciona este acápite que busca brindar una guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, el congresista puede encontrar otras causales.

Para este proyecto de ley se considera que puede haber conflicto de interés en el caso de todo congresista (o sus familiares en los grados de parentesco establecido por la ley) que tengan patrimonios iguales o superiores a los que graven en la presente iniciativa. De igual forma, se puede presentar conflicto de intereses con congresistas (o sus familiares en los grados de parentesco establecido por la ley), que sean socios propietarios, directivos o asesores en alguna entidad financiera o haga parte de juntas directivas o administrativa de entidades en el este sector.

En el mismo sentido, se puede presentar tal conflicto cuando algún congresista que tenga intereses, inversiones o cualquier relación con actividades o empresas que presenten servicios digitales o electrónicos y similares, empresas de comestibles y bebibles ultraprocesados, o ser potenciales sujetos pasivos de los impuestos allí enunciados.

Las mismas circunstancias se predicán de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Del mismo modo, si es propietario, directivo o asesor en alguna entidad de este tipo o haga parte de juntas directivas o administrativa de entidades en el este sector.

Así mismo, puede estar incurso en un posible conflicto de interés los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tengas tenga intereses económicos o trabajo en entidades que puedan verse gravadas con estos tributos.

Finalmente, considerar si se recibió financiación por parte de entidades o personas naturales que estén involucrados en la realización del tipo de actividades mencionadas, y puedan verse afectadas con la presente iniciativa.

**7. Impacto fiscal.**

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

A modo de ejemplo, el recaudo aproximado de la sobretasa financiera equivaldría a 1 billón de pesos anual aproximadamente. El impuesto al patrimonio propuesto recaudaría una suma similar al año.

Por su parte, el ingreso de recaudo aproximado brindado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en agosto de 2018, para el impuesto a bebidas azucaradas propuesto en el año 2016 fue de 750.000 millones de pesos; y ampliando la base de este gravamen a todas las bebidas endulzadas, carnes y embutidos ultraprocesados y algunos productos ultraprocesados, se estima mayor a 1 billón de pesos. De igual modo, el ahorro que se producirá para el sistema de salud estaba proyectado en 220.000 millones de pesos para el año 2016.

Con el impuesto saludable de al menos 20% sobre bebidas azucaradas incluyendo endulzadas, Colombia ahorraría en costos de atención de ENT cerca de 25 billones de pesos al año<sup>57</sup>, recaudaría alrededor de 1,4 billones de pesos en 2020 para atender a población en riesgo, disminuiría consumos nocivos de esos productos en cerca de 32,4%<sup>58</sup>, y reduciría la prevalencia de sobrepeso en cerca de 3,9% y de obesidad en cerca de 2,1% entre individuos de los estratos socioeconómicos más bajos<sup>59</sup>.

Como se comentó en la justificación, la eficiencia del impuesto establecido no se mide en el ingreso generado, sino en la disminución de enfermedades como la diabetes, obesidad, cardiovasculares, caries, etc.

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

<sup>57</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Papeles en salud N.5. Bogotá: s.n., 2016.  
<sup>58</sup> Caro, J., Wen Ng, S., Bonilla, R., Tovar, J., & Popkin, B. (2017). Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model. PLOS ONE.  
<sup>59</sup> Vecino, A., & Arroyo, D. (2018). A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: Estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic levels. Social Science & Medicine., 209. 10.1016/j.socscimed.2018.

Cuando los productos comestibles y bebibles ultraprocesados encarezcan, el consumidor puede acudir a alimentos sanos no gravados, disminuyendo la ingesta de productos dañinos, lo que causa a su vez reducción de tasas de enfermedades crónicas no transmisibles, que afectan a los individuos y a su grupo familiar por los costos asociados a estas patologías.

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

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

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

Finalmente, la eliminación y limitación de beneficio tributarios y bajo las mismas estimaciones del Gobierno en la exposición de motivos de la Ley 1943 de 2018 equivaldrían actualmente a más de 8-10 billones de pesos anuales, considerando el aumento de tarifas en zona franca, la eliminación de rentas exentas, la eliminación del descuento de industria y comercio al convertirlo en deducción, y la limitación al descuento del IVA pagado en bienes de capital, entre otros.

De tal forma, se espera un recudo aproximado de la siguiente manera:

No	Propuesta	Recaudo estimado
1	Sobretasa impuesto de renta entidades financieras	1 billón
2	Impuesto al patrimonio	1 a 2 billones
3	Impuesto saludable	1.5 a 2 billones
4	Retención a utilidades o pagos a título de impuesto de renta de plataformas electrónicas	300 mil a 500 mil millones de pesos
5	Tributo territorial turismo	No estimado
6	Aumento tarifas zonas francas	No estimado
7	Eliminación descuento tributario ICA	4,5 billones
8	Limitación descuento IVA en bienes de capital	2 a 2,5 billones de pesos
9	Eliminación Deducciones especiales	No estimado
10	Eliminación rentas exentas	400 mil a 500 mil millones de pesos

11	Prohibición de deducción o detracción del pago de regalías de la base gravable.	1 billón
<b>TOTAL</b>		<b>11.7 a 14 billones</b>

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

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

**Al respecto, la Corte ha señalado que "el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley" (...)** subrayado fuera del texto.

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

**"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

**Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.**

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. (Resaltado fuera de texto).

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

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

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

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad


presupuestal, los recursos requeridos para lograr el objetivo del presente Proyecto de ley, sin que ello implique que la justificación de este y la planeación de tipo presupuestal y económica, se convierta en una traba dentro del trámite legislativo para la aprobación de la presente ley.

En virtud de lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley "Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones – Ley de Equidad Fiscal", esperando contar con su aprobación.


De los honorables Congresistas,

  
**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde  
Autor

  
**WILMER LEAL PÉREZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde  
Autor

  
**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Coalición Decentes  
Coautor

  
**EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde  
Coautor

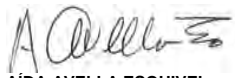
  
**CARLOS CARREÑO MARÍN**  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes  
Coautor

  
**VICTORIA SANDINO SIMANCA H.**  
Senadora de la República  
Partido Comunes  
Coautor


  
**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde  
Coautor


  
**PABLO CATATUMBO TORRES V.**  
Senador de la República  
Partido Comunes  
Coautor

  
**DAVID RACERO MAYORCA**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Coalición Decentes  
Coautor

  
**AÍDA AVELLA ESQUIVEL**  
Senadora de la República  
Coalición Decentes-Unión Patriótica  
Coautor

  
**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Alianza Verde  
Coautor

  
**GUSTAVO PETRO URREGO**  
Senador de la República  
Colombia Humana  
Coautor

  
**ABEL DAVID JARAMILLO LARGO**  
Representante a la Cámara  
Partido MAIS  
Coautor

  
**ISRAEL ZUÑIGA IRIARTE**  
Senador de la República  
Partido Comunes  
Coautor

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 067 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se exalta el municipio de Tuta, departamento de Boyacá por la conmemoración de sus 245 años de fundación y se dictan otras disposiciones.*

**PROYECTO DE LEY No 067 de 2021 CAMARA**

**"Por medio de la cual se exalta el municipio de Tuta, departamento de Boyacá por la conmemoración de sus 245 años de fundación y se dictan otras disposiciones"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** - Objeto. - La presente tiene como objeto distinguir, exaltar y rendir homenaje al municipio de Tuta - departamento de Boyacá, por sus 345 años de fundación y que, por su ubicación geográfica y estratégica, fue fundamental en la ruta libertadora por parte del general Simón José Antonio de la Santísima Trinidad Bolívar Ponte (Simon Bolivar), además del sacrificio de nuestros antepasados quienes ofrendaron hasta sus vidas para lograr la anhelada independencia, municipio inmerso en la Ley 1916 de 2018 Ley Bicentenario.

**Artículo 2°.** - Autorícese al Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Agricultura y autoridades ambientales, para contribuir con la conservación, adecuación y dotación de la Institución Educativa Agrícola "El Cruce" del municipio de Tuta - Boyacá, mediante aulas y bibliotecas virtuales y mejorar tecnológicamente el vivero, que por su vocación agrícola requiere continuidad para que las generaciones venideras continúen con el legado educacional.

**Artículo 3°.** - Autorícese al Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MINTICs, para que acorde con las facultades propias de sus funciones, apruebe y autorice la instalación de antenas receptoras que solucionen la conectividad y cobertura total del servicio, para los municipios inmersos en la región centro (Tuta, Combita, Zotaquirá, Pesca, Cucailta, Chiquiza, Toca y Ventaquemada).

**Artículo 4°.** - Autorícese al Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Cultura, para que acorde al espíritu de la Ley de Bicentenario aprobada, se evoque y resalte la cultura histórica de independencia, para que se apropien los recursos necesarios para la remodelación del templo parroquial, patrimonio histórico del municipio de Tuta - departamento de Boyacá.

**Artículo 5°.** Autorícese al Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; se destine partidas presupuestales necesarias para el mejoramiento de viviendas urbanas y rurales ubicadas en el área del municipio motivo del presente, más conocido como "propiedad del Sol o Labranza prestada" Tuta.

**Artículo 6°.** - Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias

*Edwin Fabian Orduz Diaz*  
**EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Boyacá

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*"Dios hizo el campo, y el hombre la ciudad"*  
**William Cowper**

El Bicentenario de Colombia fue un plan de actividades destinadas a la celebración de los 200 años de los sucesos ocurridos en Santa Fe de Bogotá el 20 de julio de 1810, que significaron el inicio del proceso independentista de la República de Colombia. En 1810 se dio el Grito de Independencia por parte de los patriotas aprovechando que los españoles estaban siendo invadidos por Napoleón Bonaparte quien pretendía gobernar España. En 1819 se logró la independencia luego de muchas batallas, buscando de esa manera que los españoles dejaran las tierras y que Colombia pudiera establecer su propio gobierno.

**CELEBRACIÓN:**

Por el lado del gobierno colombiano, este se ha encargado de desarrollar actividades y políticas en favor del desarrollo nacional en vista de la conmemoración, una de ellas es *Visión Colombia 2019*, implementado por el presidente Álvaro Uribe Vélez. También se creó la "Alta Consejería Presidencial para el Bicentenario de la Independencia", organismo consultivo con el fin de desarrollar actividades culturales y educativas para ese evento.

**HISTORIA DEL MUNICIPIO DE TUTA:**

**TUTA** es un municipio colombiano del departamento de Boyacá, inmerso en la Ley 1916 de 2018, mediante el cual se exaltan municipios del bicentenario, situado en el centro-oriente de Colombia, en la región del Alto Chicamocha, en la Provincia del Centro. Está ubicado a unos 26 km de la ciudad de Tunja. En los inicios del poblamiento

español del territorio llevó el nombre de "Pueblo de los Aposentos de la Concepción y Santa Bárbara de Tuta" por este motivo se le ha conocido como "Aposentos Tuta".



En la época precolombina, el territorio del actual municipio de Tuta estuvo habitado por los indígenas tutas, de la Confederación Muisca, tributarios del Zaque de Hunza; su primer cacique fue Tutasúa, hermano de Tomagata. En 1556 arribaron los padres Dominicos, primeros evangelizadores de Tuta. El primer encomendero fue Miguel Sánchez, uno de los soldados que participó en la destrucción del Templo del Sol de Sogamoso. El segundo encomendero fue Juan de Avendaño. Durante buena parte del siglo XVIII, Tuta perteneció a la administración de Oicatá y Cómbita. En 1776, el Arzobispo de Santafé de Bogotá, doctor don Agustín de Alvarado y Castillo, expidió un Decreto de fundación de nuevas parroquias allí donde los pueblos lo solicitasen, con lo que el caserío de Tuta fue elevado a la categoría de parroquia, hecho que se oficializó el 23 de marzo de 1777. El 23 de diciembre de 1783 el corregidor de justicia mayor de Tunja nombró como alcalde pedáneo a don Jerónimo Escobar. El 2 de enero de 1794 Tuta fue anexado a la administración del Valle de Sotaquirá, bajo la dependencia del alcalde de Paipa. En los años 1800 Tuta y Sotaquirá tuvieron un mismo alcalde, hasta que en 1816 logró su independencia, siendo el señor Pedro Fonseca su primer alcalde.



**ECONOMÍA:**

La economía del municipio se basa en la agricultura y la agroindustria. Entre los productos agrícolas se destacan la papa, la cebada, el maíz, los frijoles, las habas, así como diversas hortalizas. En cuanto al ganado se cría principalmente el vacuno y el ovino.

**TUTENSES ILUSTRES:**

Tuta ha tenido grandes personalidades en su historia. Don Andrés Gallo y Doña Juana Velasco apoyaron de manera decidida la campaña libertadora liderada por Simón Bolívar. En 1791 nació en Tuta uno de sus hijos, Andrés María Gallo y Velasco, quien llegó a ser sacerdote y dejó una relación sobre los días antecedentes a la Batalla de Boyacá mientras era cura de Ramiriquí. Otro ilustre hijo de Tuta es Monseñor Marcos Dionisio Sánchez Lozano, "El Padrinito", nacido el 9 de mayo de 1887, quien fundó el Seminario Apostólico de Orientación Vocacional de Tuta, donde se formaron más de 100 sacerdotes y hasta la actualidad, cinco obispos han despertado su deseo vocacional en este recinto. Actualmente es Siervo de Dios, y su proceso de canonización, propuesto por Monseñor José Trinidad García Duitama, "el Padre Trinito", se encuentra en Roma; los habitantes del municipio, están a la expectativa, pues sería el segundo hijo de la población en ese proceso.

Otro personaje importante en el municipio de Tuta fue Monseñor Efraín Wittingham Jiménez, discípulo de "El Padrinito" y quien, aunque no era de Tuta, influyó considerablemente en el municipio. Monseñor Efraín fue el rector del Seminario Apostólico de Orientación Vocacional de Tuta. Fue además director del coro de niños cantores, el cual tiene una historia de más de 20 años. Monseñor compuso la música del himno del municipio De Tuta.

Dentro de sus obras más destacadas se encuentra la composición de la música para el común de la misa del Sínodo del año 2004 y ha sido reconocido a nivel nacional por sus canciones de acompañamiento en la Santa Eucaristía.

**FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES:**

**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.

**Artículo 7o.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

**Artículo 8.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

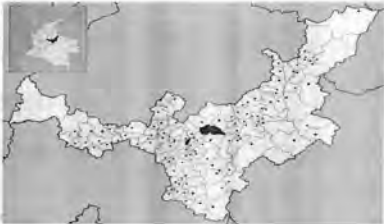
**Artículo 95°.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

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

.....22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.

**Artículo 371.** El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Otro de los personajes importantes en el municipio es el maestro Raúl Sánchez Niño, reconocido por canciones como "El pañolón" o "El tutanito".



<b>Superficie</b>	
• Total	165 km <sup>21</sup>
<b>Altitud</b>	
• Media	2600 m s. n. m.
<b>Población (2015)</b>	
• Total	9673 hab. <sup>23</sup>
• <u>Densidad</u>	
• Urbana	2665 hab.
<b>Superficie del municipio de Tuta</b>	16 500 hectáreas
<b>Altitud del municipio de Tuta</b>	165.00 km <sup>2</sup> (63,71 sq mi)
<b>Coordenadas geográficas</b>	
	<b>Latitud:</b> 5.69012
	<b>Longitud:</b> -73.2263
	<b>Latitud:</b> 5° 41' 24" Norte
	<b>Longitud:</b> 73° 13' 35" Oeste

Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

**FUNDAMENTOS LEGALES:**

- **Ley 1916 de 2018** "por medio del cual la nación se vincula a la celebración del bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones".
- **Ley 1753 de 2016** "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo "todos por un nuevo país".
- **Decreto 748 de 2018** "mediante el cual crea la comisión de expertos para la conmemoración de bicentenario de la independencia nacional".
- **Ley 31 de 1992** "Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones".

**JURISPRUDENCIALES:**

Respecto a estas iniciativas que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo describe la Corte en Sentencia C-324 de 1997:

"La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual

*del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del periodo fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ¿ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.*

El presente proyecto de ley se limita a autorizar al gobierno para que incluya el gasto en los próximos presupuestos. En efecto, la expresión “Autorícese”, no impone un mandato al gobierno, simplemente busca habilitar al gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, en los términos que establece el artículo 347 de la carta constitucional:

*“Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”.*

Sentencia C-490 de 1994 manifestó la Corte:

*“Ahora bien, la Corte reitera lo dicho en varias de sus providencias en el sentido de que la Constitución de 1991 ha devuelto al Congreso la iniciativa en materia de gastos, y destaca que la inexequibilidad aquí declarada no modifica esa jurisprudencia ni recae sobre el uso que tal iniciativa en el gasto, particularmente de carácter social ha hecho un miembro del Congreso, sino que alude de manera muy específica al hecho de que, por la materia misma de las disposiciones contenidas en el proyecto (artículo 150, numeral 7, de la Constitución), las leyes correspondientes como esta, ¿solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, en los incontrovertibles términos del artículo 154 de la Constitución”.*

En el mismo sentido, señaló la Corte en Sentencia C-947 de 1999:

*“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales”.*

En cuanto a la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional en Sentencia C-343 de 1995, precisó:

*“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.*  
*Como se advierte en el proyecto de ley, las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno nacional”.*

**IMPACTO FISCAL:**

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 4° del contenido del proyecto, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Teniendo en cuenta lo anterior y dada la obligación del Estado destinar los recursos necesarios para la salvaguarda del patrimonio y la promoción de la cultura, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada”.

**CONVENIENCIA DEL PROYECTO,**

Si bien, celebrar el bicentenario de aquella gesta libertadora, es importantes, no debemos dejar de lado que el sinnúmero de municipios que fueron parte fundamental de la independencia, igual deben ser enaltecidos, pueda que no de

manera inmediata, pero si dejar un sinnúmero de reconocimientos, para que con base en los antecedentes jurisprudenciales, a futuro se puedan llevar a feliz término, que es la razón propia de las leyes de honor, como un reconocimiento propio a esa tan importante gesta libertaria, que ha motivado la celebración del bicentenario y como tal el municipio de Tuta – departamento de Boyacá, no es la excepción y merece este reconocimiento al igual que los demás municipios enunciados en la Ley 1916 de 2018 y ss.

De los honorables representantes,



**EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Boyacá

**CONTENIDO**

Gaceta número 948 - Jueves, 5 de agosto de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 065 de 2021 Cámara, por medio de la cual se fomenta el desarrollo empresarial, emprendimiento y formación de la mujer. ....	1
Proyecto de ley número 066 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social – Ley de Equidad Fiscal.....	8
Proyecto de ley número 067 de 2021 Cámara, por medio de la cual se exalta el municipio de Tuta, departamento de Boyacá por la conmemoración de sus 245 años de fundación y se dictan otras disposiciones.....	32