



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1634

Bogotá, D. C., martes, 16 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 28 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 366 DE 2021 CÁMARA – 11 DE 2021 SENADO

por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 366 DE 2021 CÁMARA – 011 DE 2021 SENADO
“por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2021

Honorable Representante

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Ponencia para primer debate en primera vuelta en la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo 366 de 2021 Cámara – 011 de 2021 Senado “por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en los términos consagrados en la Ley 5ª de 1992, me permito radicar el informe de ponencia positivo al Proyecto de Acto Legislativo de la referencia, el cual consta de los siguientes puntos:

I. Trámite

El presente Proyecto de Acto Legislativo fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República, el pasado 27 de julio de 2021, por los Honorables Senadores: Maritza Martínez Aristizábal, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Emma Claudia Castellanos, Daira de Jesús Galvis Méndez, Juan Felipe Lemos Uribe, Juan Diego Gómez Jiménez, Rodrigo Villalba Mosquera, Iván Darío Agudelo Zapata y Guillermo García Realpe, siendo posteriormente publicado en la Gaceta del Congreso No. 1001 de 2021 de fecha 13 de agosto de 2021.

Para su primer debate, fue designado el Honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo como ponente, siendo publicada la ponencia correspondiente en la Gaceta del Congreso No. 1213 del 14 de septiembre de 2021 y posteriormente siendo aprobada el pasado 13 de octubre de 2021 en la Comisión Primera del Senado de la República con las mayorías requeridas para este tipo de proyectos en primera vuelta.

Para su segundo debate, fue designado nuevamente el Honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo, quien presentó ponencia positiva, siendo debidamente publicada en la Gaceta del Congreso No. 1505 del 21 de octubre de 2021, siendo discutida y aprobada en Plenaria del Senado de la República el pasado 27 de octubre de 2021.

El día 11 de noviembre de 2021 fue remitido a Comisión Primera el expediente por parte de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo designado por la Mesa Directiva como ponente.

II. Objeto y contenido del proyecto:

El Proyecto de Acto Legislativo 366 de 2021 Cámara – 011 de 2021 Senado tiene por objeto establecer la obligación del Estado de dirigir sus políticas hacia el aseguramiento del derecho a la alimentación, a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, a la soberanía alimentaria y a la seguridad alimentaria de su población, ambos conceptos intrínsecamente ligados al derecho a la alimentación. Así mismo, plantea la obligación de que el Estado defina una estrategia a través de la cual se acompañe a las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, en aras de cerrar las brechas que inciden en su eficiencia, y que al tiempo aborde el fenómeno de la pérdida de estos.

Al respecto, es necesario mencionar que dicha prerrogativa, así como los conceptos de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria, se encuentra consagrada en sendos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano¹ y, adicionalmente, se pretende dar cumplimiento a obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno en virtud de lo establecido en diversas disposiciones constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

III. Justificación

De acuerdo con el más reciente informe del estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (2021)² realizado por FAO, IFAD, Unicef, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial de la Salud, el 9.9% de la población global se encuentra en condiciones de prevalencia de subalimentación, las cuales se incrementaron en 1,5 puntos porcentuales entre el periodo 2019 y 2020. Estas cifras, de acuerdo con lo señalado en el informe, dificultan el cumplimiento del ODS 2: Hambre cero a 2030 y, en general, de ninguna de las metas e indicadores en materia de nutrición para dicho año.

Ahora bien, en lo que respecta a la prevalencia mundial de la inseguridad alimentaria moderada o grave, es necesario señalar que el informe indica que ésta ha venido mostrando una tendencia creciente desde el año 2014, pero que el aumento estimado tan solo en el 2020 equivale a la suma de los

¹ Artículo 25 (como parte del derecho a un nivel de vida adecuado) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948, la cual es considerada como Fuente de Derecho Internacional de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en tanto cumple con los requisitos para ser considerada Costumbre Internacional; Artículos 11 (derecho a un nivel de vida adecuado) y 12 (derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre) del Pacto Internacional de Derechos Económicos de 1966, Sociales y Culturales; y el Artículo 12 (derecho a la alimentación) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” de 1988. Así mismo, es menester resaltar que el doctrinante MARCO GERARDO MONROY CABRA ha señalado que en general “las normas que regulan el respeto a los derechos humanos son de *ius cogens*, de orden público y por tanto, imperativas y obligatorias para la comunidad internacional” En: MARCO GERARDO MONROY CABRA, *Derecho Internacional Público*, Bogotá, Editorial Temis, 2011. Pág. 660-661, por lo que el presente proyecto de Ley apunta a dar cumplimiento a obligaciones imperativas de carácter internacional que el Estado colombiano ha contraído en virtud de su pertenencia a la Comunidad Internacional y debido a la suscripción de sendos Tratados sobre Derechos Humanos que le son vinculantes.

² Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb5409es/cb5409es.pdf>

alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición⁴. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación⁵. Estos derechos son universales⁶ e inalienables⁷. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁸. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁹, compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, *grosso modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos

⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014 desde Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

⁵ Así lo dispone el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que “*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*”

⁶ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de éste, es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.

⁷ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que “*Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.*” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

⁸ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que “*Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.*” Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Párr. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Párr. 5

⁹ En: ASBJØRN EIDE et al. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2ª Edición, La Haya, Kluwer Law International, 2011. Pág. 9

cinco años inmediatamente anteriores. Así las cosas, se concluye que en 2020 alrededor de una de cada tres personas en el mundo (2.730 millones) careció del acceso a alimentos adecuados, mayoritariamente pertenecientes a las regiones de África, Asia y América Latina y el Caribe.

En Colombia carecemos de mediciones periódicas recurrentes que permitan evaluar constantemente el desempeño del país en prevención de la inseguridad alimentaria³, recientemente el DANE ha empezado a inquirir en la Encuesta Pulso Social sobre el acceso que tienen los hogares seleccionados para el ejercicio estadístico sobre el acceso a las tres comidas diarias antes del inicio de las medidas de contención de la pandemia en marzo de 2020, y durante el trimestre estudiado. De acuerdo con la encuesta elaborada para el periodo julio-septiembre de 2021, se concluyó que previo al inicio de la pandemia, el 91,3% de los hogares encuestados se encontraban en capacidad de acceder a ellas; mientras que, durante el trimestre solo el 70% pudieron tener los alimentos suficientes para contar con una alimentación adecuada, situación que es mucho más crítica en ciudades como Cartagena, Barranquilla, Sincelejo y Valledupar, en donde se evidencia una mayor inseguridad alimentaria en el país. Para el caso de Cartagena y Barranquilla, solo 3 de cada 10 hogares encuestados reportan poder acceder a las tres comidas al día; mientras que en Sincelejo y Valledupar no alcanzan a ser 5 de cada 10 hogares los que cuentan con alimentos suficientes para garantizar la seguridad alimentaria.

IV. Contexto normativo

1. Marco jurídico internacional que soporta la medida.

(a) Referencia al Sistema Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Humano a la Alimentación

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano en tanto miembro perteneciente a la especie. El goce de los mismos debe garantizarse y protegerse sin distinción

³ A pesar de que se cuenta con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) realizada cada cinco años, se considera que el periodo evaluado es muy amplio y, adicionalmente, su interpretación y aplicación en razón del extenso periodo que abarca constituye un desafío en materia de interpretación para los tomadores de decisión.

Colectivos o de tercera generación¹⁰. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹¹, la cual cobra especial importancia, de conformidad con la Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹².

Del mismo modo, es preciso anotar que los Derechos Humanos representan los valores universales y constituyen imperativos éticos destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de normas, lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía de la precitada finalidad¹³.

¹⁰ Dentro de los cuales se encuentran el derecho al medio ambiente, al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos y al patrimonio común de la humanidad. Los mismos se encuentran orientados, en cierta forma, a la protección de aquellos intereses que resultan fundamentales para la humanidad como un todo. En: MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ PALOP, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y Justificación*. Madrid. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2010.

¹¹ Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que: “*Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista.*” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

¹² Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que: “*La Constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no sólo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no sólo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación.*” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

¹³ WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT. *Chapter 4: The Right to adequate food in Human Rights Instruments: Legal Norms and Interpretations*. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume 1. Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*. Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 100

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹⁴, protección¹⁵ y realización¹⁶ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantiza el Derecho Humano a la alimentación adecuada.

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho referencia en la presente exposición de motivos han facultado a los Estados para que éstos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los Derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares¹⁷.

¹⁴ En lo referente a la obligación de respeto, "(...) significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos". En: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que "Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales." En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁵ En lo referente a la obligación de protección, ésta exige que "(...) los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁶ En lo referente a la obligación de realización, ésta se refiere al deber de "adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos." En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁷ Al respecto ver: Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 1.1 y 2 de la Convención

(b) El Derecho Humano a la Alimentación como Derecho Económico, Social y Cultural (DESC)

Respecto al derecho humano a la alimentación, que puede calificarse como el núcleo duro del presente proyecto de Ley, es pertinente resaltar que el mismo se ha considerado como parte de los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales y, en adición a lo anterior, ha sido aceptado universalmente. Así, éste se encuentra contemplado en diversos instrumentos y doctrina de Derecho Internacional relacionados con los Derechos Humanos, entre estos:

- A. El Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948¹⁸
- B. El Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁹ en conjunto con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas²⁰.

Americana de Derechos Humanos; Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁸ "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad." (Se resalta)

¹⁹ "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: (...) a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (...) b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan." (Se resalta)

²⁰ Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen disposiciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*. Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 105. Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997 reconoce a dichas observaciones, en conjunción con otros informes oficiales provenientes del Relator de esta clase de derechos, la característica de ser "la doctrina internacional

- C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²¹
- D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²².
- E. El literal f del Artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y el literal l del artículo 28 en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²³.
- F. El Artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador - de 1988²⁴
- G. Los literales c, y d del Artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.
- H. El Artículo 14 y 15 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.

más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

²¹ "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. (...) 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; (...) b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud; (...) c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; (...) d) Asegurar atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada a las madres; (...) e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; (...) f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia."

²² "2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia."²³ 25. f "Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad."; 28.1 "Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad."

²⁴ "1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. (...) 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de los alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia."

I. Jurisprudencialmente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural²⁵.

En adición a lo anterior, el mismo ha sido mencionado, complementado, reconocido y/o desarrollado en diferentes instrumentos de *soft-law* de derecho internacional, como lo son, entre otros:

- A. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974.
- B. La Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992.
- C. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966.
- D. La Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- E. El Folleto Informativo No. 34 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO respecto al Derecho a la Alimentación Adecuada.
- F. El Informe de fecha 11 de agosto de 2010 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, en donde se señala que "El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluidos el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda".

En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Así pues, dicho Comité de expertos ha resaltado que el Derecho Humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínsecamente relacionado con la dignidad humana y resulta ser un presupuesto indispensable para el goce efectivo de cualquier otro Derecho. De la misma forma, ha establecido que existe una conexidad entre el mismo y con los postulados inherentes a la justicia social, en tanto requiere la adopción de políticas de índole

²⁵ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso "The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria", comunicación No. 155/96, párr. 64

<p>económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía y, de paso, implementar políticas públicas tendientes a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.</p> <p>En lo referente al contenido sustancial del mentado derecho, el mismo ha sido entendido por parte del Comité como:</p> <p><i>“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.”²⁶</i></p> <p>De la misma manera, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación ha contribuido a la definición sustantiva de dicho derecho, estableciendo que el mismo consiste en:</p> <p><i>“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.”²⁷</i></p> <p>Al respecto, surgen ciertos conceptos que resultan destacables con respecto al derecho a la alimentación, a saber: disponibilidad, accesibilidad y adecuación.</p> <hr/> <p>²⁶ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. <i>Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.</i> Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999</p> <p>²⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <i>Folleto Informativo No. 27.</i></p>	<p>Por disponible, debe entenderse que el alimento pueda ser obtenido ya a través de la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y/o la ganadería, la caza o la recolección, y que también se encuentre disponible para su venta y acceso en mercados y comercio. Este concepto ha sido en parte desarrollado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 – 2019 (PNSAN), en donde se entiende por disponible como <i>“la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local; (y) está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: La estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial); los sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores).”</i></p> <p>Del mismo modo, el alimento debe ser accesible, ya en el plano económico como en el plano físico. En cuanto a la accesibilidad económica, dicho aspecto hace referencia a que debe garantizarse que las personas se encuentren en condiciones adecuadas de permitirse la adquisición de los alimentos sin perjuicio de otras erogaciones que resulten necesarias para atender necesidades básicas. En cuanto a la accesibilidad física, dicho criterio hace referencia a que los alimentos deben ser accesibles de manera universal y prestando especial atención a aquellas comunidades y ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Al respecto, el PNSAN 2012 – 2019 ha dispuesto que debe entenderse por acceso como <i>“la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o país. Sus determinantes básicos son: Nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos.”</i></p> <p>Por último, el alimento debe ser adecuado. Dicho criterio se refiere a que la alimentación debe satisfacer las necesidades básicas de dieta teniendo en cuenta la condición de la persona. Dentro de dicho criterio se contemplan también la necesidad de garantizar que los alimentos sean seguros para el consumo humano, es decir, que se encuentren libres de sustancias nocivas y/o contaminantes que puedan atentar contra la salud humana. También se encuentra contemplado el concepto de alimento culturalmente aceptable, el cual se refiere a la necesidad de que los alimentos que se provean no se</p>
<p>encuentren proscritos por las tradiciones ni los valores culturales o religiosos de las comunidades. Respecto a este criterio establecido como fundamental por la doctrina internacional, el PNSAN 2012 – 2019 no hace ninguna referencia explícita respecto al mismo, aunque se hacen tangenciales referencias al mismo dentro de los criterios previamente mencionados.</p> <p>Respecto a las obligaciones que impone el derecho a la alimentación adecuada a los Estados, las cuales fueron esbozadas anteriormente, es preciso desarrollar. Así pues, es preciso entonces acudir nuevamente a lo estipulado en la Observación General No. 12, el cual establece que:</p> <p><i>“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.”²⁸ (se resalta)</i></p> <p>(c) Consideraciones frente a la exigibilidad del derecho en los términos planteados en el proyecto</p> <p>En lo que respecta a la exigibilidad del derecho, en los términos que se</p> <hr/> <p>²⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. <i>Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.</i> Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Párr. 15</p>	<p>plantean en el articulado, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un Estado Parte a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁹, cuya realización en sí (salvo en aquellos casos en los cuales se vean involucrados Niños, Niñas y Adolescentes) se debe materializar de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de los Estados.</p> <p>En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito <i>“The right not to be hungry”</i> (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que <i>“un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x”³⁰</i> Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción <i>“suficientemente cuidadosa para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano (pese a que es deseable su existencia y puede argumentarse desde el ámbito de la conexidad con Derechos Fundamentales de corte no prestacional), al decir que tan solo las políticas deben ser dirigidas a hacer posible tener medios adecuados para la realización del fin”³¹</i></p> <p>El eje central de la teoría esbozada por Sen parte de una sencilla premisa: la redacción consignada, de ser aceptada y positivizada en el texto constitucional, plantea que tan solo se le otorgaría el reconocimiento y las herramientas para exigir al Gobierno el derecho a que se pongan en práctica las políticas (definidas por el autor como p(x)) y que sean conducentes para la realización y materialización del fin perseguido (definido como x por el Autor).</p> <hr/> <p>²⁹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. <i>Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.</i> Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Párr. 21</p> <p>³⁰ Amartya K. Sen, <i>El derecho a no tener hambre.</i> Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia: 2002.</p> <p>³¹ <i>Ibidem.</i></p>

En ese sentido, de acuerdo con Sen “no resulta difícil observar por qué los metaderechos de este tipo tienen relevancia particular para objetivos económicos tales como la remoción de la pobreza o el hambre. En muchos países en donde (estas dos situaciones) están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se le garantice a todos ser liberados de aquellas, pero si políticas que rápidamente conducirán a tal liberación.”³² Tomando en consideración el anterior panorama, se cree que establecer el metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho no a la provisión y prestación permanente de los alimentos, sino a la acción, a exigirle al Estado que despliegue una serie de medidas y políticas públicas serias a través de las cuales se materialice el derecho-objetivo de contar con una población libre del flagelo del hambre.

Tomando en consideración la teoría expuesta por Sen, se establece una redacción a través de la cual se positivice en la Constitución Política la obligación del Estado a actuar e implementar políticas públicas a través de las cuales se pueda llegar a garantizar de manera universal (aunque progresiva y conforme a la realidad económica del país) el derecho a la alimentación adecuada, a la seguridad y a la soberanía alimentaria.

(d) Consideraciones frente a los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria

Pese a ser un concepto que se encuentra intrínsecamente relacionado con los objetivos del Derecho a la Alimentación Adecuada, es necesario entrar a distinguir la Seguridad Alimentaria, como concepto doctrinario carente de significancia en el ámbito jurídico, del Derecho a la Alimentación, el cual es completamente vinculante para el Estado colombiano al ser reconocido como un Derecho Humano.

Tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”³³.

Así mismo, la FAO, dando alcance al presente existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y

³² Ibidem.

³³ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999.

económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”³⁴. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que “Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos”³⁵

En nuestro ordenamiento jurídico, el concepto de la seguridad alimentaria ha sido recogido en el CONPES 113 de 2008, el cual plantea varias semejanzas con respecto a la definición propuesta por la FAO. En ese sentido, el mencionado documento de política señala que por Seguridad Alimentaria y Nutricional debe entenderse que es la “disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.”

La Soberanía Alimentaria:

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones (como es el caso de Guatemala, Ecuador, Bolivia o Brasil, entre otras). Sin embargo, a pesar de este reconocimiento en otros países de la región, no es menos cierto que conforme lo ha señalado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, - y contrario a lo que ocurre con el concepto de seguridad alimentaria - el contenido de la aceptación de soberanía alimentaria es un concepto emergente, que aún no cuenta con un consenso en el marco del Derecho Internacional Público.

Ahora bien, la falta de consenso en el concierto internacional no ha impedido que instancias como la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la FAO, en el folleto informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación hayan propuesto una definición que

³⁴ FAO, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo – 2001*. Roma, 2001. En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 5.

³⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Págs. 5 – 6.

recoge las principales posturas que hasta la fecha se han dado. En virtud de esta definición, por soberanía alimentaria se entiende la potestad que se irroga a las personas y a las comunidades para definir su propio alimento y modelo de producción. Así mismo, se les irroga el derecho para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios. Así mismo, entendiendo que el mercado requiere de la intervención del Estado para asegurar su correcto funcionamiento, propende por regular el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población³⁶.

Adicionalmente, no puede dejarse de lado lo aprobado por unanimidad en el seno del Parlamento Latinoamericano, instancia multilateral de la cual Colombia es parte, quien aprobó en 2012 el documento que tiene por objeto en convertirse en Ley Marco del Derecho a la Alimentación, la Seguridad y la Soberanía Alimentaria, en donde el numeral II del artículo 9 se establece una definición de Soberanía Alimentaria, entendida como:

“El derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.”

Si no fueran suficientes los argumentos anteriormente esgrimidos, no puede dejarse de lado que el concepto de soberanía alimentaria no es ajeno a nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, es válido traer algunos ejemplos en donde se ha establecido el mismo: Mediante la Ley 1776 de 2016, se establecieron las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola. En dicha norma, específicamente en el párrafo 5º del artículo 3º se dispuso que, en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las ZIDRES, que contemplen la inversión nacional y extranjera, debe garantizarse que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria.

³⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 6.

De igual manera, recientemente la Ley 2046 de 2020, la Ley de Compras Públicas de Alimentos, indicó en su artículo 4º, relativo a las definiciones aplicables, señaló que “[l]os principios del comercio justo están relacionados con la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria.” Además, en el artículo 6º del mencionado instrumento normativo se consagró la obligación del Gobierno Nacional de capacitar en diferentes ejes temáticos, dentro de los cuales se encuentra la seguridad y soberanía alimentaria.

1.1. La relación reconocida por la doctrina entre seguridad alimentaria y soberanía alimentaria

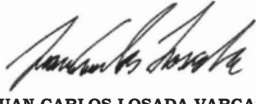
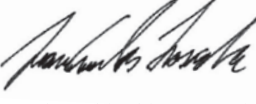
De acuerdo con algunos doctrinantes³⁷, y como bien se ha señalado en la exposición de motivos, la soberanía alimentaria está estrechamente relacionada con el concepto de seguridad alimentaria, siendo la primera una forma de abordar la segunda.

A través de la soberanía alimentaria se materializa el elemento de disponibilidad del derecho a la alimentación consistente en la facultad de toda persona, pueblo o nación de satisfacer su necesidad alimentaria por sus propios medios, así como la obligación de los Estados de construir un entorno económico, político y social que permita a las comunidades alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios - o autodeterminarse respecto de los medios que consideran más idóneos para ello - o de no adoptar medidas que tengan como resultado impedir, limitar o privar a las comunidades de las posibilidades de autoabastecerse.

Es así como puede concluirse que, para hablar de un derecho a la alimentación adecuada y a una efectiva protección contra el hambre y la desnutrición en el país, garantizar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria - en los términos señalados por la Ley Marco aprobada en el seno del Parlamento Latinoamericano - se consideran prerequisites esenciales sin los cuales no se puede abordar debidamente este aspecto.

V. Modificaciones y pliego de modificaciones

³⁷ Ver: Jorge Andrés Obando Moreno “Seguridad y soberanía alimentaria en los conflictos ambientales colombianos. Análisis de los conflictos actuales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional” en: María del Pilar García Pachón (Ed). “Lecturas sobre derecho del Medio Ambiente Tomo XX” - Universidad Externado de Colombia.

<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="159 337 467 388">TEXTO APROBADO EN SENADO (PRIMERA VUELTA)</th> <th data-bbox="475 337 784 388">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="159 388 467 1161"> <p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.</p> </td> <td data-bbox="475 388 784 1161"> <p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, dando prioridad a</p> </td> </tr> </tbody> </table>	TEXTO APROBADO EN SENADO (PRIMERA VUELTA)	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, dando prioridad a</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="841 337 1141 492"></td> <td data-bbox="1149 337 1450 492"> <p><u>las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.</u></p> </td> </tr> </table> <p>VI. Impedimentos</p> <p>Salvo mejor criterio, tomando en consideración el carácter abstracto de la propuesta de reforma constitucional y el beneficio general que se lograría con su aprobación, no se encuentra circunstancia alguna que pueda eventualmente constituirse en un conflicto de interés para los congresistas.</p> <p>VII. Proposición</p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa me permito rendir ponencia positiva y, por tanto, solicitar a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 366 de 2021 Cámara – 011 de 2021 Senado “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.</p> <div style="text-align: center;">  JUAN CARLOS LOSADA VARGAS Representante a la Cámara. Ponente. </div>		<p><u>las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.</u></p>
TEXTO APROBADO EN SENADO (PRIMERA VUELTA)	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA						
<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, dando prioridad a</p>						
	<p><u>las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.</u></p>						
<p>VIII. INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 366 DE 2021 CÁMARA – 011 DE 2021 SENADO “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.</p>	<p>Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center;">  JUAN CARLOS LOSADA VARGAS Representante a la Cámara. Ponente </div>						

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2021 CÁMARA

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

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue radicada el 21 de Julio de 2021 por los Honorables Congresistas: H.S. Victoria Sandino Simanca Herrera, H.S. Pablo Catatumbo Torres Victoria, H.S. Aida Yolanda Avella Esquivel, H.S. Gustavo Petro Urrego, H.S. Israel Alberto Zuñiga Iriarte H.R. León Fredy Muñoz Lopera, H.R. Wilmer Leal Pérez, H.R. María José Pizarro Rodríguez, H.R. Edwin Fabián Orduz Díaz, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Fabián Díaz Plata, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Infi Raúl Aspilla Reyes, H.R. Abel David Jaramillo Largo. Fueron designados como Coordinadores Ponentes los Honorables Representantes Carlos Alberto Carreño Marín y Armando Antonio Zabarain D' Arce y como Ponentes los Honorables Representantes Katherine Miranda Peña, David Ricardo Racero Mayorca, Víctor Manuel Ortíz Joya, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Wadith Alberto Manzur Imbett, Christian José Moreno Villamizar, de acuerdo a la comunicación enviada por la Secretaría General de la comisión tercera constitucional permanente cámara de representantes el 08 de octubre del presente año.

INFORME DE PONENCIA

A continuación, se presenta **PONENCIA POSITIVA** para primer debate al **del proyecto de Ley No. 066 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"**.

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

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 Nacional.

Por lo anterior, la presente iniciativa busca la obtención de ingresos para la promoción de la equidad, bienestar social y la reactivación económica en Colombia, a través de medidas tributarias que buscan generar los recursos necesarios y suficientes para las personas más vulnerables mitigando los efectos económicos y sociales producidos por la Pandemia

COVID-19, con el fin de que estas personas tengan una vida digna y puedan soportar estos efectos en mejores condiciones.

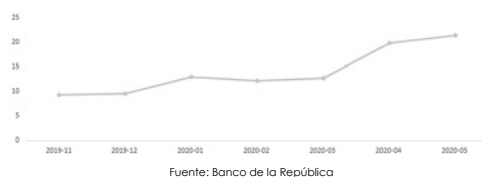
2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.

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 DANE¹, 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 sólo se llevaban 15 días de aislamiento. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, en el segundo trimestre la caída de la actividad económica es la peor de la historia, pues llegó al 15.7%.

La mayor preocupación se centra en el mercado laboral, de acuerdo al DANE, en el periodo comprendido entre diciembre y febrero, la informalidad en Colombia alcanzó el 47.9%, es decir 5.7 millones de trabajadores se encuentran en esta condición. Así mismo, la **Tasa de Desempleo** en enero se ubicó en 13% tras un alza de 3,46% respecto a diciembre del año 2019 y como consecuencia de la emergencia en mayo se alcanzó el 21,4%, la más alta desde que se cuenta con cifras comparables, es decir la pérdida fue cercana a 5,4 millones de empleos.

Gráfico 1 Comportamiento Tasa de Desempleo



¹ Boletín Técnico - PIB I Trimestre 2020
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_1trim20_produccion_y_gasto.pdf

El informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)², 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 pasó de 26,9% en 2017 a 27% para el año 2018; es decir que 27 de cada 100 habitantes en Colombia están en 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.

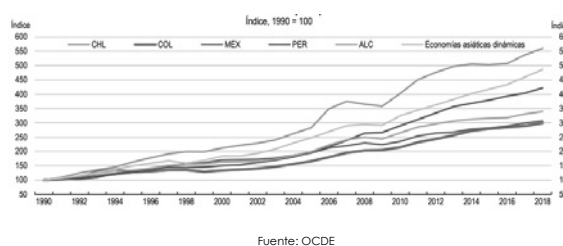
Estas lamentables cifras coinciden con el informe sobre el Panorama Social en América Latina 2019 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el cual señala que Colombia y Bolivia son los países que encabezan la lista de países con la tasa de pobreza extrema más alta en América 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"**³, pues la desigualdad del sistema tributario colombiano sigue siendo una de las más elevadas dentro de los países miembros de la OCDE.

² 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=fc80786e6a3a7b4628d3f05b1e2e5a7&itemGQ=oeecd&itemContenttype=book

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

Gráfico 2 Comportamiento PIB Per cápita



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 coadyuven 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.

2.2. MARCO LEGAL

La Constitución Política en su **artículo 95** 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,⁴ como una contribución para la obtención de los fines esenciales del Estado, a través de los cuales se les 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 "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad" 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.⁵

De igual manera, el artículo 363 funge como un precepto constitucional rector del sistema tributario, puesto que dispone para el mismo la obligación de fundarse según los principios de equidad, eficiencia y progresividad, al respecto la Corte ha dicho que estos principios se predicán del sistema en general, como un todo y no de los impuestos de forma aislada o particular⁶. Ahora bien, en cuanto al principio de equidad, la Corte ha desarrollado un concepto que lo relaciona al derecho de 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 públicas⁷ y además, considera que la indeterminación en el derecho tributario atenta contra la seguridad jurídica y el sentido de justicia⁸ 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.⁹ 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

⁴ Sentencia C - 261 de 2002.

⁵ ibidem.

⁶ Sentencias C-409 de 1996, C-664 de 2009, C-743 de 2015 y C-002 de 2018.

⁷ Sentencia C- 261 de 2002

⁸ Sentencia C-1107 de 2001

⁹ Sentencia C-419 de 1995.

el cumplimiento de su deber fiscal¹⁰, es decir que el gasto en que incurra el contribuyente sea lo menos oneroso posible.

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 período posterior a la ley y la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 enmarca 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. ¹¹ 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.¹²

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 artículo 150 de la Constitución en el cual se confiere como función al Congreso de la República en el numeral 12 la de "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley", es así, como desde la vigencia de la ley 75 y hasta la fecha se han presentado 57¹³ leyes que

¹⁰ Sentencia C - 495 de 1995

¹¹ Revista IMPUESTOS: 25 años de historia tributaria Revista N° 153 Mayo-Jun, 2009 consultada en línea: http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=impuestos&document=impuestos_7680752a7edc404ce0430a010151404c

¹² 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 continúa, 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 encuentren repetidas o derogadas, sin que en ningún caso se altere su contenido. Para tal efecto, se solicitará asesoría de 2 Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

¹³ 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

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.

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 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 temporalmente con recursos adicionales a efectos de salvaguardar la vida de los más necesitados.

2.3. REGRESIVIDAD DEL SISTEMA FISCAL

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.

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, 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.

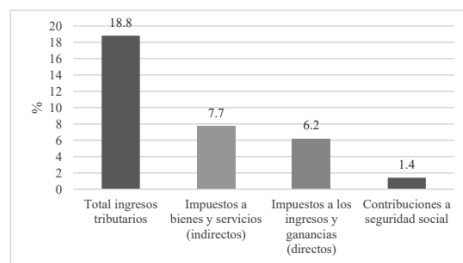
Por otra parte, los impuestos indirectos son aquellos que se imponen sobre bienes y servicios, motivo por el cual las personas cuando compran, indirectamente pagan el impuesto, aunque el Estado directamente no se lo está cobrando. En este sentido, el IVA, el impuesto nacional al consumo (INC), impuesto 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

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.

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.

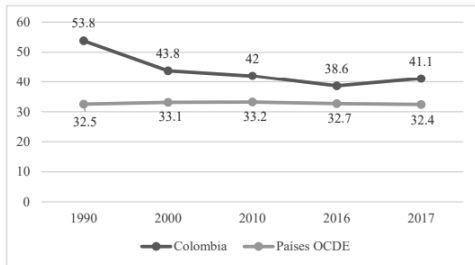
Gráfico 3 Composición de los ingresos tributarios por tipo de impuestos



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%
Coeficiente de Gini	0,874	0,874	0,879	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

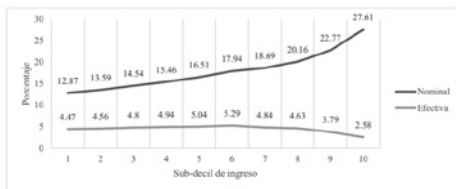
Impuestos, por lo que si la política tributaria redistribuyera el ingreso, sería posible ver disminución significativa en el valor del Coeficiente de Gini después de impuestos.

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%
Coeficiente de Gini	0,649	0,6491	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

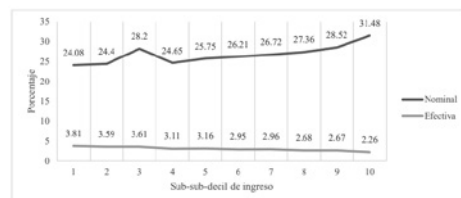


Fuente: Corte Constitucional - Garay & Espitia

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"¹⁴, 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"¹⁵. 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"¹⁶. 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"¹⁷

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"¹⁸. La Corte Constitucional ha señalado que el principio de progresividad, en conjunto con los de equidad y eficiencia,

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-989 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1060A de 2001. M.P. Lucy Cruz de Quiñones

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1060A de 2001. M.P. Lucy Cruz de Quiñones

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa

"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"¹⁹.

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).

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-443 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Ver Corte Constitucional. Sentencia C-815 de 2009. M.P. Nilton Pinilla Pinilla. Corte Constitucional. Sentencia C-397 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Choljub. Corte Constitucional. Sentencia C-615 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

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.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.

3.1 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.

3.2 SOBRE EL IMPUESTO AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES 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 bebibles 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 bebibles 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 bebibles ultraprocesados, gravando "la producción y consecuente venta, o la importación que se realice en el territorio nacional, de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados".

Además, se indica que los productos comestibles y bebibles 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, permiten 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.

Cabe anotar que la OMS aconseja utilizar impuestos mixtos que graven con un valor específico estos productos, y adicionalmente otro valor ad valorem. No obstante, dada la alta carga tributaria que puede implicar esto para el consumidor, únicamente se opta por la tarifa ad valorem.

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 ultraprocesados son dañinos porque en su procesamiento se añaden elementos sumamente perjudiciales para la salud.

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.

En este último título también se indica la destinación que van a tener los recursos obtenidos por este impuesto, la cual es:

- "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."

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.

Finalmente, y como cuestiones de forma se indica la vigencia de la ley, la cual es inmediata a partir de su promulgación.

3.3 SOBRE LA RETENCIÓN DE ACTIVIDADES ELECTRÓNICAS O DIGITALES Y SIMILARES.

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.

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.

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.

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.

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.

3.4 SOBRE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL A LOS SERVICIOS TURÍSTICOS PRESTADOS A TURISTAS EXTRANJEROS.

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.

Los recursos serán utilizados a través de un fondo de promoción turística del municipio o distrito.

3.5 SOBRE LA ELIMINACIÓN Y LIMITACIÓN DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS.

Las medidas sobre eliminación o limitación de beneficios tributarios consisten en lo siguiente:

- Se aumenta la tarifa de zonas francas del 20% al 25%.
- 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.
- Se limita el descuento del IVA en la adquisición o formación de bienes de capital al 35% de lo pagado o invertido en cada período 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.
- Se eliminan las deducciones especiales, es decir solo quedan las generales del artículo 107 del estatuto tributario.
- Se eliminan las rentas exentas del artículo 235-2 del estatuto tributario.
- Se prohíbe la deducibilidad de las regalías pagadas por la explotación de recursos naturales no renovables.

CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

De cara a las actuales condiciones impuestas por el Covid-19, se hace necesaria la ayuda de las entidades financieras, teniendo en cuenta que en el año 2019 se sancionó la Ley 2010 de 2019 "Por medio de la cual se adaptan 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 la cual se establece la

sobretasa al impuesto de renta del sector financiero, con la que 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.

A pesar de la inminente necesidad de tomar medidas drásticas 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, siendo un eje fundamental para el desarrollo económico y social, especialmente en una coyuntura como la que está atravesando el país.

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.

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 mismo, los altos niveles de intermediación y la baja tributación muestran que es necesario modificar la tributación al sector financiero por razones fundamentales:

- 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.
- 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.
- El recaudo de estos impuestos se podría convertir eventualmente en reservas para atender la crisis actual.

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"²⁰, 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 progresividad tributaria es que la tarifa aumente respecto del nivel de ingreso"²¹.

Finalmente, este proyecto de ley busca ajustar el sistema fiscal del país haciendo de este algo justo redistributivo y eficaz, que se caracterice por una mayor progresividad, incrementando la equidad vertical del mismo, 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.

La recuperación económica del país requiere un gasto público mayor, que permita mantener el consumo de los hogares y reactivar la demanda a través de programas como la Renta Básica de Emergencia. Sin embargo, toda medida para ampliar el gasto público implica contar con mayores recursos que hagan sostenible ese gasto a lo largo de los próximos años. Por lo tanto, son necesarios cambios en la política tributaria, que aumenten el recaudo y reduzcan la desigualdad en ingresos y riqueza del país.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto cuenta con cuarenta y siete (47) artículos incluyendo la vigencia. Sin modificaciones.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

²¹ 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

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir ponencia Positiva al Proyecto de Ley No. 066 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", en consecuencia, solicitamos respetuosamente a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, dar primer debate al texto propuesto con las modificaciones presentadas.

De los Honorables Congresistas,

[Handwritten signatures]

Carlos Alberto Carreño Marín Representante a la Cámara- Partido Comunes Coordinador Ponente
Katherine Miranda Peña Representante Alianza Verde Ponente
David Racero Mayorca Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Decentes Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 066 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"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

DECRETA

TÍTULO I

OBJETO

Artículo 1. Objeto de la ley. 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.

TÍTULO II

SOBRETASA DEL IMPUESTO DE RENTA A ENTIDADES FINANCIERAS E IMPUESTO A GRANDES PATRIMONIOS

Artículo 2. Modifíquese el parágrafo 7º del artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 7º. A partir del 1o de enero de 2022 las instituciones financieras deberán liquidar seis (6) puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios.

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.

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.

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 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.

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.

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.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 292-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 292-2. Impuesto al patrimonio - Sujetos pasivos. Por los años 2022, 2023, 2024 y 2025, créase un impuesto al patrimonio a cargo de:

- 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.
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.
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.
4. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseído en el país.
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.

Parágrafo 1o. 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.

Parágrafo 2o. 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.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 294-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 294-2. Hecho generador. 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.

Parágrafo. 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.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 295-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 295-2. Base gravable. 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:

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.

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 período 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.

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 período gravable 2020 y que hayan sido repatriados a Colombia e invertidos con vocación de permanencia en el país, de conformidad con el impuesto de normalización previsto en la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. 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

<p>Il 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>PARÁGRAFO 2o. 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>PARÁGRAFO 3o. 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 período 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>Artículo 6. Modifíquese el artículo 296-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 296-2. Tarifa y destinación. La tarifa del impuesto al patrimonio es:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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. - 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 - 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. - 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>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>Artículo 297-2. Causación. 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;">TITULO III</p> <p style="text-align: center;">MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD Y ADOPCIÓN DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS</p> <p>Artículo 7. Objeto del impuesto. 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>Artículo 8. Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se adopta la siguiente definición:</p> <p style="padding-left: 40px;">Edulcorantes diferentes a los azúcares. Se entiende por edulcorantes diferentes a azúcares los aditivos que dan un sabor dulce a los alimentos, incluidos los</p>
<p>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 ejemplo, sorbitol, manitol, lactitol e isomalt). Esta categoría no incluye los jugos de fruta, la miel ni la panela.</p> <p>Productos comestibles y bebidas 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. Otros 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>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). 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 bebidas 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 bebidas ultraprocesados y así mismo, adoptará medidas para promover la producción y consumo de alimentos saludables.</p> <p>Artículo 10. Medidas para desincentivar el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados. El Gobierno Nacional establecerá una política de impuestos saludables para desincentivar el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados. El recaudo de estos impuestos estará destinado a la financiación de la política pública de control de Enfermedades Crónicas No Transmisibles.</p> <p>Artículo 11. Programas de educación preventiva en medios masivos de comunicación a cargo de la nación. 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 de mensajes de prevención del consumo de productos comestibles y bebidas 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>Artículo 12. Los supermercados y grandes superficies deberán discriminar y ubicar de manera separada los alimentos saludables de los productos comestibles y bebidas 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>Artículo 13. Pedagogía en Instituciones de Educación Superior. 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>Parágrafo. 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 bebidas ultraprocesados.</p> <p>Artículo 14. Acciones de las entidades públicas. 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>Artículo 15. Acciones de las personas jurídicas. 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>Artículo 16. Acciones de las Entidades Prestadoras de Salud, Institutos prestadores de Salud y las Aseguradoras de Riesgos Laborales. 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 bebidas ultraprocesados y brindar asesoría y desarrollar programas para desestimular el consumo de estos productos.</p> <p>Parágrafo 1. 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 bebidas ultraprocesados y brindarle al usuario los servicios del POS que le ayuden a manejar el factor de riesgo.</p> <p>Parágrafo 2. Las IPS y las EPS que detecten este factor de riesgo tendrán la obligación de informarles a sus usuarios de estos servicios.</p>	<p>Parágrafo 3. Corresponde a los Administradores de Riesgos Profesionales desarrollar estrategias para brindar, permanentemente, información y educación a sus afiliados para garantizar ambientes laborales ciento por ciento (100%) saludables respecto de su alimentación y nutrición.</p> <p>Artículo 17. Publicidad en vallas y similares. 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 bebidas ultraprocesados, a menos de 150 metros de instituciones educativas y entidades de salud o similares.</p> <p>Artículo 18. Adiciónese el artículo 512-23 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-23. IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. 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 bebidas ultraprocesados.</p> <p>Se consideran gravados como productos comestibles y bebidas ultraprocesados los establecidos en los artículos 512-26 y siguientes.</p> <p>Artículo 19. Adiciónese el artículo 512-24 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-24. SUJETO ACTIVO DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. El sujeto activo del impuesto al consumo de los productos comestibles y bebidas ultraprocesados será la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.</p> <p>Artículo 20. Adiciónese el artículo 512-25 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-25. SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. Son sujetos pasivos del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebidas 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>Artículo 21. Adiciónese el artículo 512-26 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-26. ASPECTO MATERIAL DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ENDULZADAS. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación de los siguientes productos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bebidas con edulcorantes y azúcares adicionados, nacionales e importadas. 2. Concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o saborizadas. <p>Parágrafo 1. 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, téis, 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</p>	<p>alterados por una condición médica y soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.</p> <p>Parágrafo 2. 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 o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos.</p> <p>Parágrafo 3. 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>Parágrafo 4. 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>Artículo 22. Adiciónese el artículo 512-27 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-27. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ENDULZADAS. 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 reemplace 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 bebidas;</p> <p>c) Supermercados de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarias y delicatessen.</p> <p>Parágrafo. 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 de la bebida.</p> <p>b) Marca.</p> <p>c) Presentación.</p> <p>d) País de origen.</p> <p>Artículo 23. Adiciónese el artículo 512-28 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-28. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ENDULZADAS. 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>Artículo 24. Adiciónese el artículo 512-29 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-29. ASPECTO MATERIAL DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE CARNES Y EMBUTIDOS ULTRAPROCESADOS. 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> <p>1601: Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos.</p> <p>1602: Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre.</p> <p>Artículo 25. Adiciónese el artículo 512-30 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-30. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE CARNES Y EMBUTIDOS ULTRAPROCESADOS. 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>Parágrafo. 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</p>
<p>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>Artículo 26. Adiciónese el artículo 512-31 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-31. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE CARNES Y EMBUTIDOS ULTRAPROCESADOS. 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>Artículo 27. Adiciónese el artículo 512-32 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-32. ASPECTO MATERIAL DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. 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="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <p>Azúcares libres $\geq 10\%$ del total de energía proveniente de azúcares libres</p> </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</p>	<p>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><u>1704:</u> Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).</p> <p><u>1806.10:</u> Cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante</p> <p>1806.90.00.90: Los demás</p> <p><u>1905.30:</u> Galletas dulces (con adición de edulcorante): barquillos y obleas, incluso rellenos («gaufrettes», «wafers») y «waffles» («gaufres»);</p> <p><u>1905.90:</u> 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>Artículo 28. Adiciónese el artículo 512-33 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 512-33. BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES</p>

AÑADIDOS. La base gravable del impuesto 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.

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:

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:

- d) Almacenes, supermercados de cadena, tiendas por departamento o hipermercados;
- e) Establecimientos especializados en la venta de este tipo de productos comestibles;
- f) Supermercados de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarias y delicatessen.

Parágrafo. 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:

- e) Clasificación del comestible.
- f) Marca.
- g) Presentación.
- h) País de origen.

Artículo 29. Adiciónese el artículo 512-34 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-34. TARIFA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS. 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.

Artículo 30. Adiciónese el artículo 512-35 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-35. CAUSACIÓN DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. EL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS SE CAUSA ASÍ:

1. 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.
2. 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.
3. 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.

Parágrafo 1. El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados de que trata el presente capítulo constituye para el comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del bien.

Parágrafo 2. El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

Parágrafo 3. El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebidas 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.

Los sujetos pasivos de este impuesto tienen la obligación de trasladar el costo del impuesto al consumidor final.

Artículo 31. Adiciónese el artículo 512-36 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-36. REMISIÓN DE NORMAS PROCEDIMENTALES DE LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS. A LOS IMPUESTOS NACIONALES AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS SERÁN APLICABLES IGUALMENTE LAS 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 bebidas 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.

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%.

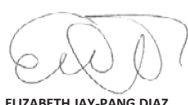

Artículo 36. Recaudo: La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Dian recaudará esta retención y lo girará a las entidades territoriales que corresponda según el domicilio principal del usuario que registre al momento de la suscripción del contrato, en el documento de actualización o en el documento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

<p>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).</p> <p>b) Servicios prestados a través de plataformas digitales.</p> <p>c) Suministro de servicios de publicidad online.</p> <p>d) Suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.</p> <p>e) Suministro de derechos de uso o explotación de intangibles.</p> <p>f) Otros servicios electrónicos o digitales y similares con destino a usuarios ubicados en Colombia.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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, autorizase 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.</p> <p>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.</p> <p>Corresponderá a los concejos distritales y municipales pertinentes definir los demás elementos constitutivos de la contribución y los responsables de la declaración cobro,</p>	<p>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</p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p style="text-align: center;">TITULO V OTRAS MEDIDAS PARA AUMENTAR EL INGRESO FISCAL</p> <p>Artículo 41. Nueva tarifa de Zonas francas. Modifíquese el inciso primero y único del artículo 240-1 del estatuto tributario el cual quedará así:</p> <p>ARTICULO 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%.</p> <p>Artículo 42. Eliminación del descuento tributario del impuesto de industria y comercio. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 115 del estatuto tributario así:</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>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</p>															
<p>En todo caso, este descuento no podrá exceder del 50% del impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente en el respectivo año gravable</p> <p>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.</p> <p>Artículo 44. Eliminación deducciones especiales. Adiciónese el parágrafo 1o al artículo 107 del estatuto tributario el cual quedará así:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 46. Eliminación de rentas exentas. Modifíquese el artículo 235-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>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.</p> <p>Artículo 47. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;">    </div> <table border="0" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td>Carlos Alberto Carreño</td> <td>Katherine Miranda Peña</td> <td>David Racero Mayorca</td> </tr> <tr> <td>Marín</td> <td>Representante</td> <td>Representante a la Cámara</td> </tr> <tr> <td>Representante a la Cámara- Partido Comunes</td> <td>Partido Alianza Verde</td> <td>por Bogotá</td> </tr> <tr> <td>Coordinador Ponente</td> <td>Ponente</td> <td>Coalición Decentes</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Ponente</td> </tr> </table>	Carlos Alberto Carreño	Katherine Miranda Peña	David Racero Mayorca	Marín	Representante	Representante a la Cámara	Representante a la Cámara- Partido Comunes	Partido Alianza Verde	por Bogotá	Coordinador Ponente	Ponente	Coalición Decentes			Ponente	<p style="text-align: center;">CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)</p> <p><i>Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2021. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley N°066 de 2021 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVEN INGRESOS PARA LA EQUIDAD Y BIENESTAR SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY DE EQUIDAD FISCAL", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN, KATHERINE MIRANDA PEÑA, DAVID RICARDO RACERO MAYORCA, y se remite a la secretaria general de la corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.</i></p> <p style="text-align: center;">La Secretaria General,</p> <div style="text-align: center;">  <p>ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA</p> </div>
Carlos Alberto Carreño	Katherine Miranda Peña	David Racero Mayorca														
Marín	Representante	Representante a la Cámara														
Representante a la Cámara- Partido Comunes	Partido Alianza Verde	por Bogotá														
Coordinador Ponente	Ponente	Coalición Decentes														
		Ponente														

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DEL 2021 CÁMARA**
por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal.

<p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 819 DE 2003 Y SE MODIFICA EL CONCEPTO DE IMPACTO FISCAL."</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:</p> <p>I. TRÁMITE Y ANTECEDENTE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.</p> <p>El proyecto de ley No. 145 de 2021 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 819 DE 2003 Y SE MODIFICA EL CONCEPTO DE IMPACTO FISCAL." fue radicado el veintiocho (28) de julio de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes con el No. 145 de 2021, siendo su autor el Honorable Representante a la Cámara H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya, y como coautores: H.R., H.R. José Vicente Carreño Castro, H.R. Henry Fernando Correal Herrera, H.R. John Jairo Roldan Avendaño, H.R. Adriana Gómez Millán H.R. Jhon Arley Murillo Benítez, H.R. Enrique Cabrales Baquero, H.R. Alexander Harley Bermúdez, Jaime Rodríguez Contreras, H.R. Felipe Andrés Muñoz Delgado, H.R. José Luis Correa López, H.R. Carlos Julio Bonilla Soto, H.R. Fabio Fernando Arroyave Rivas, H.R. Atilano Alonso Giraldo Arboleda, H.R. José Eliécer Salazar López, como también los hoy ponentes del PL, H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz y el H.R. Eloy Chichi Quintero Romero.</p> <p>El texto original del Proyecto fue publicado en la Gaceta No 961 de 2021 y la ponencia para primer debate fue asignada a los Representante a la Cámara Elizabeth Jay-Pang Díaz y Eloy Chichi Quintero Romero, quienes además son coautores de éste, tal como se mencionó.</p> <p>II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:</p> <p>Con esta iniciativa se pretende aumentar la reglamentación existente frente al Concepto de Control Fiscal que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a las Iniciativas legislativas que tramita el Congreso de la República. Para esto el proyecto de ley toma las siguientes medidas:</p> <p>I. En primer lugar, el proyecto busca crear mecanismo que concilien la discusión legislativa cuando se presente una colisión entre derechos fundamentales o conexos y el principio de responsabilidad fiscal.</p> <p>II. En segundo lugar, el proyecto de ley quiere evitar la utilización de cifras o estudios que generan conflicto de interés frente a las iniciativas de interés. Aplicando la última normatividad vigente frente al conflicto de interés.</p> <p>III. MARCO NORMATIVO:</p>	<p>Desde la promulgación del acto legislativo 3 de 2011 que en su artículo 1 modificó el artículo 334 constitucional, se ha entendido que la dirección de la economía está a cargo del estado en su conjunto, y se debe administrar de manera racionalizada con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial en un marco de sostenibilidad fiscal. Esto repercute, según este acto legislativo, que el diagnóstico de impacto fiscal de una iniciativa legislativa debe ser un mecanismo de funcionamiento armónico que debe existir entre las dos ramas del poder público, el legislativo y el ejecutivo.</p> <p><i>"Artículo 334. La Dirección General de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.</i></p> <p><i>El Estado de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad, competitividad y el desarrollo armónico de las regiones".¹</i></p> <p>Con este artículo constitucional se hizo necesario la adopción de un marco normativo al trámite del diagnóstico fiscal de una iniciativa legislativa, para el cual se promulgo la Ley 819 de 2003. Según esta norma el diagnóstico de impacto fiscal consta de los siguientes pasos, señalando que son varios los actores responsables en determinar el costo fiscal de una iniciativa, es pues una función compartida entre el legislativo y el ejecutivo.</p> <p>(i) Se debe incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo; función del legislativo.</p> <p>(ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto considerando el Marco Fiscal de Mediano Plazo, función del Ejecutivo.</p> <p>¹ LEGISLATIVO, Acto. de 2011, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal, 1 de julio de 2011. 3.</p>
<p>(iii) Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>Este procedimiento está establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:</p> <p><i>Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</i></p> <p><i>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</i></p> <p><i>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p> <p><i>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.</i></p> <p><i>Pero como este mecanismo involucra a distintos actores, que a su vez actúan de manera independiente uno del otro, se generan permanentes conflictos entre el legislativo y el ejecutivo, más cuando el concepto que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.²</i></p> <p>IV. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO:</p> <p>Dentro de esta propuesta de ley se plantean dos cambios a la ley que reglamenta la materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. Se plantean entonces dos cambios que se explicaran a continuación resolviendo los problemas enunciados en el acápite anterior:</p> <p>² SALINAS, José Miguel Cárdenas; OLMOS, Hilda Victoria Monroy. Planteamientos sobre la ley 819 de 2003 sobre responsabilidad y transparencia fiscal: una aproximación conceptual en Boyacá. <i>In Vestigium Ire</i>, 2016, vol. 10, n. 1, p. 139-156.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En primer lugar, el proyecto busca crear mecanismo que concilien la discusión legislativa cuando se presente una colisión entre derechos fundamentales o conexos y el principio de responsabilidad fiscal. • En segundo lugar, el proyecto de ley quiere evitar la utilización de cifras o estudios que generan conflicto de interés frente a las iniciativas de interés. Aplicando la última normatividad vigente frente al conflicto de interés. <p>Pero el funcionamiento de este mecanismo a estado lejos de funcionar de manera armónica ha generado múltiples conflictos y choques entre el legislativo y el ejecutivo a la hora de discutir múltiples iniciativas. Incluso llegando afectar proyectos de ley tan importantes como, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de ley 062/15C-170/16S, que pretendía disminuir la cotización de los pensionados al régimen contributivo de salud del 12 % al 4 %, que fue declarado inexecutable por un concepto negativo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, negando la posibilidad del aval del Ejecutivo, exigido por el artículo 154 constitucional. • La sala plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C026/20 tumbó los artículos 274 y 275 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que estableció unos nuevos aranceles a las confecciones provenientes de países con los que Colombia no tiene acuerdos comerciales vigentes. • Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado 277 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia y protección integral de la niñez y adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales, se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones. <p>Estos dos ejemplos muestran el poder de veto y el peso que tiene el Concepto de Impacto Fiscal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a las iniciativas legislativas que se tramitan en el congreso. Por esto, se considera importante regular ese concepto para mejorar el funcionamiento armónico entre las ramas del poder público, más cuando se puede tratar de iniciativas que afecten derechos fundamentales o los conexos a estos, que son deber del estado garantizar. Por lo cual el presente proyecto de ley propone lo siguiente:</p> <p>Possibilidades de Financiamiento dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo:</p> <p>La colisión entre derechos fundamentales o conexos y el principio de responsabilidad fiscal dentro de la discusión legislativa ha sido recurrente en los últimos años. El concepto que puede</p>

<p>emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito ha sido utilizado como herramienta para impedir la culminación de muchas iniciativas legislativas que buscaban proteger derechos fundamentales.</p> <p>En ese sentido la corte ha dictado algunas consideraciones para encontrar caminos que disminuyan la colisión entre el ejecutivo y el legislativo, al considerar que la sostenibilidad no es un principio que choque con los derechos fundamentales sino es el marco que debe garantizar el cumplimiento de las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, para alcanzar de manera progresiva:</p> <p><i>Por último, es importante enfatizar que el incidente de sostenibilidad fiscal está sometido a la prohibición prevista en el parágrafo que el Acto Legislativo adicionó el artículo 334 C.P. Este procedimiento, conforme a dicha disposición, no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben las posiciones jurídicas que adquieren condición de iusfundamentalidad, restrinjan su alcance o nieguen su protección efectiva. Del mismo modo, el incidente de impacto fiscal reafirma el carácter eminentemente instrumental de la SF y la obligatoriedad que toda actuación dirigida a alterar los efectos de decisión judicial esté unívocamente dirigida a garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del ESDD.³</i></p> <p>Como se ve en la cita de la Corte Constitucional ninguna autoridad puede utilizar la sostenibilidad fiscal para restringir o negar una protección efectiva de los derechos fundamentales. En ese sentido se hace necesario limitar el concepto emitido por Hacienda, incluyendo dentro de estos la posibilidad de financiamiento a corto, mediano o largo plazo algo que hoy no incluyo los conceptos de impacto fiscal.</p> <p>Prevenir cualquier Conflicto de Intereses Público:</p> <p>Adicionalmente el proyecto busca crear herramientas que permitan prevenir el conflicto de interés dentro de las cifras que se utilizan en el Concepto de Impacto Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado que como ya lo había señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, el personal de mayor calificación para esta labor y la experiencia para analizar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas. En ese sentido no es necesario que esta entidad utilice cifras o estudios de privados que tengan un beneficio directo dentro de la iniciativa estudiada.</p> <p>V. COSTO FISCAL Y CONFLICTO DE INTERÉS:</p> <p>³ C-288-12 Corte Constitucional de Colombia</p>	<p>Para la modificación de esta ley no se necesita aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público toda vez que no implica más gasto público. Esta ley tampoco debe ser de iniciativa gubernamental, esto con base al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:</p> <p>Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto de la iniciativa versa sobre el CONCEPTO DE IMPACTO FISCAL [...] como se puede entrever aquí los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.</p> <p>Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019: <i>“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.</i>⁴</p> <p>Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:⁵</p> <p><i>“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</i></p> <p>a) Beneficio particular: <i>aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</i></p> <p>⁴ Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019. ⁵ Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.</p>
<p>b) Beneficio actual: <i>aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</i></p> <p>c) Beneficio directo: <i>aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”</i></p> <p>La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.</p> <p>Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]</p> <p><i>“Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores”</i> negrilla fuera del texto original.</p> <p>Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del <i>“Conflicto de interés”</i> se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.</p> <p>VI. PROPOSICIÓN</p> <p>Con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ante la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY 145 DEL 2021 “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 819 DE 2003 Y SE MODIFICA EL CONCEPTO DE IMPACTO FISCAL.”; y en consecuencia, solicito amablemente a los miembros de la Comisión dar primer debate conforme al texto aquí propuesto.</p> <p>De los Honorables Congresistas.</p>	<div style="text-align: center;">  <p>ELIZABETH JAY-PANG DIAZ. Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina.</p> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO Representante a la Cámara Dpto Cesar</p> </div> <p>VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. 145 del 2021</p> <p style="text-align: center;">POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 819 DE 2003 Y SE MODIFICA EL CONCEPTO DE IMPACTO FISCAL</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</p>

Cuando se trate de proyectos de ley que busquen desarrollar, satisfacer o proteger derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional o aquellos derechos con derecho a la vida; el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contemplar la posibilidad de financiar gradualmente la iniciativa dentro de las metas de sostenibilidad fiscal establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así mismo, el gobierno nacional deberá incluir en su concepto el detalle de los recursos destinados a garantizar el cumplimiento de dichos derechos durante la vigencia fiscal del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

En efecto, todo concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe incluir los cálculos propios del gobierno nacional, y no podrá presentar como principales o conclusiones los cálculos realizados por organizaciones que representen intereses privados dentro de la iniciativa

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional, reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido por la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces

Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier disposición que sea contraria.

De los Honorables Congresistas.



ELIZABETH JAY-PANG DIAZ.
Representante a la Cámara
Departamento Archipiélago
de San Andrés Providencia y Santa Catalina.



ELOY CHICHI QUINTERO ROM
Representante a la Cámara
Dpto Cesar

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones – Ley de Equidad Fiscal

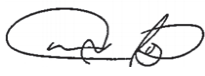



INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 066/2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVEN INGRESOS PARA LA EQUIDAD Y BIENESTAR SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY DE EQUIDAD FISCAL”





Doctor
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Cámara de Representantes
Bogotá

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N° 066 de 2021 Cámara.

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia **negativa** para primer debate al Proyecto de Ley No. 066/2021 Cámara “Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones – Ley de Equidad Fiscal”.

Atentamente,

	
ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D' ARCE Representante a la Cámara Coordinador Ponente	CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Coordinador Ponente
	
CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR Representante a la Cámara Ponente	KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara Ponente

	
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara Ponente	VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA Representante a la Cámara Ponente
	
BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ Representante a la Cámara Ponente	WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Ponente

1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 7 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

2. Trámite del proyecto de ley.
3. Objeto y contenido del proyecto de ley.
4. Sustento normativo del proyecto de ley.
5. Razones de inconveniencia del Proyecto de ley.
6. Proposición.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 066 de 2021 de Cámara titulado “Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones – Ley de Equidad Fiscal” fue radicado el día 21 de julio de 2021 por los Honorables Congresistas León Fredy Muñoz Lopera, Wilmer Leal Pérez, María José Pizarro Rodríguez, Edwin Fabián Orduz Díaz, Carlos Alberto Carreño Marín, Fabián Díaz Plata, David Ricardo Racero Mayorca, Inti Raúl Asprilla Reyes, Abel David Jaramillo Largo Victoria Sandino Simanca Herrera, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Aida Yolanda Avella Esquivel, Gustavo Petro Urrego, e Israel Alberto Zuñiga Iriarte ante la Secretaría General de la Corporación. Dicho texto fue publicado en la Gaceta 948 de 2021 el 5 de agosto de 2021.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual, mediante comunicación electrónica oficial del 8 de octubre de 2021, luego de un proceso de desacumulación, nos ha designado como ponentes para primer debate; para lo cual rendimos ante su despacho la ponencia a primer debate del presente proyecto.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

En atención al primer artículo del proyecto de ley sometido a análisis en la presente ponencia, 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. La iniciativa cuenta con 47 artículos divididos en 7 títulos, de la siguiente manera:

4. SUSTENTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes.

5. RAZONES DE INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está conformado por el siguiente contenido de artículos

PROYECTO DE LEY No. 066 DE 2021 "Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social – Ley de Equidad Fiscal".	
TÍTULO I. OBJETO	
Artículo	Tema
1	Objeto del Proyecto de Ley
TÍTULO II. SOBRETASA DEL IMPUESTO DE RENTA A ENTIDADES FINANCIERAS E IMPUESTO A GRANDES PATRIMONIOS	
2	Sobretasa al sector financiero (6 puntos adicionales al impuesto de renta)
3	Sujetos pasivos del impuesto al patrimonio (extenderlo al año 2022-2023-2024 y 2025)
4	Hecho generador del impuesto al patrimonio (modifica temporalidad al 2022)
5	Base Gravable del impuesto al patrimonio (modifica temporalidad)
6	Tarifa y destinación del impuesto al patrimonio (Discriminación por porcentajes y por monto de patrimonio además de modificación de destinación)
	Causación (modifica temporalidad)

TÍTULO III. MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD Y ADOPCIÓN DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS

7	Objeto del impuesto
8	Definiciones a aplicar dentro del impuesto
9	Fortalecimiento de las políticas de salud pública para el control de la obesidad, el sobrepeso y las Enfermedades Crónicas No Transmisibles asociadas (ECNT).
10	Medidas para desincentivar el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados. (Otorga facultad de Gobierno para establecer impuesto saludable)
11	Programas de educación preventiva en medios masivos de comunicación a cargo de la nación
12	Ordena a supermercados y grandes superficies separar la ubicación de productos saludables de productos ultraprocesados
13	Pedagogía sobre nutrición saludable en Instituciones de Educación Superior
14	Acciones de las entidades públicas - campaña de nutrición saludable para empleados públicos.
15	Acciones de las personas jurídicas - campaña de nutrición saludable para empleados.
16	Acciones de las Entidades Prestadoras de Salud, Institutos prestadores de Salud y las Aseguradoras de Riesgos Laborales - Obligación de estas entidades en cabeza de MinSalud para desarrollar acciones preventivas que promuevan nutrición saludable.
17	Prohibición de publicidad en vallas y similares de productos ultraprocesados a menos de 150 metros de instituciones educativas
18	Establecimiento del impuesto Nacional al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados
19	Sujeto activo del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados (DIAN)
20	Sujeto pasivo del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados (productor, importador o vinculado económico)
21	Aspecto material del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas (producción y venta de Bebidas con edulcorantes y azúcares adicionados, nacionales e importadas y Concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o saborizadas)
22	Base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas (Precio de Venta al Público)
23	Tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas (20% Precio de Venta al Público)

24	Aspecto material del impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados.
25	Base Gravable del impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados (PVP)
26	Tarifa del impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados (10% Precio de Venta al Público)
27	Aspecto material del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos.
28	Base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos (PVP)
29	Tarifa del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos (20% PVP)
30	Causación de los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.
31	Remisión de normas procedimentales de los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.
32	Destinación específica de los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.
TÍTULO IV. INGRESOS PARA EL FORTALECIMIENTO TERRITORIAL	
33	Retención especial de renta sobre actividades electrónicas o digitales y similares
34	Hecho generador de la retención
35	Tarifa (20% - 5%)
36	Recaudo
37	Retención
38	Reglamento
39	Destinación
40	Contribución territorial a los servicios turísticos prestados a turistas extranjeros
TÍTULO V. OTRAS MEDIDAS PARA AUMENTAR EL INGRESO FISCAL	
41	Nueva tarifa de zonas francas (Del 20% al 25%)
42	Eliminación del descuento tributario del impuesto de industria y comercio
43	Limitación del descuento tributario por el IVA pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos.
44	Eliminación deducciones especiales
45	Prohibición de detraer el pago de regalías de la depuración del impuesto de renta
46	Eliminación de rentas exentas
47	Vigencia

Después de analizar en conjunto con los autores y todos los ponentes la propuesta consolidada en el proyecto de ley puesto a consideración de la comisión tercera de la Cámara de Representantes, se llegó por parte de quienes firman la presente ponencia de archivo a las siguientes tres grandes conclusiones que serán desglosadas a continuación:

a) Proyectos de contenido fiscal y tributario recientes que aún no cuentan con evaluación de impacto.

En esta misma legislatura se aprobó recientemente la Ley de Inversión Social, una nueva reforma tributaria presentada por el actual Gobierno que, de manera racional y pensando justamente en la coyuntura económica, política y social, realizó ajustes importantes en materia fiscal y tributaria para recaudar fondos con el fin de financiar muchos de los programas sociales y económicos del Estado que buscan mitigar los efectos generados por la crisis devenida por la pandemia generada por el virus Sars-Cov2, con lo cual, de entrada, este proyecto que pretende justamente lo mismo, entraría a colisionar con el propósito de la Ley de Inversión Social cuyos impactos aún no pueden ser evaluados pues lleva menos de un mes de sancionada.

La Ley de Inversión Social contiene los siguientes ejes importantes puestos a consideración de los autores y ponentes de la presente iniciativa:

- Tanto los efectos directos de la pandemia, como los de una política fiscal contracíclica, que ha protegido a los hogares y al aparato productivo de consecuencias aún más fuertes, han generado un aumento importante de la deuda pública. La caída del producto interno bruto y la capacidad productiva en el corto y mediano plazo generan una disminución en los ingresos públicos, mientras que el gasto ha aumentado como consecuencia de las necesidades propias de la atención de la pandemia y de las requeridas estrategias de reactivación.
- Al analizar los ingresos promedio de los hogares en 2020, que reporta el DANE, se observa que el ingreso monetario de un hogar promedio se redujo 12,8% frente al mismo periodo del año anterior.
- El choque económico llevó a que **3,5 millones de colombianos entraran a la pobreza**. A nivel nacional, la pobreza aumentó de 35,7% en 2019 a 42,5% en 2020, lo que significa que 4 de cada 10 colombianos pertenece a un hogar con ingresos per cápita inferiores al valor de la línea de pobreza correspondiente al dominio geográfico en el que reside. **A nivel nacional, el valor de la línea de pobreza para 2020 fue de 331.688 pesos al mes.**
- Adicionalmente, unos **2,8 millones de personas entraron a la pobreza extrema**. El monto de la línea de pobreza extrema es de 145.004 pesos al mes, que corresponde al costo de la canasta básica de alimentos en el año 2020. **La pobreza extrema aumentó de 9,6% en 2019 a 15,1%.**
- El Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021 proyecta incrementos en el recaudo fiscal, fruto de la lucha contra la evasión, por cerca de 1,4% del PIB de 2023 en adelante.

Marco tenido en cuenta para tomar las siguientes medidas

1. En materia de ingresos, se proponen medidas dirigidas a asegurar el gasto social y la solvencia de las finanzas públicas. Estos incluyen, como fuentes transitorias
 - a. una sobretasa temporal en el impuesto sobre la renta para las instituciones financieras.
 - b. un impuesto de normalización tributaria;
 - c. un aumento en la tarifa del impuesto sobre la renta para las personas jurídicas.
 - d. mantener el porcentaje del descuento del ICA efectivamente pagado en 50%, eliminando la ampliación del beneficio a 100% que se tenía prevista a partir del año 2022.
2. Medidas que brindan herramientas a la DIAN para contribuir a combatir la evasión como:
 - a. la facultad para facturar el impuesto sobre la renta, facilitando y fortaleciendo el proceso y los métodos de recaudo
 - b. medidas conducentes a la detección de beneficiarios finales y a la verificación de que la venta de inmuebles se declare a valor comercial.
3. Medidas conducentes a fortalecer el gasto social y a propiciar la reactivación económica:
 - a. medidas que propenden por
 - i. preservar los empleos de los colombianos, mediante la ampliación de la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF,
 - ii. prevenir las interrupciones en la formación de capital humano, a través de estímulos para la educación superior, puestos en marcha por medio de los diferentes programas de acceso a la educación superior pública con los que cuenta el Gobierno nacional, como lo es el Fondo Solidario para la Educación, Generación E, entre otros, y la implementación de estímulos o planes de alivio, y promover la reactivación en la post-pandemia mediante el incentivo a la creación de nuevos empleos.

Como se puede ver, las medidas tomadas van en el mismo sentido que el proyecto de ley que se analiza en la presente ponencia, por lo cual se propuso a los autores esperar la evaluación del impacto de la implementación de esta reforma, para, mediante elementos importantes que contiene el PL.066 de 2021, corregir aspectos que la Ley de Inversión Social no genere el impacto deseado.

Además de esto, fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera, el 2 de noviembre, el proyecto de ley 205 de 2021, "Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del sistema tributario en Colombia", el cual también va en el mismo sentido que la propuesta presente, ya que el objeto de esta ley es aplicar medidas para racionalizar las cargas impositivas de los actores del sistema tributario colombiano. Su intención es hacer una revisión sobre las cargas tributarias que tienen hoy

los contribuyentes del sistema y reemplazarlas por fuentes con mayor grado de progresividad y de justicia tributaria, a través de medidas como la eliminación gradual y progresiva del impuesto del 4x1000, la creación de un impuesto a los salarios altos y la racionalización del tamaño del Estado, con lo cual se complementa la Ley de Inversión Social y también se espera un impacto positivo sobre las finanzas del Estado.

Así pues, de esta manera, aprobar este proyecto de ley se transformaría, en el fondo, en una tercera reforma tributaria en menos de 6 meses, sin tener la evaluación del impacto siquiera de la Ley de Inversión Social, por lo cual se considera prudente esperar, además teniendo en cuenta que en curso se encuentra también un proyecto de ley que busca racionalizar la temporalidad en la cual se presentan proyectos de reforma tributaria, para generar mayor estabilidad en dicho sistema.

b) Concepto de Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud y DIAN

El Ministerio de Hacienda en primer lugar, autor de la Ley de Inversión Social, es claro en encontrar en la presente ley objeto de análisis incongruencias entre ambas disposiciones normativas, como por ejemplo la sobretasa al sector financiero (de 3 puntos porcentuales en la Ley de Inversión Social, de 6 puntos como propuesta en el PL.066 de 2021), o la eliminación del descuento tributario sobre el ICA, por lo cual, como se explicó en el literal anterior, al no haber siquiera evaluación de un impacto mínimo de la ley sancionada, no puede entrarse a modificar de nuevo estas mismas disposiciones. Por su parte, el Ministerio de Salud se ha expresado en anteriores ocasiones sobre la necesidad de crear una política pública robusta al respecto de la nutrición saludable de la población colombiana, la más reciente de ellas en la actual ley de etiquetado frontal. Sin embargo, los firmantes de esta ponencia dejan constancia que a la fecha de radicación de la misma no han sido respondidos los oficios con los cuales se solicitaron los conceptos respectivos a las entidades mencionadas, y que se espera tener la respuesta para cuando se cite al debate en la Comisión.

c) Medidas sobre aspectos que podrían articularse mejor en políticas públicas desagregadas y no solo como aspectos tributarios o fiscales

El proyecto de ley contiene capítulos como el tercero sobre medidas de prevención en salud y adopción del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados o el cuarto sobre ingresos para el fortalecimiento territorial, que en suma constituyen medidas para lograr otro tipo de fines más allá del ámbito tributario o fiscal. Una medida como los impuestos a las bebidas y comestibles ultraprocesadas debe ir necesariamente articulada en una política pública seria, robusta, con el marco legal existente sobre la obesidad en Colombia, y otras enfermedades derivadas por el consumo excesivo de estos productos y no en una reforma tributaria alterna, tal como pretende el presente proyecto de ley.

El proyecto de ley además no contiene un análisis del impacto económico que generaría este tipo de impuestos sobre las empresas que producen este tipo de productos, ni

tampoco medidas para mitigar dichos efectos. En su momento en diferentes reuniones se propuso a los autores del proyecto desarticular este capítulo para trabajar conjuntamente en un proyecto que contuviera una política pública robusta en materia de nutrición saludable, idea que sigue en pie para darle más herramientas de salud pública al país desde una óptima multidimensional e interdisciplinaria y no solo esperando que el desincentivo por vía tributaria genere el impacto deseado en materia de salud.

Algo similar sucede con el capítulo 4, en cuanto al impuesto a plataformas digitales. No resulta conveniente, a opinión de los firmantes de la presente ponencia, desincentivar de inmediato el uso de plataformas tecnológicas por medio de un impuesto, teniendo en cuenta el actual marco de reactivación económica de muchas empresas y unidades económicas, que utilizan los medios tecnológicos como medio para generar emprendimiento o ideas de innovación. La pandemia del COVID-19 trajo consigo la necesidad de ahondar en el uso de las plataformas digitales y 'castigarlas' con un impuesto ahora mismo resulta contraproducente para muchos quienes han encontrado en estas la solución a su necesidad de recuperación económica. Sin embargo, se es consciente al igual que en el párrafo anterior, de la necesidad de crear una política pública hoy en el país inexistente al respecto de esta materia, por lo cual es prudente esperar a que se siga reactivando la economía y con un poco más de tiempo evaluar la posibilidad de gravar el uso de estas plataformas, para aumentar el recaudo del Estado.

Conclusiones

Como se demostró en los acápites a, b y c anteriormente, se ha desarticulado el proyecto de ley y a pesar que existen medidas importantes como la extensión del impuesto al patrimonio, entre otras, dichas medida debería considerarse en proyectos de ley aparte, y no de manera articulada con otras disposiciones cuyo objetivo principal difieren sustancialmente unas de otras. Se recomendó a los autores trabajar en el retiro del proyecto, esperar al análisis del impacto de las medidas actuales, e ir trabajando conjuntamente en políticas públicas robustas en las materias anteriormente señaladas, propósito que no se abandonará tras el curso de este proyecto de ley, por el bienestar de la población colombiana.

6. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Ley No. 066/2021 Cámara "Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones - Ley de Equidad Fiscal".

Cordialmente,

 ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D' ARCE Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Coordinador Ponente
 CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR Representante a la Cámara Ponente	 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara Ponente
 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara Ponente	 VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA Representante a la Cámara Ponente
 BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ Representante a la Cámara Ponente	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 11 de octubre de 2021. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **negativa** para Primer Debate del Proyecto de Ley N°066 de 2021 Cámara, **"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVEN INGRESOS PARA LA EQUIDAD Y BIENESTAR SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY DE EQUIDAD FISCAL"**, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara **ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D' ARCE, VÍCTOR MANUEL ORTÍZ JOYA, BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ, WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT, CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR**, y se remite a la secretaría general de la corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2021 CÁMARA**

mediante la cual se los lineamientos para la formulación de la política pública de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional.

<p style="text-align: right;">Bogotá D.C., noviembre de 2021</p> <p>Honorable Representante JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Presidente Comisión VII Constitucional Permanente Cámara de Representantes</p> <p style="text-align: center;">REF: Informe de ponencia para ^{segundo} primer debate del Proyecto de Ley 075 de 2021 Cámara - "Mediante la cual se los lineamientos para la formulación de la política pública de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional"</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de ley 075 de 2021 Cámara - "Mediante la cual se los lineamientos para la formulación de la política pública de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional"</p> <p>CONTENIDO</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Trámite Legislativo II. Objeto y contenido del Proyecto III. Justificación de la iniciativa IV. Consideraciones Jurídicas V. Régimen de Impedimentos VI. Consideraciones de los ponentes VII. Pliego de modificaciones VIII. Proposición <p style="text-align: center;">I. TRÁMITE LEGISLATIVO</p> <p>El veintinueve (21) de julio de 2021 fue radicado el Proyecto de Ley número 075 de 2021 Cámara "Mediante la cual se implementa el programa nacional de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional" de iniciativa del Representante Edward David Rodríguez Rodríguez</p> <p>El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta No. 950 de 2021 y remitido a la Comisión</p>	<p>Séptima Constitucional de la Cámara para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.</p> <p>La Mesa Directiva de la Comisión Séptima designó como ponentes para primer debate a las Representantes Norma Hurtado Sánchez y Ángela Patricia Sánchez Leal, el día 01 de septiembre de 2021 mediante oficio CSPCP 3.7-604-201.</p> <p>El día 12 de octubre de 2021, la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes aprobó en primer debate el proyecto de ley. Posteriormente, mediante oficio CSPCP 3.7 - 953-2021, se designan nuevamente como ponentes a las mismas Representantes.</p> <p>Cabe mencionar que durante la Legislatura 2020-2021 se radicó el Proyecto de Ley 522 de 2021 Cámara sobre la misma materia, publicado en la Gaceta 189 de 2021. Esta iniciativa se archivó por tránsito de legislatura, según lo estipulado en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.</p> <p style="text-align: center;">II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>El objeto de la presente ley tiene como fin establecer una estrategia integral para erradicar la desnutrición y malnutrición prenatal con el fin de eliminar una de las primeras barreras de desigualdad que existen en la vida y desarrollo humano.</p> <p>El proyecto de ley consta de siete (7) artículos</p> <p>En el artículo 1 se define el objeto.</p> <p>En el artículo 2 establece una definición.</p> <p>En el artículo 3 se establece la Política Pública Seguridad Alimentaria Gestacional.</p> <p>El artículo 4 contempla el acompañamiento nutricional prenatal a las mujeres gestantes, como una responsabilidad de las Entidades Promotoras de Salud- EPS.</p> <p>En el artículo 5 se define el acompañamiento mental durante la etapa de gestación.</p> <p>El artículo 6 establece el beneficio denominado "caja familia", que se entregará de forma periódica durante el embarazo con el seguimiento que permita garantizar el estado de salud general de la mujer gestante y del embrión o feto hasta el término del embarazo.</p> <p>El artículo 7 contempla la vigencia.</p> <p style="text-align: center;">III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA</p> <p>Según la exposición de motivos del autor, afirma que "diversos estudios científicos reiterativos han alertado sobre las consecuencias negativas a largo plazo que la desnutrición y malnutrición en etapa gestacional tienen para el desarrollo y</p>
---	--

<p><i>crecimiento de los niños, además de contribuir a la aparición de enfermedades en la etapa adulta, esto lo contempla la Constitución Política en diversos artículos sobre la importancia de la protección y seguridad alimentaria sana de la mujer embarazada y los niños como se relaciona en los posteriores apartes"</i></p> <p>Y si bien la política nacional "De Cero a Siempre" ha mostrado resultados positivos en la nutrición, cuidado de los niños y niñas en el territorio y provee de atención integral a esta población vulnerable, es necesario que el país avance hacia la construcción de una política del cuidado de los niños y niñas desde antes del nacimiento.</p> <p>El autor cita que en el año 2002, el doctor Jorge Alvear publicó un recuento sobre los principales estudios de los efectos nutricionales en estadios intrauterinos¹. Dentro de los estudios expuestos se resalta el compilado por EZRA SUSSEER en 1998, publicado en el <i>American Journal of Epidemiology</i> que estudió las consecuencias de la hambruna en Holanda entre los años de 1944 y 1945. Esta hambruna produjo que, por un periodo de seis meses, la población redujera su promedio de calorías consumidas diarias a menos de 1000 al día, la sociedad holandesa, pudo documentar las consecuencias de la hambruna en la salud y reproducción de la población.</p> <p>Estos hallazgos son importantes porque son constantes con los resultados de otros estudios frente a la nutrición prenatal. Dentro de estos se destacan las siguientes conclusiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La exposición embrionaria o fetal a la desnutrición tiene mayores efectos a largo plazo cuando ocurre durante el primer semestre de la gestación. 2. Se evidenció un aumento en casos de desórdenes neurocognitivos y psiquiátricos, sobre todo, en la esquizofrenia. 3. También se desplegaron líneas de investigación que se relacionaban con obesidad, disrupciones cardiovasculares y cierto tipo de cánceres.² <p>La Universidad de la Sabana, dentro del documento <i>los determinantes sociales de la desnutrición infantil en Colombia vistos desde la medicina familiar</i> señala la importancia de la alimentación dentro de la gestación como herramienta fundamental para la garantía de la salud del feto y del niño después del nacimiento.</p> <p><i>"Es por esto por lo que UNICEF indica que el periodo fundamental para prevenir la desnutrición es el comprendido entre el embarazo y los dos primeros años de vida del niño, conocido como los 1000 días críticos para la vida, donde la falta de atención adecuada afectará a la salud y el desarrollo intelectual del niño el resto de su vida. Es por esto por lo que los cuidados nutricionales de la mujer durante y después del parto afectan el estado nutricional infantil. Durante el embarazo, la mujer debe proporcionarle al organismo micronutrientes para evitar retrasos de crecimiento en el</i></p> <p>¹ REVISTA BIOMÉDICA.</p> <p>² Ezra Susser, Hans W. Hoek, and Alan Brown. Neurodevelopmental Disorders after Prenatal Famine The Story of the Dutch Famine Study. <i>American Journal of Epidemiology</i>, 1998, Vol. 1747, No. 3.</p>	<p><i>niño. La alimentación después del embarazo, los cuidados de higiene y preparación de alimentos que debe tener la mujer consigo misma y con el recién nacido, influyen en su capacidad de lactar."</i>³</p> <p>Un estudio focalizado hecho en Floridablanca - Santander sobre índice de masa corporal en niños y niñas, demostró entre otras cosas, los factores socioeconómicos y hábitos integrales de alimentación están ligados al índice de masa corporal, los autores concluyeron que los datos analizados arrojaron los siguientes resultados y que son consistentes con los resultados en otras latitudes:</p> <p><i>"(...) El IMC en los preescolares estudiados estuvo asociado de manera inversa con el estrato socioeconómico y los ingresos familiares. Otras variables asociadas a un mayor IMC fueron, la preparación de alimentos a cargo de la abuela, la decisión de la alimentación por otro familiar o por el mismo preescolar y la ausencia de compañía durante el momento del consumo.</i></p> <p><i>Un IMC menor estuvo asociado a la edad de la madre, madre sin compañero, procedencia rural de la familia, número de menores de 7 años, acompañamiento durante el consumo de alimentos por familiares y no por los dos padres.</i></p> <p><i>Como recomendación, las políticas para prevenir la obesidad deben considerar la población infantil de bajos ingresos, grupo que ha mostrado ser el más indicado para implementar estrategias de prevención (...)"</i>⁴</p> <p>En conclusión, Colombia ha avanzado considerablemente en la seguridad alimentaria y atención integral con "De Cero a Siempre" la cual, ha promovido acciones que permitan garantizar alimentación a los menores de edades escolares, así como ha movilizado al ICBF en para fijar la salud infantil como una prioridad nacional. Sin embargo, debemos avanzar en el aseguramiento de la nutrición prenatal, pues ésta resulta ser tan importante como la nutrición del niño en sus primeros 5 años de vida. Se ha demostrado que garantizar la correcta nutrición es una de las políticas de prevención más importantes en las que debe avanzar el país, aunada a la necesidad del apoyo psicológico que frecuentemente es dejada de lado, pero que en los últimos años ha cobrado una relevancia importante como pilar fundamental de bienestar.</p> <p style="text-align: center;">IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS</p> <p style="text-align: center;">1. Constitución Política</p> <p>• Preámbulo</p> <p>³ Vargas, Mónica; Hernández, Erwin. Los determinantes sociales de la desnutrición infantil en Colombia vistos desde la medicina familiar. Universidad de la Sabana. 10 de marzo de 2020.</p> <p>⁴ Gloria E. Prada, Mercy M. Gutiérrez, Adriana Angarita. Asociación entre factores socioeconómicos y el Índice de masa corporal en preescolares de bajos ingresos de una institución educativa de Floridablanca, Colombia. <i>REVISTA CHILENA DE NUTRICIÓN</i> Vol. 42 No. 4. 2015.</p>
<p><i>"El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:"</i></p> <p>El artículo 65 de la Constitución Política contempla las medidas tendientes a desarrollar la seguridad alimentaria en diferentes escenarios y para diferentes sujetos de protección, como es el caso del subsidio alimentario del que goza la mujer en estado de embarazo (43); el derecho a la alimentación equilibrada de los niños (44) y la garantía del subsidio alimentario para personas de la tercera edad en caso de indigencia (46)</p> <ul style="list-style-type: none"> • ARTÍCULO 43. <p><i>"La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia."</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ARTÍCULO 44. <p><i>"Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, 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. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás."</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ARTÍCULO 46. <p><i>El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.</i></p> <p><i>El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.</i></p>	<p style="text-align: center;">2. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 - 2019.</p> <p>El PNSAN fue la estrategia que se implementó en el Estado colombiano para promover la nutrición en el país, cuyo objetivo general el "Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable"</p> <p>V. RÉGIMEN DE IMPEDIMENTOS</p> <p>En atención al artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, a continuación se explica por qué la participación en la discusión y/o votación del presente proyecto de ley no es susceptible de generar conflictos de interés para los Honorables Representantes.</p> <p>En primer lugar, es necesario referirse al Artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 que establece que para que se configure un conflicto de intereses, es necesario que el Congresista obtenga un beneficio particular, actual y directo por la aprobación de una norma.</p> <p>Por otra parte, el mismo artículo 286 de la Ley 5ª establece que no habrá conflicto de intereses en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual. e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

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

De esta manera, es necesario pensar los casos en los cuales la discusión y aprobación de este proyecto de ley primero, genere un beneficio a los congresistas que, segundo, no esté contemplado entre los casos que la ley ha determinado de manera taxativa que no configuran un conflicto de intereses.

El proyecto de ley no presenta un beneficio a dicho Congresista a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, como quiera que el objeto es el establecimiento de beneficios y obligaciones de carácter general, se considera que no ha lugar a la configuración de conflictos de interés, toda vez que no es posible que se configure un beneficio particular, actual y directo para los Congresistas que participen, discutan o voten esta iniciativa legislativa.

En este sentido, se cumple la condición descrita en el inciso a) de la norma reseñada, según la cual el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.

VI. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El día 31 de mayo de 2021, durante el trámite del proyecto de ley 522 de 2021, se realizó audiencia pública, por solicitud de los ponentes, la cual contó con la participación de los siguientes funcionarios:

1. ELISA CADENA, Subdirectora de alimentos, bebidas y salud nutricional, la cual explica el marco normativo actual sobre seguridad alimentaria en las mujeres gestantes.
2. GABRIELA HERNÁNDEZ, Líder de CISAN en la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, la cual hace recomendaciones puntuales al articulado y se compromete en enviar un concepto técnico como respuesta a la solicitud de los ponentes.
3. TATIANA ELIZABETH BRICEÑO VELOZA, Asesora del Departamento de Prosperidad Social, la cual informa que se envió concepto por parte de la entidad a la comisión.
4. LAURA PABON Directora de la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación.
5. ZULMA FONSECA, Directora de Nutrición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, manifestó que si bien la iniciativa es importante para avanzar en la protección a la primera infancia, se hace necesario realizar ajustes técnicos que son desarrollados en el concepto radicado ante la secretaria de la Comisión.
6. MYLENA GUALDRON de FIAN
7. ROSMILDA QUIÑONES de Asoparupa.

8. TATIANA NAVARRO de la Fundación Mamá Informadas.

Frente a los conceptos emitidos por las entidades, a la fecha de presentación de esta ponencia solo se recibieron los conceptos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Considera que, aunque la finalidad de proteger los derechos de los niños, niñas y madres gestantes es constitucionalmente imperiosa, no es menos cierto que el proyecto debe ser reconstruido y aclarado en su finalidad, su propuesta y su fundamentación antes de proceder con su estudio y debate. Sugiere estudiar las observaciones planteadas y fortalecer la iniciativa, de manera que se expida una norma clara teniendo en cuenta tanto los documentos y normas existentes, así como la oferta institucional vigente.

Departamento Administrativo de la Prosperidad Social

Dentro de sus conceptos sugiere respetuosamente que se revise la pertinencia de crear un nuevo plan como el que se pretende implementar, teniendo en cuenta que el Estado colombiano actualmente cuenta con herramientas tales como políticas, instituciones, normas y oferta institucional con las cuales se están abordando estas problemáticas. De igual forma, es importante que se cuente con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Con base en lo anterior y de acuerdo a las recomendaciones de las entidades presentamos el siguiente:

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Aprobado en Primer Debate	Texto Propuesto para Segundo Debate	Justificación
"MEDIANTE LA CUAL SE LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE NUTRICIÓN PRENATAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA GESTACIONAL".	"MEDIANTE LA CUAL SE LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE NUTRICIÓN PRENATAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA GESTACIONAL". "MEDIANTE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA	Se modifica el título para armonizar con el contenido del articulado.

	LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA GESTACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".	
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que atienda y mejore el estado nutricional de las mujeres gestantes conforme al diagnóstico nutricional del médico tratante.	Igual	
Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones: Seguridad alimentaria gestacional: Aseguramiento alimentario de una mujer gestante y su hijo o hija por nacer frente al riesgo de padecer hambre, malnutrición o enfermedades asociadas con la alimentación e inocuidad de los alimentos.	Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones: Seguridad alimentaria gestacional: Aseguramiento alimentario de una mujer gestante y su hijo o hija por nacer frente al riesgo de padecer hambre, malnutrición o enfermedades asociadas con la alimentación e inocuidad de los alimentos.	Se ajusta la ortografía.
Artículo 3. Política Pública Seguridad Alimentaria Gestacional. El Gobierno nacional contará con un plazo de doce (12) meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para crear	Artículo 3. Política Pública de Seguridad Alimentaria Gestacional. El Gobierno nacional contará con un plazo de doce (12) meses a partir de la entrada en vigor	Se realizan correcciones en el nombre de la política pública. Se condiciona el funcionamiento del programa FAMI del ICBF al Marco Fiscal de Mediano

	vigencia de la presente ley, para crear la Política Pública de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional con meta al 2030, la cual deberá articularse con los programas ya existentes y contener por lo menos los siguientes ejes:	Plazo. Se realizan correcciones de nomenclatura de los párrafos y literales del artículo.
la Política Pública de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria con meta al 2030, la cual deberá articularse con los programas ya existentes y contener por lo menos los siguientes ejes:	<ol style="list-style-type: none"> a) Enfoque diferencial para la nutrición rural y urbana. b) Enfoques especiales para comunidades indígenas y afrocolombianas. c) Sistema público de monitoreo y evaluación de los indicadores del estado nutricional de las mujeres gestantes. d) Estrategias integrales de nutrición a mujeres gestantes en todo el territorio nacional de forma sostenida en el tiempo. e) Seguridad Alimentaria Prenatal. f) Las demás que se consideren necesarias, acorde con la evidencia técnico-científica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Enfoque diferencial para la nutrición rural y urbana. 2) Enfoques especiales para comunidades indígenas y afrocolombianas. 3) Sistema público de monitoreo y evaluación de los indicadores del estado nutricional de las mujeres gestantes. 4) Estrategias integrales de nutrición a mujeres gestantes en todo el territorio nacional de forma sostenida en el tiempo. 5) Seguridad Alimentaria Prenatal Gestacional. 6) Las demás que se consideren necesarias, acorde con la evidencia técnico-científica.

<p>Parágrafo 1: La creación de Política Pública de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional estará en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, las Comisiones Séptima Constitucionales del Congreso de la República, de sociedades médicas reconocidas especializadas en el estado nutricional de la mujer gestante y organizaciones de la sociedad civil que demuestren trayectoria académica, investigativa o acompañamiento a la población objeto de la presente ley en los asuntos relacionados a la misma.</p> <p>Parágrafo 2: La política pública de nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional, de la que trata la presente ley, deberá propender porque el programa de madres comunitarias FAMI (Familia, Mujer e Infancia) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o el que</p>	<p>Parágrafo 1. La creación de la Política Pública de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional estará en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, las Comisiones Séptimas Constitucionales del Congreso de la República, sociedades médicas reconocidas especializadas en el estado nutricional de la mujer gestante y organizaciones de la sociedad civil que demuestren trayectoria académica, investigativa o acompañamiento a la población objeto de la presente ley en los asuntos relacionados a la misma.</p> <p>Parágrafo 3 2: El Gobierno nacional asegurará los recursos para los objetivos de la presente ley a través de las asignaciones que se realice el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para la promoción y prevención en el componente de</p>	
<p>campañas de nutrición gestacional de forma pública, visible, continua, permanente y masiva.</p> <p>El acompañamiento de nutrición gestacional deberá entregar a la mujer gestante los servicios de atención y la tecnología en salud previstos en el Plan de Beneficios en Salud de forma continua, oportuna, eficiente, con calidad y suministrar información clara, simple, completa, veraz y oportuna sobre el plan de nutrición y cuidados durante el embarazo, así como informar sobre los beneficios de la nutrición como parte del cuidado y desarrollo del feto o embrión.</p> <p>Artículo 5. Acompañamiento en la atención mental durante la etapa de gestación. Las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios garantizarán el acompañamiento en salud mental oportuno para las mujeres gestantes durante el embarazo, parto y posparto.</p> <p>Artículo 6. Caja familia. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las EAPB, diseñará una estrategia para la entrega de suplementos alimentarios y alimentos completos que cumplan con los requerimientos nutricionales prescritos</p>	<p>Igual</p> <p>Artículo 6. Caja familia. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las EAPB, diseñará una estrategia para la entrega de suplementos alimentarios y alimentos completos que cumplan con los requerimientos nutricionales prescritos</p>	<p>Se ajusta redacción del texto.</p>
<p>haga sus veces, funcione en horarios de atención de tiempo completo.</p> <p>Parágrafo 3: El gobierno nacional asegurara los recursos para los objetivos del presente proyecto de ley a través de las asignaciones que se realice el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para la promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional. Lo anterior no implica que no se puedan adquirir nuevas fuentes de financiamiento o asignaciones directas para la política pública de seguridad alimentaria gestacional.</p>	<p>alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional. Lo anterior, no implica que no se puedan adquirir nuevas fuentes de financiamiento o asignaciones directas para la política pública de seguridad alimentaria gestacional <u>sin perjuicio de nuevas fuentes de financiación o asignaciones directas que se destinen para la política de seguridad alimentaria gestacional.</u></p> <p>Parágrafo 2 3: La Política Pública de nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional, de la que trata la presente ley, deberá propender porque <u>adoptará estrategias progresivas y ajustadas al Marco Fiscal de Mediano Plazo para que</u> el programa de madres comunitarias Familia, Mujer e Infancia - FAMI - del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF -, o el que haga sus veces, funcione en horarios de atención de tiempo completo.</p>	<p>Igual</p> <p>Artículo 4. Acompañamiento del estado nutricional de las mujeres gestantes. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios - EAPB - garantizarán el acompañamiento nutricional permanente a las mujeres gestantes y realizarán</p>
<p>por el médico tratante para las mujeres gestantes que por circunstancias socioeconómicas no puedan sufragar por sus propios medios económicos el plan nutricional prenatal denominado caja familia.</p> <p>La entrega de la caja familia se debe hacer de forma periódica durante el embarazo con el seguimiento que permita garantizar el estado de salud general de la mujer gestante y del embrión o feto hasta el término del embarazo.</p> <p>Artículo 7. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará en vigor a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>por el médico tratante para las mujeres gestantes que por circunstancias socioeconómicas no puedan sufragar por sus propios medios económicos <u>una adecuada seguridad alimentaria gestacional</u> el plan nutricional prenatal denominado <u>caja familia</u>.</p> <p>La entrega de la caja familia se debe hacer de forma periódica durante el embarazo con el <u>debido</u> seguimiento que permita garantizar el estado de salud general de la mujer gestante y del embrión o feto hasta el término del embarazo.</p> <p>Artículo 7. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará en vigor <u>vigencia</u> a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se ajusta redacción del texto.</p>
<p align="center">VIII. PROPOSICIÓN</p>		
<p>Con base en las consideraciones anteriores, solicitamos a los Honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley 075 de 2021 Cámara - "Mediante la cual se los lineamientos para la formulación de la política pública de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional", de acuerdo al texto propuesto para segundo debate.</p>		
<p>Cordialmente,</p> <p></p> <p>NORMA HURTADO SÁNCHEZ Coordinadora ponente Representante a la Cámara</p>	<p></p> <p>ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL Ponente Representante a la Cámara</p>	

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 075 DE 2021 CÁMARA

"Mediante la cual se establecen lineamientos para la formulación de la política pública de seguridad alimentaria gestacional y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que atienda y mejore el estado nutricional de las mujeres gestantes conforme al diagnóstico nutricional del médico tratante.

Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

Seguridad alimentaria gestacional: Aseguramiento alimentario de una mujer gestante y su hijo o hija por nacer frente al riesgo de padecer hambre, malnutrición o enfermedades asociadas con la alimentación e inocuidad de los alimentos.

Artículo 3. Política Pública de Seguridad Alimentaria Gestacional. El Gobierno nacional contará con un plazo de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para crear la Política Pública de Seguridad Alimentaria Gestacional con meta al 2030, la cual deberá articularse con los programas ya existentes y contener por lo menos los siguientes ejes:

- 1. Enfoque diferencial para la nutrición rural y urbana.
2. Enfoques especiales para comunidades indígenas y afrocolombianas.
3. Sistema público de monitoreo y evaluación de los indicadores del estado nutricional de las mujeres gestantes.
4. Estrategias integrales de nutrición a mujeres gestantes en todo el territorio nacional de forma sostenida en el tiempo.
5. Seguridad Alimentaria Gestacional.
6. Las demás que se consideren necesarias, acorde con la evidencia técnico-científica.

Parágrafo 1. La creación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria Gestacional estará en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, las Comisiones Séptima Constitucionales del Congreso de la República, sociedades médicas reconocidas especializadas en el estado nutricional de la mujer gestante y organizaciones de la sociedad civil que demuestren trayectoria académica, investigativa o acompañamiento a la población objeto de la presente ley en los asuntos relacionados a la misma.

Parágrafo 2. El Gobierno nacional asegurará los recursos para los objetivos de la presente ley a través de las asignaciones que realice el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para la promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional. Lo anterior, sin perjuicio de nuevas fuentes de financiación o asignaciones directas que se destinen para la política de seguridad alimentaria gestacional.

Parágrafo 3. La Política Pública de Seguridad Alimentaria Gestacional adoptará estrategias progresivas y ajustadas al Marco Fiscal de Mediano Plazo para que el programa de madres comunitarias Familia, Mujer e Infancia - FAMI - del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF -, o el que haga sus veces, funcione en horarios de atención de tiempo completo.

Artículo 4. Acompañamiento del estado nutricional de las mujeres gestantes. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios - EAPB - garantizarán el acompañamiento nutricional permanente a las mujeres gestantes y realizarán campañas de nutrición gestacional de forma pública, visible, continua, permanente y masiva.

El acompañamiento de nutrición gestacional deberá entregar a la mujer gestante los servicios de atención y la tecnología en salud previstos en el Plan de Beneficios en Salud de forma continua, oportuna, eficiente, con calidad y suministrar información clara, simple, completa, veraz y oportuna sobre el plan de nutrición y cuidados durante el embarazo, así como informar sobre los beneficios de la nutrición como parte del cuidado y desarrollo del feto o embrión.

Artículo 5. Acompañamiento en la atención mental durante la etapa de gestación. Las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios garantizarán el acompañamiento en salud mental oportuno para las mujeres gestantes durante el embarazo, parto y posparto.

Artículo 6. Caja familia. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las EAPB, diseñará una estrategia para la entrega de suplementos alimentarios y alimentos completos que cumplan con los requerimientos nutricionales prescritos por el médico tratante para las mujeres gestantes que por circunstancias socioeconómicas no puedan sufragar por sus propios medios económicos una adecuada seguridad alimentaria gestacional.

La entrega de la caja familia se debe hacer de forma periódica durante el embarazo con el debido seguimiento que permita garantizar el estado de salud general de la mujer gestante y del embrión o feto hasta el término del embarazo.

Artículo 7. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará en vigencia a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Coordinadora ponente
Representante a la Cámara

ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Ponente
Representante a la Cámara

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 075 DE 2021 CÁMARA "MEDIANTE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE NUTRICIÓN PRENATAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA GESTACIONAL".

(Aprobado en la Sesión semipresencial del 12 de octubre de 2021, Comisión VII Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, Acta No. 20)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto dotar al Estado colombiano de una estrategia integral que atienda y mejore el estado nutricional de las mujeres gestantes conforme al diagnóstico nutricional del médico tratante.

Artículo 2. Definiciones: Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

Seguridad alimentaria gestacional: Aseguramiento alimentario de una mujer gestante y su hijo o hija por nacer frente al riesgo de padecer hambre, malnutrición o enfermedades asociadas con la alimentación e inocuidad de los alimentos.

Artículo 3. Política Pública Seguridad Alimentaria Gestacional. El Gobierno nacional contará con un plazo de doce (12) meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para crear la Política Pública de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria con meta al 2030, la cual deberá articularse con los programas ya existentes y contener por lo menos los siguientes ejes:

- a) Enfoque diferencial para la nutrición rural y urbana.
b) Enfoques especiales para comunidades indígenas y afrocolombianas.
c) Sistema público de monitoreo y evaluación de los indicadores del estado nutricional de las mujeres gestantes.
d) Estrategias integrales de nutrición a mujeres gestantes en todo el territorio nacional de forma sostenida en el tiempo.
e) Seguridad Alimentaria Prenatal.
f) Las demás que se consideren necesarias, acorde con la evidencia técnico-científica.

Parágrafo 1: La creación de Política Pública de Nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional estará en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, las Comisiones Séptima Constitucionales del Congreso de la República, del sociedades médicas reconocidas especializadas en el estado nutricional de la mujer gestante y organizaciones de la sociedad civil que demuestren trayectoria académica, investigativa o acompañamiento a la población objeto de la presente ley en los asuntos relacionados a la misma.

Parágrafo 2: La política pública de nutrición Prenatal y Seguridad Alimentaria Gestacional, de la que trata la presente ley, deberá propender porque el programa de madres comunitarias FAMI (Familia, Mujer e Infancia) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o el que haga sus veces, funcione en horarios de atención de tiempo completo.

Parágrafo 3: El gobierno nacional asegurara los recursos para los objetivos del presente proyecto de ley a través de las asignaciones que se realice el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para la promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional. Lo anterior no implica que no se puedan adquirir nuevas fuentes de financiamiento o asignaciones directas para la política pública de seguridad alimentaria gestacional.

Artículo 4. Acompañamiento del estado nutricional de las mujeres gestantes. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios - EAPB - garantizarán el acompañamiento nutricional permanente a las mujeres gestantes y realizarán campañas de nutrición gestacional de forma pública, visible, continua, permanente y masiva.

El acompañamiento de nutrición gestacional deberá entregar a la mujer gestante los servicios de atención y la tecnología en salud previstos en el Plan de Beneficios en Salud de forma continua, oportuna, eficiente, con calidad y suministrar información clara, simple, completa, veraz y oportuna sobre el plan de nutrición y cuidados durante el embarazo, así como informar sobre los beneficios de la nutrición como parte del cuidado y desarrollo del feto o embrión.

Artículo 5. Acompañamiento en la atención mental durante la etapa de gestación. Las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios garantizarán el acompañamiento en salud mental oportuno para las mujeres gestantes durante el embarazo, parto y posparto.

Artículo 6. Caja familia. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las EAPB, diseñará una estrategia para la entrega de suplementos alimentarios y alimentos completos que cumplan con los requerimientos nutricionales prescritos por el médico tratante para las mujeres gestantes que por circunstancias socioeconómicas no puedan sufragar por sus propios medios económicos el plan nutricional prenatal denominado caja familia.

La entrega de la caja familia se debe hacer de forma periódica durante el embarazo con el seguimiento que permita garantizar el estado de salud general de la mujer gestante y del embrión o feto hasta el término del embarazo.

Artículo 7. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará en vigor a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Coordinadora Ponente

ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1634 - Martes, 16 de noviembre de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta en la Cámara de Representates al Proyecto de Acto Legislativo número 366 de 2021 Cámara - 11 de 2021 Senado por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 066 de 2021 Cámara por el cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones - Ley de Equidad Fiscal	7
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 145 de 2021 Cámara por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal	18
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 066 de 2021 Cámara por el cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones - Ley de Equidad Fiscal	20
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 075 de 2021 Cámara mediante la cual se los lineamientos para la formulación de la política pública de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional	23