

Bogotá D.C., Diciembre de 2023

Honorable Representante  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Presidente  
Cámara de Representantes

**ASUNTO:** Radicación Proyecto de Ley “*Por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Presidente,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración del Cámara de Representantes, el proyecto de ley “*Por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones*”.

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2023 Cámara

*“Por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones”*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto derogar los impuestos saludables contenidos en el título V de la Ley 2277 de 2022.

**Artículo 2.** Deróguese el título V de la Ley 2277 de 2022, contentivo de los artículos 54 y 55 de la reforma tributaria para la igualdad y la justicia social.

**Artículo 3.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN-, diseñará y formulará una alternativa tributaria que contrarreste eficazmente la elusión y la evasión, con observancia de los principios constitucionales de eficiencia, proporcionalidad, progresividad, justicia y equidad, necesarios para suplir los ingresos derivados de los impuestos derogados con la presente ley.

**Artículo 4. Vigencia y Derogatoria.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2023 Cámara

*“Por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones”*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:**

El proyecto de ley tiene por objeto, eliminar los impuestos saludables contenidos en el título V de la Ley 2277 de 2022, y ordenar al gobierno nacional, diseñar y formular una alternativa tributaria que contrarreste eficazmente la elusión y la evasión, cumpliendo con los principios constitucionales de eficiencia, proporcionalidad, progresividad, justicia y equidad, necesarios para suplir los ingresos derivados de los impuestos que aquí se pretenden derogar.

**2. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES:**

La Constitución Política de Colombia estableció como principio fundamental que *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*<sup>1</sup>. Y dispuso como fines esenciales del Estado *“(…) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*<sup>2</sup>.

Es así como se cimienta en el Estado Social de Derecho, como piedra angular epistemológica, una perspectiva antropocéntrica, donde el individuo y sus intereses es la máxima, por lo cual la protección inherente de sus derechos, será un postulado que se verá segregado en la totalidad del ordenamiento o sistema jurídico que nos rige.

<sup>1</sup> Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>2</sup> Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia

Dichos elementos son de gran relevancia, por cuanto desde la misma comunidad internacional y de forma histórica se han reconocido esos derechos, como propios de los individuos como persona solo por el hecho de ser humanos<sup>3</sup>.

Por lo mismo, el constituyente del 91 estableció de forma positiva un decálogo abierto de derechos fundamentales, originados en dos (2) núcleos esenciales: el derecho a la igualdad y el derecho a la libertad (en ellos, se cimientan los demás principios).

Sobre el núcleo esencial de un derecho fundamental, la Corte Constitucional sostuvo que **“Tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia de esta Corporación coinciden en señalar que la teoría del núcleo esencial se aplica como una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, en tanto que es exigible un mínimo de contenido que vincula y se impone principalmente frente al legislador. En efecto, frente a la indiscutible facultad del legislador de regular e, incluso, de restringir los derechos fundamentales de las personas, el deber de respetar su núcleo esencial aparece como una barrera insuperable que es exigible para evitar que la limitación del derecho se convierta en su anulación o para impedir que se despoje de su necesaria protección”**<sup>4</sup>.

Y sobre el concepto del núcleo esencial de un derecho fundamental estableció<sup>5</sup>:

**“El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección”**. (Subraya y negrilla fuera de texto).

Por lo mismo, el constituyente soslayó el derecho a la libertad de manera positiva en varios artículos de la Carta Política (arts. 13, 16, 18, 19, 20, 26, 27, 28, entre otras del mismo orden), **por lo cual el legislador tendrá límites para la restricción de dichas libertades (atendiendo las prerrogativas del núcleo esencial)**.

<sup>3</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>4</sup> Sentencia C-756 de 2008.

<sup>5</sup> Sentencia C-756 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

En ese sentido, el presente proyecto de ley busca eliminar los llamados impuestos saludables, contenidos en el título V de la Ley 2277 de 2022 (cuyo sustento dentro del proceso legislativo se dio buscando generar poblaciones saludables<sup>6</sup>, gravando “(...) *bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesado (...)*”<sup>7</sup>); pues se considera, entre otras, que no observa los límites que para el legislador impone el núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad. En tanto, tener la posibilidad de elegir el qué comer o beber, indistintamente de ser un alimento nutritivo o no, es un asunto que le corresponde al fuero interno del individuo como persona, y no le es dable al aparato estatal inmiscuirse en tales asuntos. De tal manera, que la imposición de tales gravámenes al individuo no obedece a criterios constitucionales<sup>8</sup>, y por el contrario, si a un capricho del gobierno de turno, que lo propuso, y al legislador, que lo secundó y aprobó.

Lo anterior, por cuanto la imposición del gravamen que actualmente rige la materia, condiciona el comportamiento, el consentimiento y el elemento volitivo del individuo, lo cual mina principios de rango constitucional: las libertades de la persona, las cuales deben ser plenamente garantizables por el Estado.

<sup>6</sup> La exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 118 de 2022 Cámara “*Por medio del cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*” sostuvo entre otras, que (véase páginas 9 y 10 de la Gaceta del Congreso No. 917 del 12 de agosto de 2022):

*“(…) Una forma de reducir las externalidades negativas asociadas al consumo de las bebidas azucaradas y los alimentos ultraprocesados es implementar un impuesto sobre el consumo de estos productos. Este tipo de impuestos corresponden a una medida pigouviana, y generalmente se usan para reducir el consumo de algunos bienes que resultan en externalidades negativas sobre la salud de la población, con el fin de reducir los gastos del sistema de salud asociados a la incidencia de enfermedades derivadas del consumo de bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados y mejorar el bienestar de la población.*

*“(…) En general, la implementación de un impuesto en función de la concentración de azúcar en los productos resultaría más eficiente y progresivo en Colombia frente a uno ad valorem o de suma fija. Por un lado, de acuerdo con el Banco Mundial (2020), este diseño contribuye a disuadir el consumo de bebidas con mayores cantidades de azúcar, e incentiva a los productores a reformular sus productos en función de reducir el nivel de azúcar que contengan. Asimismo, según la Organización Mundial para la Salud (2020), los impuestos al consumo que cobran una tarifa fija sobre una cantidad determinada de azúcar del producto pueden ser los más eficaces. Por otro lado, en el contexto colombiano, la implementación de este diseño puede resultar más progresivo, teniendo en cuenta que el consumo de los refrescos en polvo, que tienen una menor concentración de azúcar por cada 100ml que las gaseosas y otras bebidas, y, por ende, serían gravados en menor proporción, es más frecuente en los hogares vulnerables del país.”*

<sup>7</sup> Véase en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/11/02/nuevo-impuesto-saludable-colombia-petro-alimentos-productos-orig/#:~:text=El%20impuesto%20saludable%2C%20que%20grava,la%20C%3%A1mara%20de%20Representantes%20de>. (Recuperado el 22 de noviembre de 2023, a las 12:51h.).

<sup>8</sup> El mismo texto constitucional consagra varios principios sobre los que se desarrolla el ordenamiento jurídico de derecho tributario; y establece un conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco general y la organización de nuestro régimen administrativo y económico. Estos principios y sistema normativo de carácter tributario deberán observar principios de primer orden, tales como la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y el interés general.

Asimismo, el constituyente del 91 estableció de forma positiva un decálogo abierto de derechos fundamentales, originados en dos (2) núcleos esenciales: el derecho a la igualdad y el derecho a la libertad (en ellos, se cimientan los demás principios). Dichas garantías deben ser siempre objeto de protección por parte de la administración pública y observadas conforme a la constitución y la ley, y deben estar basadas en la buena fe (art. 83 de la Constitución Política), por lo cual deberán ser consonantes con los principios que rigen la función administrativa (art. 209 constitucional).

Así las cosas, la administración pública de carácter tributario, se organiza con el objeto de aplicar políticas públicas de desarrollo administrativo, pero con observancia de los principios del sistema tributario que trae consigo la Constitución Política de 1991, como son la legalidad (art. 338), equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad de las leyes tributarias (se desarrolla jurisprudencialmente); así como el deber de toda persona de contribuir al financiamiento del Estado **dentro de los conceptos de justicia y equidad.**

Ahora, si bien es plausible trabajar en políticas de salud pública que propendan por promover hábitos saludables, el camino no es la tributación (que se ha dicho, raya con el desconocimiento del orden constitucional), sino por el contrario, la implementación de políticas públicas eficaces dirigidas a la prevención de enfermedades derivadas de malos hábitos alimenticios.

Por otro lado, tenemos claro que la presente iniciativa se allega al Congreso de la República, con fundamento en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 6, 139, 140 y 143 de la Ley 5ta. de 1992<sup>9</sup>. De tal manera, que se deberá proceder con lo que en derecho corresponda.

### 3. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN:

Si bien los impuestos de los que trata el presente proyecto (título V de la Ley 2277 de 2022), buscan promover hábitos saludables y desincentivar el consumo de productos ultraprocesados, su implementación y las etapas de aumento crean incertidumbre y son altamente regresivos.

Se espera un impacto directo en el costo de vida y la dinámica económica del país. Este gravamen afecta a 21 artículos esenciales de la canasta familiar, generando sobreprecios y desafíos financieros para los hogares.

Según Luis Carlos Reyes, director de la DIAN, el impuesto saludable está diseñado para ser monofásico, es decir, el impuesto será pagado solamente una vez en la primera etapa, ya sea en la primera venta, en el retiro de inventarios o en el proceso de importación, lo que en teoría no afectaría al tendero. Sin embargo, los costos serán más altos debido a que la cadena de producción ahora tiene un costo más elevado, y a su vez este costo va a ser pasado por cada punto hasta llegar al consumidor.

Ahora bien, frente a la pregunta sobre si este impuesto va a ser asumido por los consumidores colombianos, la respuesta del director de la DIAN fue que dependerá

<sup>9</sup> Con todo, se tiene claro que de conformidad con las previsiones establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 142 de la Ley 5ta de 1992, el asunto es de resorte del Gobierno Nacional (la iniciativa legislativa), empero, habrá que tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-256 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo), cuando sostuvo que:

*"Ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por éste, en lo que se conoce como iniciativa privativa del Gobierno. Para la Corte es claro que si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno, es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República no sana el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen. La coadyuvancia admitida por la Corte, para que pueda convalidar lo actuado, debe darse en el curso de los trámites legislativos que se surten en cualquiera de las etapas constitucionales, en comisiones y plenarias de las cámaras, es decir, antes de que el proyecto pase al Presidente para su sanción y objeción".*

Por lo anterior, corresponderá esperar dentro del trámite legislativo, el concepto y posible aval del Gobierno Nacional.

de la elasticidad en la oferta y demanda, lo que en comienzo dejaría ver que millones de colombianos aquejados por las dificultades económicas y la escalada en el precio de los alimentos, con una inflación que se disparó entre 2021 y 2022, volverán a verse afectados.

El impacto combinado de los impuestos podría generar un aumento en la inflación anual de 1,89%, que es lo mismo que si se aumentara el IVA en medio punto. Además, estos impuestos reducen el ingreso disponible de los hogares en cerca de un 8%, con un mayor impacto en los hogares de ingresos bajos y vulnerables, lo que los convierte en una mezcla peligrosa para los consumidores colombianos. Ahora bien, el argumento principal es disminuir el consumo y volver a los colombianos más saludables, pero, la inflación de estos productos en 2022 superaba el 10% y la demanda no cayó en ningún mes del año.

Luego, desde finales de 2022 los mismos tenderos han dicho que la reforma tributaria tiene el potencial para acabar con más de 250.000 negocios, de un total de 450.000 tiendas de barrio que existen en Colombia. Productos comunes como la gaseosa, el salchichón o las galletas subirán de precio. Además, se debe tener en cuenta que no hay estudios concluyentes de los efectos de los impuestos en la disminución de costos en la salud del futuro.

Para el académico, Alejandro Espitia, docente en Desarrollo y Macroeconomía de la Universidad Javeriana, la entrada en vigor del impuesto puede ser compleja porque, aunque sí hay estudios que garanticen que gravar las bebidas azucaradas haría que la ciudadanía limite el consumo, por razones económicas de que si sube el precio baja la demanda, no hay *“evaluaciones rigurosas sobre este tipo de impuestos que calculen los efectos en el sistema de salud. No son concluyentes. No hay una evidencia de que, efectivamente disminuirían el gasto en salud”*, lo que implicaría que la decisión se está tomando sobre *“una base donde ese efecto no está del todo comprobado”*.

Por otra parte, de acuerdo con los cálculos de la Cartera de Hacienda, el DANE y el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, **se puede inferir que el impuesto no es progresivo, sino regresivo**<sup>10</sup>: que puede recaudar menos ingresos en la

<sup>10</sup> Aunado a la regresividad del impuesto (no observa las exigencias de la Constitución Política de Colombia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional), recuérdese lo sustentado en el acápite 2 de esta exposición de motivos, en la cual se sostuvo que el título V de la Ley 2277 de 2022, no observa los límites que para el legislador impone el núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad. En tanto, tener la posibilidad de elegir el qué comer o beber, indistintamente de ser un alimento nutritivo o no, es un asunto que le corresponde al fuero interno del individuo como persona, y no le es dable al aparato estatal inmiscuirse en tales asuntos. Lo anterior, por cuanto la imposición del gravamen que actualmente rige la materia, condiciona el comportamiento, el consentimiento y el elemento volitivo del individuo, lo cual mina principios de rango constitucional: las libertades de la persona, las cuales deben ser plenamente garantizables por el Estado.

medida en la que los ingresos de quien los paga sean más altos, ya que este impuesto no se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente.

En esa misma línea, asociaciones como Fenalco han manifestado que las personas con ingresos bajos van a pagar más, porque *“esos alimentos (ultraprocesados y bebidas azucaradas) pesan más en la canasta familiar de las personas con menos ingresos”*. Esto, se comprueba debido a que, según los datos de la inflación, este gravamen afectaría casi 5 veces más a la población pobre que a la de estratos altos, lo que lo convertiría en un impuesto regresivo porque les cobraría más a los pobres que a los ricos como proporción del ingreso que reciben.

Por otro lado, se estima que las ventas van a bajar. Al aumentar el valor de un bien, la comercialización resulta afectada, especialmente por la baja en ventas. Según el profesor Espitia:

*“Los bienes sustituidos (saludables) no van a satisfacer de la misma manera en términos de dinero a las personas de menor ingreso. No satisface igual, y esto se verá reflejado en el margen de ganancia de los tenderos”*.

Así las cosas, la medida resultaría inconveniente para los dueños de los negocios en los barrios, que suman alrededor de 6000 familias, porque existe una afectación real en sus ventas. Luego, desde finales de 2022 los mismos tenderos han dicho que la reforma tributaria tiene el potencial para acabar con más de 250.000 negocios, de un total de 450.000 tiendas de barrio que existen en Colombia. Productos comunes como la gaseosa, el salchichón o las galletas subirán de precio.

#### **4. IMPACTO FISCAL:**

La Ley 2277 de 2022, *“Por Medio De La Cual Se Adopta Una Reforma Tributaria Para La Igualdad Y La Justicia Social Y Se Dictan Otras Disposiciones”*, tiene como meta un recaudo de \$20 billones (1,7% del PIB) en 2023, y, en promedio, de 1,39% del PIB entre 2024 y 2033. Hacia el mediano plazo, la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en la lucha contra la evasión, contribuirá para obtener gradualmente recursos totales equivalentes a \$50 billones (3,4% del PIB) por año.

Para los llamados “impuestos saludables” no se recaudará nada para el 2023. Los gravámenes dirigidos a los impuestos saludables, alimentos ultraprocesados y a las bebidas azucaradas no pondrían ni \$1 en 2023, pero para 2024 ya sumarían más de \$5,7 billones, hasta los casi \$8 billones en 2026.



A partir de 2024, las bebidas azucaradas y refrescos se gravarían de acuerdo con el contenido de azúcar en gramos por cada 1000 mililitros de bebida, esperan acumular \$1,7 billones de pesos anuales hasta el 2026. Para el caso de los alimentos ultraprocesados, que incluyen embutidos, snacks, dulces y polvos para preparaciones, se propone un impuesto del 10% del costo total, se estima reunir \$1,4 billones, \$2,3 bln y \$2,4 bln para los años respectivos.

Sin embargo, la presente Ley tiene presente la necesidad de estos dineros de cara a la política social y la posible recesión económica que se avecina al país, por lo que asigna la responsabilidad en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público así como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de crear un mecanismo vía superación de la evasión y la elusión, para no recargar tributariamente a las empresas ni a los consumidores.

Así las cosas, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de Ley no tiene un impacto fiscal estimado, por lo que no implica modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo ni en la regla fiscal. Las consideraciones sustentadas en la pertinencia del proyecto y su justificación legal y constitucional, aportan argumentos que dan cuenta de esto. En consideración, se pone sobre la discusión el impacto socioeconómico planteado, que se ve agravado por el anuncio de la posible recesión económica en Colombia, alcanzando cifras negativas en la producción solo comparables con la pandemia y siendo el punto más preocupante la dinámica de la inversión, que cae en un ritmo del 11% anual, y que es precisamente la que se ahuyenta con cargas tributarias como la establecida en este impuesto.

## **5. CONFLICTO DE INTERESES:**

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente

proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causas adicionales.

Cordialmente,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República