



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 761

Bogotá, D. C., viernes, 16 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 50 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 172 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del Cannabis.*

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

### Referencia: Radicación Proyecto de Acto Legislativo

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del Cannabis.*

Cordialmente,

Doctor  
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
Secretario General  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Acto Legislativo *por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del Cannabis.*

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Liberal Colombiano

JUAN FERNANDO REYES RURI.  
Representante a la Cámara por el Valle  
Partido Liberal Colombiano

Mauro TORO

Katherine Miranda

David Rivas

JUAN CARLOS  
LOSADA

Página 1 de 39

REYES KURI

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 172 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del Cannabis.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas está prohibido,

salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o sicotrópicas. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

**La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará frente al cannabis y sus derivados para el uso recreativo por parte de mayores de edad y dentro de los establecimientos que disponga la ley. Tampoco aplicará para su destinación científica, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente.**

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los enfermos dependientes o adictos.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Liberal Colombiano

JUAN FERNANDO REYES KURI.  
Representante a la Cámara por el Valle  
Partido Liberal Colombiano

Mauricio Torzo  
Katherine Miranda  
David Páez  
Luis Hernández  
Alfredo Vega  
Jaime Cristóbal  
Alfredo Delgado  
Int. Aprila  
Juanita Goebarty.  
Andrés Calle.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**CONTENIDO**

1. Objeto del Proyecto de Acto Legislativo.
2. Problema a resolver.
3. Antecedentes.
  - 3.1 Antecedentes Jurídicos y normativos sobre la materia en Colombia.
  - 3.2 Postura actual frente al uso del cannabis a nivel internacional.
    - 3.2.1 Impacto económico de la regulación en el caso internacional.
4. Regulación de estupefacientes en Colombia: análisis constitucional y legal.
  - 4.1 Prohibición vs. Derechos fundamentales.

- 4.1.1 Derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- 4.1.2 Derecho a la igualdad.
- 4.1.3 Derecho a la salud.
- 4.2 Análisis constitucional de la regulación actual frente al porte y consumo de estupefacientes.
  - 4.2.1 Afectación del derecho a la salud por el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.
  - 4.2.2 Regularización exclusiva del cannabis.
  - 4.2.3 Juicio integrado de igualdad.
5. Análisis de la afectividad de la política de criminalización del porte y consumo de drogas.
6. Modificaciones a la Constitución.
7. Conclusiones.
8. Referencias.

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto permitir la regularización del uso del cannabis con fines recreativos por parte de mayores de edad, así como la unificación de la normativa actual respecto a la utilización del cannabis para uso científico. Lo anterior dirigido a reconocer y garantizar los derechos fundamentales a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad, a alinear las referencias constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la materia y a coadyuvar a combatir el tráfico ilegal de cannabis, como estrategia para reducir la violencia en el país.

**2. PROBLEMA A RESOLVER**

En Colombia, de acuerdo al artículo 49 Constitucional, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2009<sup>1</sup>, está prohibido el porte y consumo de cualquier tipo de sustancia estupefaciente o psicotrópica (*hojas de coca, cocaína, opio, dihidromorfina, heroína, metadona, morfina, cannabis y su resina y los extractos y tinturas de cannabis, amapola, droga sintética, nitrato de amilo popper, ketamina, GHB, entre otras*), salvo prescripción médica. Prohibición que fue incluida con la finalidad de proteger la salud pública de los colombianos.

Este listado incluye el THC CANNABIS, sustancia de reconocidos efectos terapéuticos de tipo anestésico, anticonvulsivante, antiglaucomatoso y antiasmático para uso en el tratamiento del glaucoma, del asma y de la epilepsia<sup>2</sup>. Propiedades que llevaron a que en febrero de este año la Organización Mundial de la Salud (OMS) solicitara

<sup>1</sup> "Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política."  
<sup>2</sup> Roberto Serpa Flórez, *Psiquiatría Médica y Jurídica*, 2007.

su eliminación de la Lista IV<sup>3,4</sup> de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

La Ley 1787 de 2016 “*Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009*”, regularizó la importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados siempre y cuando su finalidad fuera médica o científica. En este sentido, la ley adicionó dos causales nuevas, en comparación con la redacción del texto constitucional, bajo las cuales está permitido el porte de cannabis. En consecuencia, al día de hoy existe la necesidad de armonizar la disposición constitucional y el desarrollo legal sobre la materia.

De igual forma, es claro que el artículo 49 de la Constitución en su redacción es contrario a lo dispuesto en las garantías constitucionales que dan contenido a los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y la salud pública. Lo anterior, en tanto limita, sin fundamento constitucional alguno, el ejercicio de una actividad que repercute de forma exclusiva en la órbita del individuo.

En consecuencia, en nuestro criterio, se requiere de una reforma constitucional que, además del uso medicinal, permita el uso científico y recreativo del cannabis y sus derivados tomando en consideración las actuales posturas globales en el asunto, propendiendo por la despenalización y regularización del porte y consumo.

### 3. ANTECEDENTES

#### 3.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y NORMATIVOS SOBRE LA MATERIA EN COLOMBIA

Colombia inició el camino de la regulación del consumo de estupefacientes hace más de 30 años, cuando se expidió la Ley 30 de 1986, “*Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones*.” Dicha norma, entre otras cosas, en el literal J) del artículo 2°, definió las dosis para uso personal de sustancias estupefacientes, así:

“*Artículo 2°. (Definiciones). Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:*

(...)

j) *Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier*

*sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos.*

*No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad”.*

Además, la Ley 30 de 1986, reglamentó en su artículo 32 lo concerniente a la penalización del cultivo, conservación o financiación de plantaciones (*número superior a veinte (20) plantas*) de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, permitiendo tácitamente los cultivos (*número inferior a veinte (20) plantas*) para uso personal.

Posteriormente la Corte Constitucional mediante Sentencia C-221 de 1994, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, despenalizó el porte y el consumo de la dosis personal de estupefacientes, al declarar contrario a la Constitución el artículo 51 de la Ley 30 de 1986 (*Estatuto Nacional de Estupefacientes*), que disponía penas privativas de la libertad para personas que fueran sorprendidas portando menos de veinte gramos de marihuana o uno de cocaína. El argumento esencial de la Corte fue que esas normas violaban la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, pues la conducta del consumidor no afecta, en sí misma, derechos de otras personas.

Mucho ha ocurrido desde entonces, siete periodos presidenciales, cambios regulatorios y legislativos que han hecho que la política de drogas se haya ido alejando del camino que reconocía los derechos de los consumidores como un espacio y manifestación de las libertades individuales dentro de un Estado democrático.

En el año 2009, se realizaron en el país varios esfuerzos por penalizar el consumo recreativo, los cuales culminaron en la expedición del Acto Legislativo 02, a través del cual se reformó el artículo 49 superior, elevando a rango constitucional la prohibición de porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo en los casos de prescripción médica.

Este cambio constitucional, que contrariaba los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, propició una ambigüedad jurídica que derivó en la restricción del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad de los consumidores de sustancias psicotrópicas o estupefacientes.

En el año 2011, la reforma constitucional fue demandada por sustitución de la Constitución. No obstante, la Corte Constitucional en Sentencia C-574 de 2011, se declaró inhibida por ineptitud de la demanda presentada, omitiendo un pronunciamiento de fondo sobre los cargos.

En aras de desarrollar la prohibición constitucional, en el año 2016 se discutió y aprobó la Ley 1787, “*Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009*.”, (*desarrollada*

<sup>3</sup> (La categoría más restrictiva de la convención sobre drogas de 1961 que reúne las sustancias que se consideran particularmente dañinas y con beneficios médicos limitados).

<sup>4</sup> International Drug Policy Consortium, 2019. La OMS cambia su posición con respecto a la marihuana, recuperado de: <https://idpc.net/es/alerts/2019/02/la-OMS-cambia-su-posicion#.XTS1wX3xB0k.whatsapp>.



mediante el Decreto 0613 de 2017). Esta norma reguló la producción, expedición de licencias y despenalización del porte y consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes de conformidad con la referencia constitucional sobre la materia. No obstante, en su objeto, delimitado en el artículo 1, la norma dispuso que se pretendía regular “el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados”, referencia que de entrada muestra una adición a lo previsto en el artículo 29 constitucional: el uso científico.

Al revisar el resto de la norma se evidencia que se hace referencia a usos medicinales del cannabis, previsión que no necesariamente se enmarca en la referencia del artículo 49 de la Constitución que se refiere exclusivamente a la tenencia de una fórmula médica.

De lo anterior se colige entonces que la Ley 1787 de 2016 introdujo dos excepciones adicionales al porte de cannabis, aumentando el margen de la prohibición dispuesta por el Acto Legislativo 02 de 2009.

En lo que respecta al uso recreativo, la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, dispuso en su artículo 33 la prohibición al consumo de drogas de uso ilícito, en aras de preservar la tranquilidad, y las relaciones respetuosas de las personas y la comunidad.

Esta norma implementó un proceso abreviado encaminado a sancionar a las personas que consumieran dichas sustancias, el cual contraría las garantías o la imparcialidad necesaria para determinar la sanción a imponer con el agravante de que genera una serie de estigmatizaciones en contra de los consumidores.

No obstante, todos los anteriores giros normativos, la jurisprudencia ha mantenido la postura desarrollada desde el año 1994, como se evidenció el 9 de marzo de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia SP-2940-2016, reconoció nuevamente la posibilidad de la despenalización del consumo, afirmando que los consumidores, enfermos o adictos, podían portar una cantidad diferente a la fijada por la ley para la dosis personal (20 gramos), siempre que: 1) está fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y 2) no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.

En el año 2018 se retomó la prohibición constitucional y, en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, el Decreto 1844 prohibió el porte y consumo de la dosis mínima y facultó a la Policía Nacional para adelantar el decomiso de las sustancias estupefacientes, así como para la imposición de una sanción.

Finalmente, y de forma reciente, la Corte Constitucional, en comunicado del 6 de junio de 2019, informó que a través de la Sentencia C-253 de 2019, declaró inexecutable las “normas legales que establecen una prohibición genérica y amplia al consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público y en espacios privados abiertos al público o que trascienden a lo

público<sup>5</sup>”. Si bien la sentencia no ha sido publicada, en el comunicado refiere la Corte que “el texto legal de las reglas acusadas tiene unas amplias prohibiciones que impactan el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de forma considerable”, afirmación que se enmarca en la ya enunciada línea jurisprudencial que identifica estos asuntos como propios de la órbita del individuo.

Esto nos lleva a concluir que en Colombia han existido dos claras tendencias; una prohibicionista y otra, reivindicatoria de las libertades individuales. En síntesis, las Cortes han abierto la posibilidad de adoptar una política de drogas más humana, garantista y eficaz al permitir la dosis mínima, la dosis de aprovisionamiento y el derecho al libre consumo, pero las políticas actuales materializadas en el Acto Legislativo 02 de 2009, el Código Nacional de Policía y el Decreto 1844 de 2018, han optado por la aplicación de medidas prohibicionistas que desconocen derechos fundamentales.

Amén de lo anterior, existe una clara incoherencia entre la Ley 1787 de 2016 y el artículo 49 de la Constitución, en tanto la ley aumentó las excepciones a la prohibición del porte de cannabis.

Consecuencia de lo anterior, en la actualidad no existe certeza sobre los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales en la materia, por lo cual es pertinente adoptar una única posición estatal. Para el efecto, se procederá a realizar un análisis de derecho comparado sobre la regulación del cannabis en otros países, así como de los efectos que se han derivado de la prohibición actual. Finalmente, se retomará el estudio constitucional y legal sobre la materia para justificar este proyecto de Acto Legislativo.

### 3.2 POSTURA ACTUAL FRENTE AL USO DEL CANNABIS A NIVEL INTERNACIONAL

Son muchos los países que, poco a poco, han venido realizando una transición hacia la regularización del cannabis tanto de uso recreativo como de uso medicinal y científico. Países como Uruguay, Argentina, México, Holanda, Canadá, el Estado de Colorado en Estados Unidos y la ciudad de Copenhague en Dinamarca han enarbolado las banderas de la regularización del cannabis como pioneros, si bien no todos han sido exitosos en modificar la ley, hay casos concretos en que se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, registro, publicidad, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo mercado legal, como se muestra a continuación<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Comunicado de Prensa del 6 de junio de 2019.

<sup>6</sup> Esta comparación se basa en la regulación y normatividad de acuerdo a investigaciones publicadas por la Fundación Renovatio y por la Organización de los Estados

**Tabla 1. Aspectos modificados en Uruguay, Colorado (Estados Unidos) y Canadá**

URUGUAY	COLORADO – EE.UU.	CANADÁ
<b>Enfoque</b>		
- Salud pública. - Control estatal. - Desmercantilización del cannabis.	- Salud y seguridad pública. - Eficiencia y libertad individual. - Recaudación. - Libre mercado.	- Enfoque salud pública. - Seguridad en la práctica. - Libre mercado.
<b>Objetivos</b>		
- Proteger a los habitantes del comercio ilegal y el narcotráfico. - Atacar consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas. - Reducir la incidencia del narcotráfico y del crimen organizado.	<i>Enmienda 64:</i> - Uso eficiente de los recursos para la aplicación de la ley. - Aumento de ingresos para fines públicos. - Libertad individual. <i>Principio rector gobierno Colorado:</i> crear un entorno normativo y de aplicación de la ley robusto que proteja la seguridad pública y evite el desvío de marihuana de venta al por menor a personas menores de 21 años o de fuera del Estado de Colorado.	- Protección de la salud. - Luchar contra el Crimen Organizado.
<b>Entidad que regula</b>		
Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA). Ministerio de Salud Pública.	Marijuana Enforcement División/ División de Aplicación de la Ley sobre Marihuana. Departamento de Hacienda.	Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations (ACMPR) del Ministerio de Salud Canadiense (Health Canada).
<b>Distribución</b>		
- Sector público y privado. - Farmacias. - Clubes de cannabis.	- Sector privado. - Locales comerciales con licencia de dispensación de cannabis medicinal hasta jul. 2014. - Después licencia medicinal y/o comercial.	- Sector privado. - Locales comerciales con licencia. - Experimentos con clubes de cannabis.
<b>Establecimientos de venta</b>		
-Farmacias acreditadas en el registro del IRCCA. - Clubes de cannabis registrados en el IRCCA.	Establecimientos con autorización	- Clubes de Cannabis. - Establecimientos con licencias autorizadas.
<b>Edad permitida</b>		
18 años	21 años	18 años
<b>Registro</b>		
- Registro de cultivos en el IRCCA (Datos de carácter sensible). - Registro de personas usuarias y de integrantes de clubes (Datos de carácter sensible).	No se permite según la ley pero están obligados a instalar cámaras que registren la identidad de vendedor y comprador.	- Registro de usuarios de clubes de cannabis. - Registro de usuarios de cannabis medicinal.
<b>Publicidad</b>		
Prohibida	Regulada	Prohibida
<b>Fiscalidad</b>		
Precio de licencia + 20% IVA en suspenso (no se traslada al precio final de venta al público).	- Impuestos municipales (variables) Impuestos indirectos - ( <i>Excise taxes</i> ): 15% IVA especial ( <i>Sales tax</i> ): 10% - IVA estatal: 2,9%	Existen dos tipos de impuestos: - Nacional. Se implementa un impuesto consistente en el pago de 1 dólar canadiense por gramo o del 10% del precio de venta final, dependiendo de cuál sea el más elevado. - Provincial. Se implementa el impuesto de venta de cualquier producto que varía entre el 13 y el 15%.

Destinación de recursos recaudados		
Sistema Educativo y Sistema de Salud.	Impuestos indirectos. - Primeros 40 millones van a Fondo para la construcción de escuelas. Después de los 40 millones se destinan a Fondo de Efectivo de Marihuana ( <i>Marihuana Cash Fund</i> ).	No se ha establecido destinación específica.
Prevención		
Disciplina obligatoria en el Sistema Nacional de Educación Pública.	Integrada en los programas de prevención de alcohol, tabaco, drogas ilegales y otras sustancias.	Programas dirigidos por el Ministerio de Salud canadiense en la prevención y uso responsable de las sustancias psicoactivas.

Fuente: UTL-Juan Fernando Reyes Kuri.

**Tabla 2. Medidas implementadas**

URUGUAY	COLORADO – EE.UU.
Regulación ley.	Regulación de delitos cannabis
Puesta en marcha de Sistemas de monitoreo y evaluación de la implementación de la ley	Regulación de establecimientos
Formación fuerzas seguridad aduanas	Regulación de impuestos
Creación programa de capacitación especializada en política de drogas y carrera especializada en políticas de drogas.	Regulación de penas por conducir bajo efectos cannabis
Ensayo clínico uso cannabis para deshabituación pasta base	Regulación de Estudios sobre efectos cannabis en la salud y sobre acciones y gastos de represión.

Fuente: UTL-Juan Fernando Reyes Kuri.

### 3.2.1 IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN EN EL CASO INTERNACIONAL

Diferentes aspectos económicos muestran que la regulación del uso recreativo del cannabis es un gran incentivo para fortalecer la economía. Si pensamos en impuestos al consumo, estamos mirando una fuente de financiación que puede ser usada para programas sociales de salud y prevención del abuso de sustancias. Además, con la regulación se están generando empleos en el marco de la legalidad e impulsando la economía. Lo cual repercute favorablemente en la lucha para terminar con el mercado negro e ilegal y aliviar el sistema carcelario y judicial y, convertir este flagelo en una política encaminada al desarrollo sostenible del país.

Así como el alcohol y el tabaco están regulados y pagan impuesto, los impuestos al consumo del cannabis pueden ser una fuente de financiación para Programas Sociales, de Salud y de Prevención de Abuso de Sustancias.

En Estados Unidos, en los Estados de Colorado, Washington, Oregón y Alaska, hoy los ingresos por los impuestos en este tema se encuentran por encima de los valores que habían estimado. Como lo muestra el reporte del Drug Policy Alliance (Alianza

para Políticas de Drogas) de 2018<sup>7</sup>, los impuestos recaudados por las ventas de marihuana:

- En Washington generaron ingresos por USD \$315 millones en el año fiscal 2016-2017.
- En Colorado las ventas generaron USD \$600 millones desde 2014.
- En Oregón, se recaudaron en el periodo fiscal 2016-2017 USD \$70 millones, el doble de lo presupuestado inicialmente.

Estos nuevos ingresos han podido ser utilizados para la financiación de programas de educación y política social<sup>8</sup>:

- Colorado distribuyó USD \$230 millones al Departamento de Educación entre 2015 y 2017, para financiar la construcción de escuelas, programas de alfabetización temprana y de prevención del matoneo.
- Oregón destina un 40% de los ingresos por impuestos a la marihuana para financiar el Fondo Estatal para las Escuelas y un 20% al tratamiento de adicciones al alcohol y las drogas.
- Nevada proyecta invertir el 15% de su recaudo en el Fondo Estatal para las Escuelas, lo cual se espera esté alrededor de USD \$56 millones para los próximos dos años.
- Washington destina el 25% de su recaudo para programas de tratamiento de abuso de sustancias, la educación sobre estas y prevención. Otro 55% se destina a financiar planes básicos de salud.
- Se espera que, Alaska recoja USD \$12 millones anuales que van a ser usados para financiar programas de tratamiento de adicción a las drogas y centros comunitarios residenciales.
- California y Massachusetts invertirán parte de su recaudo de impuestos en las comunidades más afectadas por arrestos de

<sup>7</sup> Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C.* (pp.2) Recuperado de: [http://file-server.idpc.net/library/dpa\\_marijuana\\_legalization\\_report\\_v8\\_0.pdf](http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf)

<sup>8</sup> Ibídem.



drogas, encarcelamiento, comunidades de bajos ingresos y para reparar el daño de la aplicación desigual de las políticas de drogas.

Lo anterior es importante verlo a la luz de las cifras de judicialización, el consumo de marihuana y salud en los Estados que han regulado el consumo recreativo, respecto al resto de los Estados en Estados Unidos que no lo han hecho. Por ejemplo:

- En los Estados donde fue regulada la marihuana bajaron significativamente los arrestos por posesión de drogas, ahorrándoles cientos de millones de dólares al Tesoro y antecedentes penales a las personas que los estigmatizarían de por vida.<sup>9</sup>
- El consumo de marihuana entre jóvenes se ha mantenido estable en los Estados que la han regulado. En los Estados de Washington, Colorado y Alaska, la cifra de consumo de marihuana entre estudiantes de secundaria está en línea con el promedio nacional.<sup>10</sup>
- La regulación de la marihuana está relacionada con tasas más bajas de sobredosis y muertes relacionadas a otras drogas más peligrosas como los opioides.<sup>11</sup>
- La regulación de la marihuana no ha incrementado los arrestos por conducir en estado de intoxicación por alcohol o drogas en los Estados de Colorado y Washington.<sup>12</sup>
- No hay tampoco correlación entre los accidentes de tránsito y la regulación. En Colorado y Washington, los accidentes son estadísticamente similares a aquellos sin marihuana legal.<sup>13</sup>

Es importante resaltar que, de acuerdo a la agencia calificadora de riesgo crediticio Moody's, los ingresos por impuestos de la regulación de la marihuana recreativa son positivos para los Estados y ciudades de Estados Unidos que han legalizado su consumo.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C.* (Pp.1) Recuperado de: [http://fileserver.idpc.net/library/dpa\\_marijuana\\_legalization\\_report\\_v8\\_0.pdf](http://fileserver.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf)

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C.* (Pp.2) Recuperado de: [http://fileserver.idpc.net/library/dpa\\_marijuana\\_legalization\\_report\\_v8\\_0.pdf](http://fileserver.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf)

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C.* (Pp.2) Recuperado de: [http://fileserver.idpc.net/library/dpa\\_marijuana\\_legalization\\_report\\_v8\\_0.pdf](http://fileserver.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf)

<sup>14</sup> Moody's. 2018. *Recreational Marijuana Tax Revenues are Marginal Credit Positives.* Recuperado de: <https://>

Entonces, regular es una manera de impulsar la economía y generar empleos dentro del marco legal. En Estados Unidos, el consumo de cannabis recreativo se ha vuelto un motor económico, según Drug Policy Alliance (2018)<sup>15</sup>, la industria de la marihuana ha creado entre 165.000 y 230.000 empleos en ese país, cifra que se espera que crezca cuando más Estados legalicen la marihuana y los mercados cuenten con más actores legales.

Además, un reporte del Congresista Norteamericano E. Blumenauer, señala cómo la industria de la marihuana se ha convertido en una de las de mayor crecimiento en Estados Unidos.<sup>16</sup> Pues las ventas crecieron de USD \$4,6 billones en 2014 a USD 5,5 billones en 2015, y se estiman en USD 7,2 billones en 2017. También, señala el Congresista que la industria de la marihuana podría producir en Estados Unidos alrededor de 300.000 empleos para 2020 y crecer a un monto cercano a los USD \$24 billones.

Debemos tener en cuenta que, muchos de los recursos generados por la industria de la marihuana en Estados Unidos ahora están ocurriendo en un mercado legal en el cual pagan impuestos y existe una regulación. Lo anterior es de gran importancia, pues permite debilitar estructuras ilegales que se benefician de los mercados generados por la ilegalidad de ciertas sustancias.

Por tanto, es importante pensar la regulación como una herramienta para desfinanciar economías ilegales, que en Colombia por más esfuerzos que hemos hecho no se ha podido lograr.

La regulación del consumo de la marihuana puede ser una herramienta para debilitar las organizaciones delictivas que se benefician de las economías ilegales que se desarrollan alrededor de esta actividad. El Primer Ministro de Canadá, Justin Trudeau, mencionó en una conferencia económica en 2016, que entre sus dos principales razones para regular la marihuana en Canadá está evitar que billones de billones de dólares vayan a los bolsillos del crimen organizado como parte del comercio ilegal de marihuana en su país, y así reducir significativamente el crimen.<sup>17</sup>

[www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderrArticle.aspx?articleId=2170361&SctArtId=467339&from=CM&nsl\\_code=LIME&sourceObjectId=10882078&sourceRevId=3&fee\\_ind=N&exp\\_date=20290221-02:28:22](http://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderrArticle.aspx?articleId=2170361&SctArtId=467339&from=CM&nsl_code=LIME&sourceObjectId=10882078&sourceRevId=3&fee_ind=N&exp_date=20290221-02:28:22)

<sup>15</sup> Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C.* Recuperado de: [http://fileserver.idpc.net/library/dpa\\_marijuana\\_legalization\\_report\\_v8\\_0.pdf](http://fileserver.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf)

<sup>16</sup> Blumenauer, E. 2018. *The Path Forward: Rethinking Federal Marijuana Policy.* (Pp.10). Recuperado de: [https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport\\_ThePathForward.pdf](https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport_ThePathForward.pdf)

<sup>17</sup> Washington Post. 2016. *Justin Trudeau may have made the best case for legal pot ever.* Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/06/10/why->

La Comisión Global de Políticas de Drogas<sup>18</sup>, en su informe “*Regulación: El Control Responsable de las Drogas*”<sup>19</sup>, menciona que la regulación de las drogas debe ser incremental— *iniciando con drogas de menor potencia*— y que puede ser un camino para desempoderar al crimen organizado. Asimismo, menciona cómo la regulación es una oportunidad para un desarrollo alternativo de poblaciones vulnerables, al generar espacios para negocios legales, a través de canales reglamentados para suplir la demanda que desplazan los canales ilegales.

Más importante aún, señala el informe, es el hecho de que los impactos que puede tener y ha tenido la lucha contra las drogas, como ha sido planteada hasta ahora, son marginales sobre los índices de consumo y comercialización, pues “*las leyes económicas de la oferta y la demanda no se rompen tan fácilmente*”.<sup>20</sup> Es decir que, en el caso que el suministro de cierta droga se vea disminuido por mayor persecución o actividad policiva, esto solamente se va a ver reflejado en costos más altos de los productos ilegales o en productos de menor pureza en el mercado. Igualmente, los mayores precios en el mercado atraen nuevos actores al negocio de las drogas ilegales, pues a partir de la prohibición se generan retornos más altos, si bien existen mayores riesgos.

Al disminuir el retorno y beneficio al que pueden acceder actores ilegales en el mercado de

las drogas, se debilita el crimen organizado y se desarticulan canales que sustentan estas economías. Es importante mencionar que, la economía ilegal de las drogas trabaja en conexión con otras actividades delictivas, por lo que una disminución en el tráfico de drogas, como lo que se espera sucedería con la regulación del uso recreativo de la marihuana, podría tener repercusiones importantes sobre otras actividades delictivas. De acuerdo con la OEA las actividades conexas al tráfico de drogas son: “*el tráfico internacional de armas, contrabando, falsificación y tráfico de personas, el control y la explotación doméstica del trabajo sexual, el robo y la venta de bienes robados, secuestro, extorsión y victimización de migrantes*”.<sup>21</sup>

Por otro lado, en Latinoamérica la experiencia de Uruguay es destacable pues ha tenido una lucha con el mercado negro a través de precios del mercado. Con la regulación del uso recreativo del cannabis, este país ha dado lecciones de una política de regulación estatal basada en el precio de una sustancia controlada en el mercado ilegal. En Uruguay las farmacias actúan como puntos de venta de la marihuana producida por las compañías que tienen autorización estatal y pueden vender hasta 40g al mes a los compradores. Además, existe la alternativa de formar clubes de marihuana, los cuales tienen permitido cultivar hasta 480g al año por persona.

Dichas opciones de compra y producción legales han representado un fuerte golpe a las economías al margen de la ley. El Instituto de Regulación y Control del Cannabis de Uruguay (IRCCA) ha reportado que alrededor del 55% de los usuarios de marihuana participan en el mercado regulado. Lo anterior es de gran importancia, pues las estructuras ilegales de comercio de marihuana se están viendo directamente afectadas a través de la pérdida de clientes que deciden participar en los canales legales. Lo anterior, se ha logrado dado que el Gobierno fija el precio de la marihuana legal y lo fija en línea al del mercado negro, por lo que no existen grandes incentivos para que dicho mercado prospere. Actualmente el precio de 1 gramo de marihuana se encuentra en \$40 Pesos uruguayos, es decir alrededor de USD \$1.2.<sup>22</sup>

Otro punto importante es que la regulación de la marihuana para uso recreativo puede llevar a que los países ahorren importantes recursos en políticas punitivas y sobrepoblación carcelaria.<sup>23</sup> Estados Unidos, por ejemplo, lo ha logrado pues cuando se dio

*people-who-hate-marijuana-should-legalize-it-anyway-according-to-justin-trudeau/?noredirect=on&utm\_term=.75678dd510b9*

<sup>18</sup> Establecida en 2011, la Comisión Global de Políticas de Drogas fue fundada por un grupo de líderes políticos del mundo y expresidentes con el fin de “poner fin a la fracasada guerra a las drogas, y pedir reformas fundamentales del régimen mundial de prohibición de las drogas”. “La Comisión es el grupo más distinguido de líderes de alto nivel que ha convocado a realizar tales cambios de gran alcance – incluyendo no solo alternativas al encarcelamiento y un mayor énfasis en los enfoques de salud pública al uso de drogas sino también descriminalización y experimentación de regulaciones legales”. Algunos de los comisionados son: Louise Arbour (Ex-Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas), Sir Richard Branson (Fundador Virgin Group), Fernando Henrique Cardoso (Expresidente de Brazil), Helen Clark (Ex Primer Ministra de Nueva Zelanda), Ruth Dreifuss (Expresidenta de Suiza), Mohamed ElBaradei (Director General Emerito del Organismo Internacional de Energía Atómica y premio Nobel de Paz), Joyce Banda (Expresidenta de Malawi), César Gaviria (Expresidente de Colombia), Ricardo Lagos (Expresidente de Chile), José Ramos Horta (Expresidente de Timor-Leste y premio Nobel de Paz), Juan Manuel Santos (Expresidente de Colombia y Premio Nobel de Paz). Recuperado de: [http://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_on\\_Drug\\_Policy\\_Press\\_Release\\_Spanish.pdf](http://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_on_Drug_Policy_Press_Release_Spanish.pdf)

<sup>19</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Regulación: El Control Responsable de las Drogas*. Recuperado de: [http://fileserv.idpc.net/library/SPA-2018\\_Regulation\\_Report\\_WEB-FINAL.pdf](http://fileserv.idpc.net/library/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf)

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Regulación: El Control Responsable de las Drogas*. (Pp. 33). Recuperado de: [http://fileserv.idpc.net/library/SPA-2018\\_Regulation\\_Report\\_WEB-FINAL.pdf](http://fileserv.idpc.net/library/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf)

<sup>22</sup> *El Observador*. 2018. *El jueves aumenta el precio de la marihuana a \$200*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-jueves-aumenta-el-precio-de-la-marihuana-a-200--201813019260>

<sup>23</sup> Referencia a “*Sobredosis Carcelaria*” tomada del título del informe de Dejusticia de 2017 titulado “*Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*”.



la regulación, disminuyeron significativamente los arrestos por posesión de drogas.<sup>24</sup> Los expedientes judiciales para los Estados de Washington y Colorado entre 2011 y 2015 bajaron respectivamente 98% y 81%. Y los arrestos por posesión de marihuana han disminuido significativamente de la siguiente manera:<sup>25</sup>

- Colorado: 88% (2012-2015).
- Washington D.C.: 98.6% (2013-2016).
- Oregón: 96% (2013-2016).
- Alaska: 93% (2013-2015).

Emprender la regularización del uso recreativo y científico del cannabis en Colombia, representa una oportunidad para fortalecer la economía del país, reducir el crimen y los mercados ilegales, y además aliviar el sistema carcelario y judicial nacional.

#### 4. REGULACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN COLOMBIA:

##### ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La Corte Constitucional en Sentencia T-388 de 2013 determinó que la política criminal colombiana se ha caracterizado por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad, volátil y débil. Estas características resultan problemáticas, en tanto, desligan la política criminal de sus objetivos principales: combatir la criminalidad y lograr la efectiva resocialización de los condenados.

Bajo esta directriz, Colombia ha enfrentado el problema que se deriva del narcotráfico, promoviendo políticas de criminalización que atacan indistintamente a todos los eslabones de la cadena, no solo a su producción y tráfico sino además a su consumo. Estas políticas no han sido eficientes, principalmente porque a la fecha no han logrado reducir de manera contundente la oferta o la demanda de sustancias ilegales, generando efectos secundarios con graves repercusiones sociales, tales como: 1) economías ilícitas (narcotráfico), 2) una discriminación injustificada a grupos poblacionales vulnerables, 3) violencia, 4) inseguridad en los diferentes escenarios ciudadanos y 5) abuso de sustancias tanto legales como ilegales.

Las políticas prohibicionistas, además de ser infructuosas, y altamente costosas en términos de recursos y vidas, van en detrimento de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, igualdad y salud pública.

La penalización del cannabis no impide que las personas accedan a ella, pero las obliga a consumirla en condiciones de ilegalidad y bajo constante amenaza policial.<sup>26</sup>

A continuación, analizaremos las políticas actuales a la luz del derecho constitucional colombiano, así como de la política criminal vigente. Esto con el fin de evidenciar que es momento de cambiar la regulación vigente en aras de fortalecer un sistema jurídico coherente y de lograr resultados más efectivos en lo relativo al control del porte y consumo del cannabis.

#### 4.1 PROHIBICIÓN VS. DERECHOS FUNDAMENTALES

Como fue referido al inicio de este documento, el consumo de sustancias estupefacientes está relacionado con tres derechos fundamentales: el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la igualdad y el derecho a la salud.

##### 4.1.1. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD

El derecho al libre desarrollo de la personalidad, manifestación de la libertad como un fin esencial del Estado Social de Derecho<sup>27</sup>, se deriva del reconocimiento expreso realizado por el Constituyente en el artículo 16 de la Carta Política, en virtud del cual “*todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico*”.

Este derecho, de naturaleza fundamental, ostenta un vínculo innegable con el derecho a la dignidad humana y “*busca proteger la potestad del individuo para autodeterminarse; esto es, la posibilidad de adoptar, sin intromisiones ni presiones de ninguna clase, un modelo de vida acorde con sus propios intereses, convicciones, inclinaciones y deseos, siempre, claro está, que se respeten los derechos ajenos y el orden constitucional*”.<sup>28</sup>

En reiterados pronunciamientos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en que todas las limitaciones al derecho al libre desarrollo de la personalidad deben contar con un fundamento jurídico constitucional.<sup>29</sup> Lo anterior implica que la libertad de configuración legislativa se encuentra especialmente restringida y que, en cualquier caso, es necesario realizar un juicio de ponderación para garantizar que no se vea afectada la autonomía de cada ser humano para alcanzar su realización personal.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. (P.p 1) Recuperado de: [http://file-server.idpc.net/library/dpa\\_marijuana\\_legalization\\_report\\_v8\\_0.pdf](http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf).*

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Rodrigo Uprimny, “Una oportunidad perdida”, *Dejusticia*. 2019.

<sup>27</sup> Preámbulo de la Constitución Política de 1991.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> No le corresponde al Estado, ni a la sociedad, sino a las propias personas, decidir sobre la manera en como desarrollan sus derechos y construyen sus proyectos y

Bajo esta línea jurisprudencial, la Corte ha reconocido, desde el año 1991, un extenso catálogo de derechos que habían sido limitados por iniciativa legislativa y que hacían referencia a aspectos íntimos de los ciudadanos, entre los que se resaltan aquellos relacionados con la orientación sexual o el consumo de sustancias psicoactivas.

Fue precisamente este último tema, la penalización del consumo de drogas, el que motivó en el año 1994 un análisis sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad y a los límites del legislador en esa materia.

Dentro del análisis realizado por la Corte en la sentencia referida, afirmó el Alto Tribunal que el *“legislador puede prescribirme la forma en que debo comportarme con otros, pero no la forma en que debo comportarme conmigo mismo, en la medida en que mi conducta no interfiere con la órbita de acción de nadie. Si de hecho lo hace, su prescripción solo puede interpretarse de una de estas tres maneras: 1) expresa un deseo sin connotaciones normativas; 2) se asume dueño absoluto de la conducta de cada persona, aún en los aspectos que nada tienen que ver con la conducta ajena; 3) toma en cuenta la situación de otras personas a quienes la conducta del sujeto destinatario puede afectar”*.

De lo anterior se desprende entonces que, el Estado no está facultado para imponer, ni siquiera por la vía legislativa, unos límites al accionar de cada individuo en aquellas actividades que repercutan únicamente en su autodeterminación, menos aun cuando estos límites tengan como único fundamento la imposición de una visión particular sobre lo que le conviene o no realizar al ser humano.<sup>31</sup>

Este análisis llevó a la Corte Constitucional, en aquella oportunidad, a declarar la inexecutable de los artículos 51 y 87 de la Ley 30 de 1986 que sancionaban el porte de dosis personal de cocaína, marihuana o cualquier otra droga que produjera dependencia, pues contrariaban abiertamente los postulados del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Sobre el particular, refirió la Corte que el consumo de este tipo de sustancias es un asunto que no escapa de la órbita del ser humano y, en consecuencia, no es un tema que pueda ser regulado por el Legislador, menos a través de la imposición de una prohibición absoluta.

En esa medida, a partir de la fecha, las personas quedaron facultadas para el porte y consumo de la dosis mínima. Lo cual fijó un claro límite entre la política criminal del Estado en materia de estupefacientes y la facultad individual para consumir estas sustancias, como expresión del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad.

*modelos de realización personal”*. Corte Constitucional Sentencia T-516 de 1998 M. P.: Antonio Barrera.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

#### 4.1.2. DERECHO A LA IGUALDAD

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política<sup>32</sup>, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional que le ha reconocido una estructura compleja, compuesta por varias facetas<sup>33</sup>: la igualdad como valor, como principio y como derecho.

*“En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines o propósitos, cuya realización es exigible a todas las autoridades públicas y en especial al legislador; en el desarrollo de su labor de concreción de los textos constitucionales.*

*En su rol de principio, se ha considerado como un mandato de optimización que establece un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta general en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces.*

*Finalmente, en tanto derecho, la igualdad se manifiesta en una potestad o facultad subjetiva que impone deberes de abstención como la prohibición de la discriminación, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta.”*<sup>34</sup>

El principio impone al Estado entonces el deber de tratar a todos sus ciudadanos, de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos. Este deber, a su vez implica la implementación de cuatro mandatos:

- i. Trato idéntico a quienes se encuentren en circunstancias idénticas.
- ii. Trato enteramente diferenciado a quienes no compartan con otros, ningún elemento en común.
- iii. Trato paritario a quienes se encuentren en una posición similar y diversa, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de las diferencias).

<sup>32</sup> *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2017. M. P. José Antonio Cepeda Amarís (E).

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

- iv. Trato diferenciado a destinatarios a quienes se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero que las diferencias sean más relevantes que las similitudes.<sup>35</sup>

Lo anterior es consecuente con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-221 de 1994 en la que una de las circunstancias que motivó la inexecutable de las disposiciones que penalizaban la dosis personal fue que esta medida implicaba un trato discriminatorio hacia los consumidores. Esto, en tanto no se demostró que existiera un fundamento constitucional para soportar esta prohibición que únicamente traía como efecto la limitación de los derechos de un grupo poblacional.

#### 4.1.3. DERECHO A LA SALUD.

Ahora bien, como fue advertido al inicio de esta exposición de motivos, a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional y del reconocimiento, realizado vía jurisprudencial, de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y la igualdad de los consumidores, desde el año 1994 iniciaron las iniciativas de reforma constitucional para prohibir el porte y consumo de estupefacientes.

En la Sentencia C-574 de 2011, a través de la cual la Corte Constitucional estudió la demanda del Acto Legislativo 02 de 2009, se relataron todos los intentos de modificación del artículo 16 de la Constitución Política que finalmente se concretaron en el 2009 con un enfoque distinto: la protección al derecho a la salud.

El artículo 49 de la Carta Política consagra la salud como un servicio público a cargo del Estado, entendido como el conjunto de políticas que buscan garantizar integralmente la salud de la población, por medio de acciones de salubridad colectiva e individual, y sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país.

No obstante, a través de amplia jurisprudencia, la Corte Constitucional consolidó un proceso de reconocimiento de la Salud como un derecho fundamental que culminó con la expedición de la Ley 1751 de 2015.<sup>36</sup>

Teniendo en cuenta que el consumo de estupefacientes había sido tratado también por la jurisprudencia constitucional desde el enfoque de los sujetos farmacodependientes, en el año 2009 se impulsó el Acto Legislativo que incluyó la prohibición del porte y consumo de estas sustancias, desde el artículo 49 constitucional.

Sobre esta materia, la Corte había venido reconociendo que es *“deber del Estado de brindar a las personas farmacodependiente el tratamiento*

*necesario para superar el estado de alteración al que se encuentra sometido, resaltando que para la prestación de este servicio se debe tener en cuenta aspectos como el tiempo de consumo, la sustancia ingerida y los problemas personales que del consumo se han derivado”*.<sup>37</sup>

Así las cosas, partiendo de la posible afectación que el consumo podría generar en los individuos y en la protección al derecho a la salud de los colombianos, en el 2009 se incluyeron las siguientes modificaciones al artículo 49 C. P.:

*“El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.*

*Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.”*

De lo anterior se desprende que hoy en día está consagrada una prohibición de orden constitucional frente al consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo prescripción médica, en contraposición a una prohibición de orden legal donde se exceptúan los fines medicinales y científicos, como lo dispuso la Ley 1787 de 2016. Lo anterior, como parte de la protección y reconocimiento del derecho a la salud.

#### 4.2. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN ACTUAL FRENTE AL PORTE Y CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES.

Es menester analizar los efectos de la política actual frente al consumo y porte de estupefacientes. Preliminarmente, es pertinente hacer referencia al pronunciamiento de la Corte Constitucional realizado en el 2002, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra todas las normas que tipificaban los delitos de tráfico de estupefacientes.

En esa oportunidad el máximo Tribunal Constitucional analizó si el criterio político-criminal del legislador, que le condujo a tipificar el tráfico de estupefacientes, es susceptible de control constitucional. Sobre el particular, reconoció la Corte que *“(…) si bien es cierto que el parlamento no es, ni*

<sup>35</sup> P. Westen. *Speaking of equality. An Analysis of the Rhetorical force of Equality* in moral and legal discourse, Princeton University Press, 1990, cap.v.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2018 M. P. José Fernando Reyes Cuartas.



*mucho menos, la única instancia del poder público en la que se pueden diseñar estrategias de política criminal, no puede desconocerse que su decisión de acudir a la penalización de comportamientos no solo es legítima frente a la Carta por tratarse del ejercicio de una facultad de la que es titular sino también porque ella cuenta con el respaldo que le transmite el principio democrático”.*<sup>38</sup>

No obstante precisó, como ya lo había hecho en oportunidades anteriores, que el margen de libertad legislativa se encuentra enmarcado por los valores superiores del ordenamiento jurídico, los principios constitucionales y los derechos fundamentales.<sup>39</sup> En esa medida concluyó, en lo respectivo al caso concreto que “*De allí que el cuestionamiento de la constitucionalidad de las normas que tipifican el tráfico de estupefacientes no deba hacerse genéricamente cuestionando una política criminal que se estima equivocada sino específicamente, esto es, considerando cada una de las reglas de derecho contenidas en esas disposiciones y confrontándolas con el Texto Superior para evidenciar su incompatibilidad”.*

En esa oportunidad la Corte se declaró inhibida por ineptitud de la demanda, no obstante, es claro que en esta materia era plenamente aplicable lo que ya había sido dispuesto en la Sentencia C-221 de 1994, en la medida en que el legislador no podía tipificar como delito una conducta que repercutía exclusivamente en la esfera del individuo.

En consecuencia, es posible diferenciar lo que compete a la política criminal, en tanto se trata de la tipificación de conductas que repercuten en el orden jurídico, que afectan bienes jurídicos y derechos de otros individuos de aquellas conductas que únicamente trascienden en el ámbito personal y que, en consecuencia, no deberían ser objeto de prohibición.

**4.2.1 AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD POR EL CONSUMO DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES O PSICOTRÓPICAS.**

Vale la pena preguntarse si el fundamento del Acto Legislativo 02 de 2009, es plenamente aplicable para todos los tipos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas. A saber, si el consumo de cualquiera de este tipo de sustancias tiene la virtualidad de afectar la salud, entendida como derecho, principio y servicio público y si, en consecuencia, todas deben ser objeto de prohibición constitucional.

Sobre este particular, vale la pena traer a colación el artículo “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”<sup>40</sup> publicado en 2010 en el diario

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Leslie King and Lawrence Phillips. “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”. David Nutt. *The Lancet*, 2010.

médico The Lancet, que evaluó los impactos que las drogas –tanto legales como ilegales– tenían en las personas que las consumían, considerando además el contexto en el cual estas vivían.

Entre las conclusiones a las que llega la investigación, se tiene que la sustancia que más daño causa, tanto al individuo como a la sociedad, es el alcohol, con una valoración de 72/100; el tabaco por su parte es el sexto en la lista y solo es un poco menos nocivo que la cocaína.

**Gráfica 1. Drogas por su nivel de daño, mostrando las contribuciones por tipo (daño al consumidor y daño hacia otros) al puntaje total.**

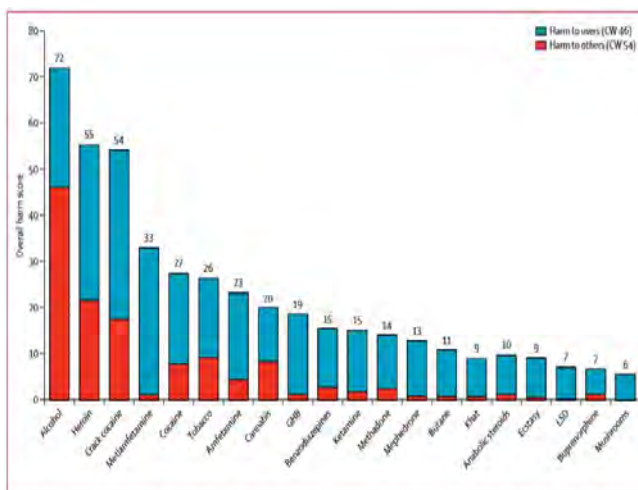


Figure 2: Drugs ordered by their overall harm scores, showing the separate contributions to the overall scores of harms to users and harm to others. The weights after normalization (0-100) are shown in the key (cumulative in the sense of the sum of all the normalized weights for all the criteria to users, 46; and for all the criteria to others, 54). CW-cumulative weight; GHB-γ-hydroxybutyric acid; LSD-lysergic acid diethylamide.

Fuente: Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. 2010.

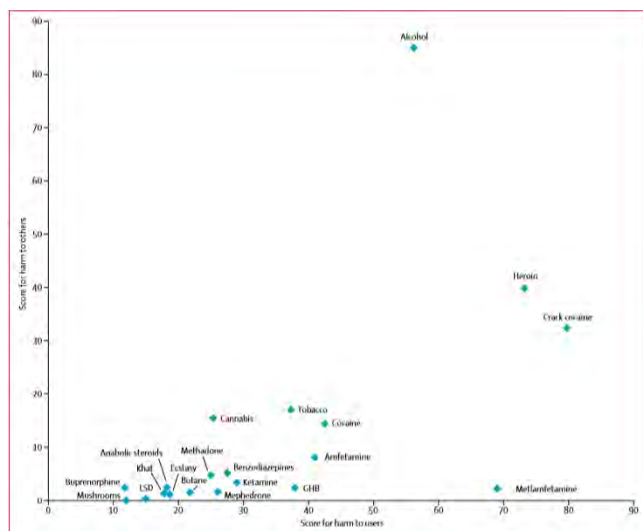
De lo anterior se desprende que, en la actualidad existen sustancias, incluso más perjudiciales para la salud, cuyo consumo se encuentra permitido y que no han sido objeto de ningún intento de restricción vía legal o constitucional, como se adelantó en el año 2009 frente a todas las sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

Se puede concluir entonces que, es necesario que los Estados diseñen respuestas diferenciadas para cada tipo de población y de sustancia, ya que, como ya lo había advertido la Corte Constitucional en el año 1994 “no puede, pues, un Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, escamotear su obligación irrenunciable de educar; y sustituir a ella la represión como forma de controlar el consumo de sustancias que se juzgan nocivas para la persona individualmente considerada y, eventualmente, para la comunidad a la que necesariamente se halla integrada”.<sup>41</sup>

Ahora bien, el mismo artículo citado con anterioridad, realizó un análisis sobre las drogas que causan daño al consumidor y las drogas que causan daño a otros. A continuación, se presenta el resultado.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

**Gráfica 2. Drogas mostradas por su daño al consumidor y daño hacia otros.**



Fuente: *Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. 2010.*

Como se observa, son pocas las drogas que realmente tienen afectación frente a los demás y aún más pocas las que causan un efecto grave, alcanzando el nivel más alto de afectación el consumo de alcohol, práctica que es plenamente legal en nuestro país.

Adicionalmente, es importante diferenciar el consumo problemático, del consumo ocasional o recreativo, siendo este segundo un tipo de consumo que no necesariamente tiene afectación sobre la salud pública, ni sobre los derechos de los demás.

En lo que respecta al consumo problemático, más que la prohibición, se debe garantizar una oferta de servicios de salud, con tratamientos que sean voluntarios y basados en evidencia, de acuerdo a: 1) lo detallado en los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS); 2) el documento de resultados de la UNGASS (2016); y 3) la propia legislación colombiana a través de la Ley 1566 de 2012<sup>42</sup>.

Si lo que se pretendió con el Acto Legislativo 02 de 2009 fue entonces proteger el derecho a la salud, es necesario que el Estado colombiano adopte las medidas correspondientes para aplicar los principios de la salud pública, en vez de promover una política de naturaleza prohibitiva y penal.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”, la cual indica en su artículo 2° que “toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser atendida en forma integral por las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos”.

<sup>43</sup> Dejusticia, “Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el Capítulo 9 del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”,

En este escenario, es imperativo fortalecer el enfoque de salud pública el cual permitirá definir estrategias y herramientas para abordar la problemática de las drogas, no solo desde la visión del individuo sino también de lo colectivo, teniendo en cuenta el medio ambiente, la comunidad, la familia y el ámbito económico, pues su abandono puede exacerbar factores de riesgo que contribuyen al consumo ilícito de drogas.

Asimismo, y de acuerdo a lo planteado por Medina – Mora, definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos. Además, se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el decomiso y la detención de personas como la meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo y que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación.<sup>44</sup>

En esta medida, se decide adoptar, de manera gradual, la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente que requiere de atención integral. Porque los ciudadanos dependientes de las drogas deben ser tratados como pacientes necesitados de tratamiento y no como delincuentes merecedores de castigo, así como separar el consumo recreativo del consumo problemático, deuda histórica del Estado frente a los consumidores. De este modo, el accionar del Gobierno no se agota en el sistema judicial, por el contrario, entre las estrategias se incluyen la promoción de estilos de vida saludable, la prevención, el tratamiento, la reducción del daño asociado a usos problemáticos y la reinserción social y, protegiendo los derechos humanos de las personas que usan drogas.<sup>45</sup>

Durante los últimos 25 años luego de que la honorable Corte Constitucional profiriera la Sentencia C-221 de 1994, se han llevado a cabo múltiples experiencias legislativas y de investigación en distintos países del mundo, que han agregado más argumentos a lo expresado por la Corte en su momento, bajo la misma premisa: *la penalización del consumo de drogas, que se hace en nombre de la salud, es desastrosa para la salud pública y para los propios consumidores.*

Por la razón que aquí ya se ha expresado, la penalización no impide que las personas accedan a las drogas, pero sí las obliga a consumirlas en el mundo de la ilegalidad y en condiciones que amenazan su seguridad y su salud. Esto no solo incrementa los riesgos sanitarios para los consumidores, sino

para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas” 2018.

<sup>44</sup> Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, “Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?”, 2013; página 68.

<sup>45</sup> Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y prevención, “El consumo de SPA en Colombia” 2015.

que además evita que aquellos con problemas de dependencia busquen ayuda, pues temen la sanción y es profundamente discriminatorio.<sup>46</sup>

#### 4.2.2 REGULARIZACIÓN EXCLUSIVA DEL CANNABIS.

Las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, en general, tienen un potencial de adicción, entendido como la capacidad de desarrollar hábitos de consumo ligadas a una dependencia psicológica o fisiológica. También pueden generar un síndrome de abstinencia, entendido como las alteraciones físicas y psíquicas que aparecen en una persona cuando deja bruscamente de tomar una sustancia a la cual está habituada o es adicta.

De acuerdo al estudio realizado por el profesor de psicofarmacología de la Universidad de Bristol, David Nutt, sustancias prohibidas y no prohibidas como la heroína (peligrosa por su alta mortalidad)<sup>47</sup>, la cocaína (que cuando decanta en muerte por sobredosis muestra edema cerebral y pulmonar)<sup>48</sup>, la metanfetamina, el crack o el alcohol (el cual es uno de los causantes de la cirrosis) son las que más afectaciones a la salud del consumidor pueden generar.<sup>49</sup>

El alcohol, como primer ejemplo, genera tolerancia, acostumbramiento y dependencia. El abuso de dicha sustancia presenta como consecuencia efectos negativos acentuados que tienen tendencia a decantar en una embriaguez patológica<sup>50</sup>. Para 2014 se estimaba que en Colombia ocho millones trescientas treinta y nueve mil seiscientos cincuenta y nueve (8.339.659) personas entre los 12 y los 65 años consumían alcohol regularmente, de las cuales cerca de los dos millones seiscientos (2.600.000) presentaban un uso riesgoso o perjudicial.<sup>51</sup>

La nicotina, por su parte, es una sustancia que genera dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia ante su interrupción. Mientras que los Opiáceos presentan facilidad para inducir farmacodependencia, lo que obliga a que los médicos que los recetan, sean extremadamente cuidadosos, y no generosos en su prescripción.<sup>52</sup>

En lo que respecta al Cannabis, varios autores como Roberto Solórzano Niño o César Augusto Giraldo, han afirmado que su uso no conlleva

síndrome de abstinencia<sup>53</sup>, no suele inducir tolerancia,<sup>54</sup> no decanta en muerte por sobredosis y no es un factor de enfermedades degenerativas, en contraposición con los ejemplos tanto lícitos como ilícitos ya citados. Lo anterior aunado a sus aplicaciones en temas de salud y calidad de vida (cuidados paliativos) que hoy son una realidad.

En el mismo sentido, Dejusticia trae a colación las cifras reportadas por la DEA que demuestran la cantidad de muertes directas por el consumo de drogas en Estados Unidos.<sup>55</sup> Como principales conclusiones se tiene que: 1) la droga más mortal, es el tabaco. Y 2) no se reporta ninguna muerte por el consumo de cannabis.

Se evidencia entonces que, los efectos del cannabis no son más nocivos que los efectos del alcohol o del cigarrillo. Por el contrario, el cannabis genera un daño mínimo al consumidor y hacia otros, de acuerdo a las Gráficas 1 y 2 relacionadas en el título 4.2.1.

De acuerdo a lo expuesto, el presente Proyecto de Acto Legislativo busca exclusivamente la regularización del uso recreativo del cannabis, como sustancia que no genera afectaciones reales a la salud y que, en consecuencia, no debería estar limitada por vía constitucional. Sustancias como la cocaína, el hachís, los derivados de la amapola y la droga sintética deben continuar bajo la normativa actual.

Considerando además, que:

- 1) Colombia cuenta con una legislación vigente que reglamenta de forma idónea y eficaz el cultivo, la transformación, la comercialización y exportación del cannabis de uso medicinal que bien podría extenderse al recreativo sin inconvenientes;
- 2) Existe una tendencia creciente en el ámbito internacional de reglamentar y permitir el uso recreativo del cannabis;
- 3) Se está consolidando un nuevo mercado a nivel mundial que está generando ganancias.

Se puede afirmar entonces que es viable y positivo regularizar el cannabis para su uso recreativo.

Sobre este asunto es pertinente traer a colación los estudios realizados por Dejusticia, que señalan que existen tres tipos de consumo recreativo, a saber: 1) cotidiano, 2) habitual y 3) problemático. Según las experiencias de Uruguay, Canadá y Estados Unidos, países en los que se reguló la producción y la comercialización de cannabis con fines recreativos, de los distintos tipos de consumo, solo el problemático requiere un tratamiento.

Aunado a lo anterior y de acuerdo al Informe Mundial Sobre las Drogas 2018 de la Oficina de las

<sup>46</sup> Rodrigo Uprimny, "Una oportunidad perdida", *Dejusticia*, 2019

<sup>47</sup> British Broadcasting Corporation BBC *Cuáles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro*, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>

<sup>48</sup> César Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

<sup>49</sup> Leslie King and Lawrence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". *David Nutt. The Lancet*, 2010.

<sup>50</sup> César Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

<sup>51</sup> UNODC, *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013 – Informe Final*, 2013, recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio\\_de\\_Consumo\\_UNODC.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf)

<sup>52</sup> César Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

<sup>53</sup> Roberto Solórzano Niño, *Medicina Lega, criminalística y toxicología para abogados*, 1996.

<sup>54</sup> César Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

<sup>55</sup> Germán López. *The three deathliest drugs in America*. *Vox* 2017.



Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, solo el 11,27% de la totalidad de consumidores de drogas presentan este tipo de consumo.

Lo anterior no implica que no vayan a ser penalizadas las conductas delictivas cometidas por los consumidores de cannabis, como conducir bajo los efectos de la marihuana o del alcohol, se les penalizará por las conductas que realicen que atenten contra bienes jurídicos, y no por el hecho de ser consumidores.

#### 4.2.3 JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD

Es posible concluir entonces que, en el caso del cannabis, la prohibición actual es desproporcionada y deriva necesariamente en una afectación a derechos constitucionales que no se encuentra soportada por la protección a otro interés constitucional, como la salud pública.

Para demostrarlo, vale la pena realizar un juicio integrado de igualdad, en los términos fijados por la Corte Constitucional, en amplia línea jurisprudencial entre la que se resalta la Sentencia C-093 de 2001. Este análisis parte de la combinación del modelo europeo con el modelo norteamericano<sup>56</sup> que permite realizar el estudio de adecuación, idoneidad y proporcionalidad de la medida, utilizando además los criterios brindados por el test de igualdad estadounidense, con el fin de realizar un análisis de igualdad de diferente intensidad, dependiendo de si se está ante el caso de un test estricto, intermedio o flexible.<sup>57</sup>

La realización del test permitirá verificar: “(i) el establecimiento de una serie de medidas que tienen por finalidad la consecución de un objetivo constitucionalmente admisible, deseable o válido; (ii) la correlativa afectación que con la adopción de este tipo de medidas se puede generar; y (iii) la necesidad que existe de incurrir en dicha afectación, así como la imposibilidad de lograr esa finalidad por otros medios menos lesivos.”<sup>58</sup> Todo esto con el fin de verificar si la medida implementada afecta, o no, en forma desmedida o excesiva, derechos o intereses jurídicos de alta envergadura.<sup>59</sup>

El primer elemento que debe ser tenido en cuenta para la realización del Juicio integrado de igualdad es determinar “si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza”.<sup>60</sup> Sobre el particular se considera como supuesto de comparación la habilitación legal a un individuo para el consumo personal de sustancias que generen

algún tipo de alteración psíquica, comportamental o que puedan tener injerencia en su salud.

En segunda medida, procede establecer si “en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales”.<sup>61</sup> Sobre este punto, es claro que, tanto en el plano fáctico, como en el plano jurídico existe un trato desigual, en tanto en la actualidad un particular puede consumir de forma legal sustancias tales como el alcohol y el tabaco, pero, por el contrario, le sea vedado el acceso a sustancias como el cannabis.

Ahora, ¿esta diferencia encuentra una justificación constitucional? Este punto plantea una dificultad, en tanto, en este caso se está estudiando una prohibición que fue incluida a través de un acto legislativo a la Constitución. No obstante, para efectos de continuar el ejercicio, vale la pena analizar la prohibición a la luz de los derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud.

Sobre este asunto, es claro que la actual normativa excluye un universo de personas a los que se les ha limitado su libre desarrollo de la personalidad, a saber, los consumidores recreativos de cannabis y aquellos que buscan un desarrollo investigativo y científico. Esta disposición no logra diferenciar entre el consumo problemático que la inspira y el consumidor recreativo que se ve reprimido por una intromisión indebida del poder público dentro de su esfera de decisión.

Es relevante recordar lo dispuesto por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-221 de 1994, en virtud de la cual se estableció que:

“La primera consecuencia que se deriva de la autonomía, consiste en que es la propia persona (y no nadie por ella) quien debe darle sentido a su existencia y, en armonía con él, un rumbo. Si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitársela sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena. El considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que solo a la persona atañen, solo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen”.<sup>62</sup>

Ahora, en lo que respecta a la salud pública es menester preguntarse si la razón del trato diferencial se origina en que el cannabis, a diferencia de sustancias legales como el alcohol y el tabaco, genera mayores afectaciones a la salud o si su consumo tiene injerencia negativa frente a los derechos de los demás y el bien común. Sobre este punto, vale la pena resaltar lo ya expuesto en los numerales 4.2.1 y 4.2.2 de este documento, en los que se evidenció que, por el contrario, el cannabis produce menos

<sup>56</sup> Pretendiendo que cada uno de los subprincipios del test se pudiese aplicar de manera gradual, de acuerdo con la extensión del margen de apreciación del legislador o la administración.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 2015. M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

afectaciones a la salud del que lo consume y que genera una menor afectación al entorno social del consumidor que sustancias como, por ejemplo, el alcohol.

En consecuencia, no se evidencia que exista un fin constitucional que justifique la prohibición del consumo de cannabis y que, por el contrario, se están afectando derechos fundamentales relativos a la libertad, la autonomía y autodeterminación de los individuos. Adicionalmente se encuentra que con la prohibición el Estado está desconociendo uno de sus deberes, también de rango constitucional, consistente en la promoción e implementación de servicios de salud efectivos.

Lo anterior deriva en que, en lo que respecta al caso concreto sea procedente exigirle al Estado la igualdad frente a las cargas públicas, razón por la cual el Legislador debe garantizar la aplicación del principio de igualdad levantando la prohibición en lo respectivo al consumo de cannabis. Esto con el fin de hacer cesar los actos discriminatorios y desproporcionados frente a las cargas que deben soportar los consumidores recreativos de esta sustancia en relación a quienes consumen otro tipo de sustancias legalmente permitidas.

##### 5. ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE CRIMINALIZACIÓN DEL PORTE Y CONSUMO DE DROGAS

Habiendo culminado el análisis constitucional, vale la pena analizar la efectividad de la política de criminalización del porte y consumo de drogas en el país.

La política de drogas en Colombia se ha enfocado en: “1) el uso preferente del derecho penal, 2) el carácter expansivo de la sanción penal a los delitos de drogas (más conductas y mayores penas) y 3) el carácter indiferenciado de esas sanciones, pues a conductas muy disímiles –tanto por el tipo de actividad, como por la escala en que se realizan– se les han aplicado penas similares”.<sup>63</sup> Por tanto, Dejusticia para el 2017, en “*Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*”, ha señalado que el sistema carcelario en Colombia ha acarreado un costo muy alto por el prohibicionismo de las drogas.<sup>64</sup> Lo anterior ha llevado a un alto encarcelamiento de las personas más vulnerables dentro de la economía de las drogas, con repercusiones y sin llegar a éxitos

dentro de la lucha contra las drogas o el desmonte de las estructuras delictivas.<sup>65</sup>

En otras palabras, en Colombia la política de drogas se ha concentrado en la acción punitiva, generando los siguientes efectos indeseados, de acuerdo a Dejusticia 2017<sup>66</sup>:

- i. En el balance costo-beneficio (desproporcionalidad utilitaria), pues ha implicado enormes costos fiscales, humanos y ha sobrecargado los sistemas judiciales y penitenciarios, sin que se perciban beneficios significativos en términos de reducción de la demanda (consumo) o de la oferta (producción).
- ii. En materia penal, la tipificación de los delitos y la aplicación de las penas para el caso de los delitos de drogas no parece ser proporcional al daño efectivamente causado con la conducta penalizada. Además, los delitos de drogas se han llegado a castigar con penas superiores o similares a las que se aplicaron para delitos tan graves como el homicidio o los delitos en contra de la libertad y formación sexual.
- iii. En materia constitucional, la judicialización excesiva de los delitos de drogas limita derechos fundamentales (con el ánimo de proteger con eficacia dudosa la salud pública), generando una grave afectación de los derechos que juegan en sentido contrario (autonomía personal, libre desarrollo de la personalidad y dignidad humana), y sin tener en cuenta criterio alguno de adecuación, necesidad o proporcionalidad.

Es importante ver estas políticas punitivas a la luz de las actuales cifras de las prisiones en Colombia. Siguiendo la línea del informe de Dejusticia (2017) y actualizando las cifras para 2019, según los datos del International Center for Prison Studies (Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones)<sup>67</sup>:

- Colombia ocupa el puesto número 14 en términos de población privada de la libertad, con 119.896 personas en sus cárceles a 2018, población que en Latinoamérica solamente es superada por Brasil (719.998).

<sup>63</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP.10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>64</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP. 20) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>65</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP. 10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>66</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>67</sup> World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total> y <http://www.prisonstudies.org/country/colombia>

- Ha habido un crecimiento acelerado de dicha población, creciendo un 133% desde el año 2000, superando el crecimiento porcentual de la población en Colombia para el mismo periodo 5.3 veces según las cifras del DANE.<sup>68</sup>
- Colombia ocupa el puesto 48 en términos de países con mayores tasas de encarcelamiento, con 241 por cada 100.000 habitantes privados de la libertad.
- Esta cifra está muy por encima del promedio mundial reportado por el Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones para 2018, que fue de 145 por cada 100.000 habitantes.
- También, resulta preocupante el crecimiento de esta cifra que aumentó en un 17% desde el año 2000 (128 por cada 100.000 habitantes).
- Colombia ocupa el puesto 51 en términos de países con mayor tasa de encarcelamiento femenino. Las mujeres representan el 6.9% de la población privada de la libertad en Colombia.
- La población femenina privada de la libertad ha crecido de una manera más acelerada que el promedio nacional, 163% desde el año 2000 superando el crecimiento porcentual de la población femenina en Colombia para el mismo periodo 6.5 veces según las cifras del DANE.
- Colombia ocupa el puesto 53 en términos de países con mayor hacinamiento carcelario, 149.4%.

En este sentido, es importante ver estas cifras de privación de la libertad en Colombia a la luz de las capturas por delitos por drogas, pues estas representan una gran parte de las capturas que se dan en el país. De las 2.479.630 capturas realizadas por la Policía Nacional por presunta conducta delictiva en el periodo 2005-2014, “727.091 (el 29,3%) han sido por presunto porte, tráfico o fabricación de drogas” (Dejusticia, 2017, pp. 30). Para el 2014, 1 de cada 3 capturas de la policía estuvo relacionada con drogas, capturas que son principalmente de jóvenes y menores de edad.<sup>69</sup>

Así como la población privada de la libertad en Colombia por delitos asociados a drogas pasó de 11% en 2000 a 22% en 2015. De la cual, la población de mujeres pasó de 40% en 2000 a 46% en 2015, mientras que la población masculina por este mismo

tipo de conducta pasó de 10% en 2000 a 18% en 2015. Aunado al hecho que de cada 200 capturas solo 48 (24%) terminan en condena.<sup>70</sup>

El 52% de las personas capturadas por delitos de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, son menores de 25 años.<sup>71</sup> Pero es preocupante que, de los 160.047 casos registrados de menores de edad que han ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el 30% de los casos eran relacionados con tráfico, fabricación o porte de estupefacientes<sup>72</sup>, porcentaje que solamente es superado por los casos de hurto, que representan el 39%.

Con las políticas punitivas en Colombia no solamente se están persiguiendo a los jóvenes, sino también a las personas más pobres, a las personas con menos nivel educativo y que menos oportunidades han tenido a lo largo de la historia de nuestro país. Ello se evidencia en las cifras arrojadas por un estudio realizado por Dejusticia sobre personas condenadas por tráfico, porte o fabricación de estupefacientes para el periodo 2010-2014<sup>73</sup>, en donde el 19.4% de las personas condenadas se encontraban desempleadas o se ocupaban en la economía informal, y solamente 4.41% se dedicaba a un oficio profesional.

La situación de hacinamiento es crítica en las cárceles colombianas, debido en parte, al gran número de personas privadas de libertad por delitos en conexión con drogas y el acelerado crecimiento de estas cifras. Al punto que, de acuerdo a Dejusticia, si se hubieran implementado alternativas que permitieran la salida de la cárcel de las personas recluidas por delitos de drogas, el hacinamiento se reduciría en un promedio del 33.38% al 9.48% para el periodo.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37.* (Pp. 46) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>71</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37.* (Pp. 32) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>72</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37.* (Pp. 58) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>73</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37.* (Pp. 50) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>74</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37.* (Pp. 73)

<sup>68</sup> DANE. *Estimaciones de Población 1985-2005 y Proyecciones de población 2005-2020 nacional y Departamental Desagregado por Área, Sexo y Grupos Quinquenales de Edad.* Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/#cuantos00>

<sup>69</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37.* Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>



La regulación del consumo de marihuana si bien no solucionaría completamente los problemas expuestos anteriormente, sí sería un primer paso para enmendar muchas de las injusticias contra los grupos más vulnerables y eslabones más débiles. No solamente ayudaría ahorrar recursos al Estado, sino también permitiría a las autoridades judiciales concentrar sus esfuerzos en conductas que realmente pongan en riesgo a la sociedad.

Finalmente, debe recordarse que las Políticas de Drogas están encaminadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el reporte de 2018 titulado “*Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*”<sup>75</sup>, la Comisión Global de Políticas de Drogas señala cómo el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible permite dirigir “*las políticas de drogas para enfocarse en aquellos que están amenazados, en lugar de las amenazas que pueden representar las drogas mismas*”<sup>76</sup>.

La política de drogas de regulación, y no de persecución, se puede enmarcar dentro de los diferentes ODS y, pueden generar oportunidades para la prevención y asistencia de los grupos más vulnerables. La lucha actual contra las drogas, dentro de las cuales se incluye la marihuana, afecta el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así:

- ODS 1 (fin de la pobreza): las políticas de control de drogas han exacerbado la pobreza sin enfrentar las causas que llevan a las personas a participar en el mercado de las drogas.<sup>77</sup> En el mercado ilícito de las drogas participan personas vulnerables y las políticas represivas han sido contraproducentes, afectando principalmente a las personas más vulnerables, grupos étnicos y comunidades marginalizadas. Muchos de los cultivos de drogas ilícitas se dan en regiones donde el Estado no llega y hay desigualdad en el acceso a la tierra. Las políticas de erradicación forzosa sin ofrecer alternativas de subsistencia, así como la persecución de los eslabones más débiles en las cadenas de producción, exacerbando la pobreza en las poblaciones vulnerables.<sup>78</sup> Además, en diferentes regiones de conflicto es común

que los agricultores de subsistencia se vean atrapados en disputas entre grupos armados, como ha sido el caso en Colombia.

- ODS 3 (salud y bienestar): si bien el consumo de drogas permea todos los grupos sociales, las políticas represivas y “*falta de acceso sociales y de salud (que incluyen la reducción y el tratamiento del daño, pero también la atención médica general) suelen afectar a los segmentos más pobres y marginados de la sociedad*”.<sup>79</sup> Criminalizar a las personas que consumen drogas solamente aumenta más su exclusión del empleo, salud y servicios sociales.
- ODS 5 (Igualdad de género): las personas atrapadas en el tráfico de drogas son especialmente vulnerables y las acciones represivas por parte del Estado pueden llevar a un aumento de la corrupción, hacinamiento en las cárceles y agravamiento de la pobreza.<sup>80</sup> Las mujeres son más propensas a participar en el tráfico de drogas ilegales, debido a que las desigualdades de género “*obstaculizan su acceso a la educación y al empleo*”.<sup>81</sup> En América Latina la gran mayoría de las mujeres que participan en actividades de drogas ilícitas son madres solteras en condiciones de vulnerabilidad y sin formación formal, con pocas oportunidades en el mercado laboral.<sup>82</sup> Más allá, su encarcelamiento exagera su problemática, afectando directamente a sus hijos y creando ciclos de pobreza y delincuencia. Lo anterior está ligado con el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y la problemática que encuentran las personas al dejar los centros de reclusión para encontrar trabajo.<sup>83</sup>
- ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas): Las políticas punitivas y la guerra dura contra las drogas como ha sido planteada hasta ahora no ha logrado reducir significativamente el mercado, de acuerdo a las Naciones Unidas y la literatura científica.<sup>84</sup> Los sistemas de

Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>75</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>76</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. (Pp. 6) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. (Pp. 8) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>80</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. (Pp. 7) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. (Pp. 7) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>84</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*.

justicia y penales se han visto inundados de casos relacionados con delinquentes menores, agotando recursos ya escasos para atender a la justicia y no enfocándose en los verdaderos actores violentos.<sup>85</sup> Adicionalmente, las políticas represivas han llevado a encarcelamientos masivos y problemas de hacinamiento.<sup>86</sup>

Las mujeres en América Latina, son la población carcelaria de mayor crecimiento, lo cual va en contravía del ODS 10 (reducción de las desigualdades) pues las leyes antidrogas son especialmente aplicadas a grupos minoritarios. Así mismo, el tamaño del mercado ilegal de las drogas ha generado incentivos para que haya corrupción y las instituciones del Estado sean cooptadas.<sup>87</sup>

Por otra parte, también la Comisión replantea la manera de medir indicadores de control de drogas a partir de indicadores de los ODS. Algunas de las propuestas son<sup>88</sup>:

- ODS 1: Hectáreas de cultivos erradicados vs. Pobreza en las familias donde los cultivos ilícitos son predominante fuente de ingreso.
- ODS 5: número de Microtraficantes encarcelados vs. número de mujeres encarceladas por primera vez por delitos menores relacionados con drogas.
- ODS 16: número de personas procesadas en el sistema penal por delitos relacionados con drogas vs. número de personas acusadas de delitos no violentos relacionados con drogas que se han visto beneficiados de alternativas de encarcelamiento.

Finalmente, debemos resaltar que la Comisión Global de Políticas de Drogas recomienda que la lucha contra las drogas de la manera como ha sido planteada (prohibición y persecución del consumidor), ha marginado a personas vulnerables y causado “daños graves en los sectores de la sociedad,

la educación y la economía”.<sup>89</sup> Además, señala que “los países deben considerar la política de drogas como parte de una deliberación más amplia sobre el tipo de sociedades que desean lograr para 2030 y cuan inclusivas deberían ser esas sociedades. Como respuesta a cuestiones tan trascendentales, los países deberían avanzar hacia la regulación de las drogas actualmente ilegales, con miras a sacar el mercado ilegal de las manos de la delincuencia organizada y garantizar la salud, la seguridad, la dignidad y el desarrollo equitativo de sus poblaciones”.<sup>90</sup>

## 6. MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN

TEXTO LEGAL VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Constitución Política de Colombia</b>  <b>Artículo 49.</b> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica.</p>	<p>Constitución Política de Colombia  <b>Artículo 49.</b> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica.</p>

(Pp. 8) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. (Pp. 9) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>87</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. (Pp. 10) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>88</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. (Pp. 16) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>89</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. (Pp. 17) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>90</sup> *Ibidem*.

TEXTO LEGAL VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.</p> <p>Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.</p>	<p>Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.</p> <p><b><u>La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará frente al cannabis y sus derivados para el uso recreativo por parte de mayores de edad y dentro de los establecimientos que disponga la ley. Tampoco aplicará para su destinación científica, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente.</u></b></p> <p>Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.</p>

**7. CONCLUSIONES**

Según lo expuesto podemos afirmar que el presente Proyecto de Acto Legislativo es necesario, en razón a que:

- 1) Corrige la contradicción constitución/ley que se encuentra vigente frente al uso científico del cannabis.
- 2) Evita la intromisión del Estado frente al derecho del libre desarrollo de la personalidad, permitiendo que los ciudadanos puedan decidir sobre el consumo del cannabis en un marco legal regulado.
- 3) Evita tratos discriminatorios o desiguales arbitrarios frente a la población que consume.
- 4) Fortalece el enfoque de política pública en salud en el que se considera al adicto como una persona que merece un tratamiento y no como un criminal.
- 5) Ofrece la oportunidad de dar apertura a un mercado legal nuevo y prometedor con resultados positivos demostrables en el ámbito internacional.

- 6) Genera externalidades positivas en el ámbito fiscal, por un lado, implica un mayor recaudo y con ello mayor inversión social, por el otro crea empleo.
- 7) Desestimula los mercados ilegales de narcotráfico y su implementación gradual podría conducir a reducir el índice de otros delitos relacionados.
- 8) Aliviaría las cargas y sobrepoblación del sistema penitenciario.

**8. REFERENCIAS**

- Blumenauer, E. 2018. *The Path Forward: Rethinking Federal Marijuana Policy*. (P.p. 10). Recuperado de: [https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport\\_ThePathForward.pdf](https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport_ThePathForward.pdf)
- César Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, *Dejusticia*. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
- Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDG\\_Paper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDG_Paper_WEB.pdf)

Constitución Política de Colombia

- Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional, Sentencia T-516 de 1998 M. P. Antonio Barrera.
- Corte Constitucional, sentencia C-420 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 2015. M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.
- Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2017. M. P. José Antonio Cepeda Amaris (E).
- Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2018 M. P. José Fernando Reyes Cuartas.



- Corte Constitucional, Comunicado de Prensa del 6 de junio de 2019.
- British Broadcasting Corporation BBC, Cuáles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>
- DANE. Estimaciones de Población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 Nacional y Departamental Desagregado por Área, Sexo y Grupos Quinquenales de Edad. Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/#cuantos00>
- Dejusticia, “Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el Capítulo 9 del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas” 2018.
- Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. Recuperado de: [http://fileserv.idpc.net/library/dpa\\_marijuana\\_legalization\\_report\\_v8\\_0.pdf](http://fileserv.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf)
- El Observador. 2018. El jueves aumenta el precio de la marihuana a \$200. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-jueves-aumenta-el-precio-de-la-marihuana-a-200--201813019260>.
- Germán López. The three deathliest drugs in America. Vox 2017.
- International Drug Policy Consortium, 2019. La OMS cambia su posición con respecto a la marihuana, recuperado de: <https://idpc.net/es/alerts/2019/02/la-OMS-cambia-su-posicion#.XTS1wX3xB0k.whatsapp>.
- Leslie King and Lawrence Phillips. “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”. David Nutt. The Lancet, 2010.
- Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, “Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?”, 2013; página 68
- Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y prevención, “El consumo de SPA en Colombia” 2015.
- Moody’s. 2018. Recreational Marijuana Tax Revenues are Marginal Credit Positives. Recuperado de: [https://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderArticle.aspx?articleId=2170361&SctArtId=467339&from=CM&nsl\\_code=LIME&sourceObjectId=10882078&sourceRevId=3&feeind=N&exp\\_date=20290221-02:28:22](https://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderArticle.aspx?articleId=2170361&SctArtId=467339&from=CM&nsl_code=LIME&sourceObjectId=10882078&sourceRevId=3&feeind=N&exp_date=20290221-02:28:22)
- P. Westen. Speaking of equality. An Analisis of the Rhetorical forcé of Equality” in moral and legal discoruse, Princenton University Press, 1990, cap.v.
- Roberto Serpa Flórez, Psiquiatría médica y jurídica, 2007.
- Roberto Solórzano Niño, Medicina Lega, criminalística y toxicología para abogados, 1996.
- Rodrigo Uprimny, “Una oportunidad perdida”, Dejusticia. 2019
- UNODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013 – Informe Final, 2013, recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio\\_de\\_Consumo\\_UNODC.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf)
- Washington Post. 2016. Justin Trudeau may have made the best case for legal pot ever. Recuperado de: [https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/06/10/why-people-who-hate-marijuana-should-legalize-it-anyway-according-to-justin-trudeau/?noredirect=on&utm\\_term=.75678dd510b9](https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/06/10/why-people-who-hate-marijuana-should-legalize-it-anyway-according-to-justin-trudeau/?noredirect=on&utm_term=.75678dd510b9)
- World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total> y <http://www.prisonstudies.org/country/colombia>

De los honorables Congressistas,



CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 15 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ Acto Legislativo X

No. 172 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Juan F. Reyes

HR Juan Carlos Lozada, HR Alejandro Vega, HR David Pacer

HR Jairo Cristo, HR Cesar Lorduy y otras firmas

SECRETARIO GENERAL

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se adoptan medidas de salud pública, se crean políticas de nutrición saludable y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

TÍTULO I

#### OBJETO Y DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1°. Objeto.** 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.

**Artículo 2°. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley se adopta la siguiente definición:

**Productos comestibles y bebibles 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).

**Artículo 3°. 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

bebibles ultraprocesados, con cantidad excesiva de sodio, azúcares libres, grasas saturadas y/o aditivos alimentarios potencialmente nocivos para la salud; adoptará también las medidas recomendadas a nivel internacional para prevenir el consumo dañino de comestibles y bebidas y así mismo, adoptará medidas para promover la producción y consumo de alimentos saludables.

**Artículo 4°. Medidas para desincentivar el consumo de productos no saludables.** El Gobierno Nacional establecerá una política de impuestos saludables, para desincentivar el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. El recaudo de estos impuestos estará destinado a la financiación de la política pública de control de Enfermedades Crónicas No Transmisibles.

**Artículo 5°. 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 bebibles ultraprocesados, en los horarios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción.

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.

**Artículo 6°. Supermercados y grandes superficies.** 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.

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.

**Artículo 7°. 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.

**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.



De igual modo, al interior de estos lugares se deberán discriminar y ubicar de manera separada los alimentos saludables de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados.

**Artículo 8°. 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.

De igual modo, deberán realizar campañas pedagógicas de nutrición saludable al menos dos veces al año.

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 de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Panamericana de la Salud.

**Artículo 9°. 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.

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 de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Panamericana de la Salud.

**Artículo 10. 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.

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.

**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 comestibles y bebidas ultraprocesados y brindarle al usuario los servicios del POS que le ayuden a manejar el factor de riesgo.

**Parágrafo 2°. Las IPS y las EPS que detecten este factor de riesgo tendrán la obligación de informarles a sus usuarios de estos servicios.**

**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.**

**Artículo 11. 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 bebibles ultraprocesados, a menos de 150 metros de instituciones educativas y entidades de salud o similares.

## TÍTULO II

### IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS

**Artículo 12.** Adiciónese el artículo 512-23 al Estatuto Tributario el cual quedará así: **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 bebibles ultraprocesados.

Se consideran gravados como productos comestibles y bebibles ultraprocesados los establecidos en los artículos 512-26 y siguientes.

**Artículo 13.** Adiciónese el artículo 512-24 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**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 bebibles ultraprocesados será la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

**Artículo 14.** Adiciónese el artículo 512-25 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**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 bebibles ultraprocesados el productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro.

Son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que sean responsables del IVA.



## TÍTULO III

IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO  
DE PRODUCTOS BEBIBLES  
ULTRAPROCESADOS

**Artículo 15.** Adiciónese el artículo 512-26 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**Artículo 512-26. Aspecto material del impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados.** Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación de los siguientes productos:

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.

**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, té, bebidas a base de malta, bebidas con jugos, zumos, pulpa o concentrados de fruta, néctares o refrescos de fruta, mezclas en polvo para preparar refrescos o bebidas instantáneas, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener bebidas que contengan cualquier tipo de edulcorante o azúcares adicionados de producción nacional o importada.

No serán objeto del impuesto al consumo de productos bebibles ultraprocesados 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.

Así mismo, se exceptúan de la presente definición los derivados lácteos conforme se encuentran definidos en la Resolución 2310 de 1986 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, las fórmulas infantiles, medicamentos con incorporación de azúcares adicionados, y los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos y bebidas, terapia nutricional para personas con requerimientos nutricionales alterados por una condición médica y soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

**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.

**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.

**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.

**Artículo 16.** Adiciónese el artículo 512-27 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**Artículo 512-27. Base gravable del impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados.** La base gravable del impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados 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:

- a) Almacenes, supermercados de cadena, tiendas por departamento o hipermercados;
- b) Establecimientos especializados en la venta de bebidas de este tipo;
- c) 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:

- a) Clasificación de la bebida;
- b) Marca;
- c) Presentación;
- d) País de origen.

**Artículo 17.** Adiciónese el artículo 512-28 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**Artículo 512-28. Tarifa del impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados.** La tarifa del impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados será del veinte por ciento (20%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

#### TÍTULO IV

##### IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS SOBRE CARNES PROCESADAS Y EMBUTIDOS

**Artículo 18.** Adiciónese el artículo 512-29 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**Artículo 512-29. Aspecto material del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados sobre carnes procesadas y embutidos.** Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados sobre carnes procesadas y embutidos la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación de los siguientes productos determinados por su partida arancelaria, entendiéndose en ambos casos que se trata de embutidos y preparaciones ultraprocesados:

Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de productos bebibles ultraprocesados,

1601: Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos.

1602: Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre.

**Artículo 19.** Adiciónese el artículo 512-30 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**Artículo 512-30. Base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados sobre carnes procesadas y embutidos.** La base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados sobre carnes procesadas y embutidos 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:

- a) Almacenes, supermercados de cadena, tiendas por departamento o hipermercados;

- b) Establecimientos especializados en la venta de este tipo de comestibles;
- c) 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:

- a) Clasificación del comestible;
- b) Marca;
- c) Presentación;
- d) País de origen.

**Artículo 20.** Adiciónese el artículo 512-31 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**Artículo 512-31. Tarifa del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados sobre carnes procesadas y embutidos.** La tarifa del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados sobre carnes procesadas y embutidos será del diez por ciento (10%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

#### TÍTULO V

##### ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y OTROS

**Artículo 21.** Adiciónese el artículo 512-32 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**Artículo 512-32. 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 estos, 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 1º.** El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados de que trata el presente capítulo constituye para el

comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del bien.

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

**Parágrafo 3º.** El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados deberá estar discriminado en la factura de venta al consumidor final, independientemente de la discriminación que del impuesto sobre las ventas (IVA) se haga en la misma.

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

**Artículo 22.** Adiciónese el artículo 512-33 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**Artículo 512-33. 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 23.** Adiciónese el artículo 512-34 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

**Artículo 512-34. 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 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.

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

Los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud para programas de prevención en

salud se presupuestarán en la sección del Ministerio de Salud y Protección Social.

**Artículo 24. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

 Nombre: Alexander Lopez	 Nombre: Katherine Miranda
 Nombre: MAURICIO TORO	
 Nombre: Pedro Avella	 Nombre: Santos Calle
	 Nombre: Bolívar
	 Nombre: Felipe
 Nombre: Wilson Sosa	 Nombre: Leon Jose y Nestor
 Nombre: Fabian Diaz Partido Verde	 Nombre: Jose Luis Corrao
 Nombre: Juli Aspilla	 Nombre: Juan Carlos
 Nombre: Juan Carlos	 Nombre: Juan Carlos
 Nombre: Alonso	 Nombre: Carlos
 Nombre: Cesar	 Nombre: Juan Carlos
 Nombre: Alberto	 Nombre: Juan Carlos
 Nombre: Cesar	 Nombre: Juan Carlos
 Nombre: Juan Carlos	



PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2019  
*por medio del cual se adoptan medidas de salud pública, se crean políticas de nutrición saludable y se dictan otras disposiciones.*

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

### 1. Antecedentes

El presente proyecto de ley parte del estudio de experiencias internacionales e informes de contenido científico, que dan cuenta de la importancia de optar por una dieta saludable y eliminar o reducir la ingesta de productos que traen consecuencias negativas para la salud, y que por el contrario no aportan ningún contenido nutricional al organismo.

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

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

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

No obstante lo anterior, se han radicado otros proyectos de ley que buscan un consumo informado y responsable de alimentos, tal es el caso del Proyecto de ley número 165 de Senado, “*por medio de la cual se establece como obligatorio el rotulado nutricional tipo CDO monocromático para alimentos y bebidas envasadas, empacadas y enlatadas*”, el Proyecto de ley número 214 de 2018 Cámara, “*por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones*”, o el Proyecto de ley número 159 de 2018 Cámara, “*por*

*medio del cual se crea el impuesto al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados, y se dictan otras disposiciones*”, por ejemplo.

De igual modo, este tipo de medidas han sido implementadas en diferentes países, siendo el caso de México el más emblemático y relevante, pues la evidencia científica ha demostrado que la medida ha sido efectiva, y ya se empiezan a ver las repercusiones positivas en los hábitos alimenticios y salud de esta población.

Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta que según estadísticas del Ministerio de Salud y Protección Social las enfermedades relacionadas con una mala nutrición han ido aumentando en nuestro país, se hace necesario emplear herramientas, estrategias y generar recursos para combatir los problemas que causan los malos hábitos alimenticios, en los cuales se enmarcan una serie de programas y políticas públicas que buscan atacar desde diferentes puntos este problema.

### 2. Objetivos y justificación del proyecto de ley

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del proyecto de ley y la respectiva justificación del mismo, para denotar sus fines y dar cuenta de las causas que lo justifican.

#### 2.1. Objetivos

El objetivo general del proyecto de ley es el siguiente:

- Proteger la salud de los colombianos desincentivando el consumo de ciertos productos alimenticios perjudiciales para la salud, tomando como referencia la evidencia científica sobre la materia.

A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Reducir las enfermedades relacionadas con el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.
- Promover el consumo de alimentos saludables.
- Disminuir el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.
- Establecer restricciones y obligaciones sobre el comercio y promoción de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.
- Crear un impuesto selectivo al consumo sobre productos comestibles y bebidas ultraprocesados para disuadir su consumo.
- Obtener recursos para financiar el Sistema de Seguridad Social en Salud en su componente preventivo y así mismo el acceso y disponibilidad de agua potable.
- Realizar campañas pedagógicas de diferentes tipos para propiciar el consumo informado de alimentos.

Así mismo, gracias a este proyecto de ley, Colombia estaría acogiendo y dando pleno

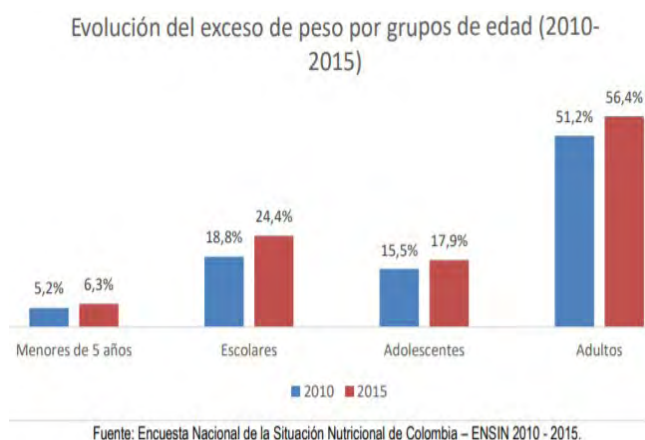
cumplimiento a las recomendaciones de organismos especializados en protección de la salud, como lo son la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) quienes han demostrado con amplia evidencia que las medidas aquí propuestas son las más costo-efectivas para reducir consumos nocivos, entre las cuales siempre se ha resaltado el impuesto a las bebidas endulzadas y los comestibles que no alimentan, como la que menos costos genera y mayores resultados produce al momento de modificar hábitos alimentarios perjudiciales.

## 2.2. Justificación

En Colombia hay altos índices de enfermedades relacionadas con una mala alimentación, que es ocasionada por la ingesta de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. Muestra de lo anterior se puede ver reflejado en la encuesta Ensin 2015, la cual arrojó los siguientes resultados<sup>1</sup>:

En la primera infancia, la prevalencia de exceso de peso es de 6,3%, mayor en niños (7,5%) que en las niñas (5.1%). En la edad escolar es del 24,4% momento del curso de vida donde hubo el mayor incremento respecto a los resultados 2010 (17,5%), las prevalencias de exceso de peso a nivel regional, en niños y niñas en edad escolar son: Bogotá (27,7%), Central (27,3%), Pacífica (26,7%), Orinoquía y Amazonía (24,2%), Oriental (23,7%) y Atlántica (18,7%). Es mayor en cabeceras con respecto al resto (26,5% vs. 18,9%), en los escolares sin pertenencia étnica (25,4%) frente a los indígenas (14,4%) y a los afrodescendientes (20,8%), y mayor en los hogares del cuartil más alto del índice de riqueza (34,9%) con referencia al más bajo (18,4%).

Igualmente, en los jóvenes y adultos entre los 18 a 64 años hubo un incremento de 5 puntos porcentuales en la prevalencia de exceso de peso para el periodo 2010-2015, llegando al 56,4% como se muestra en el siguiente gráfico:



En tal medida, el Ministerio de Salud y Protección Social presenta los siguientes datos referentes a enfermedades y su relación con el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados:

<sup>1</sup> Datos presentados por el Ministerio de Salud y Protección Social en septiembre de 2018 en respuesta a la solicitud de información presentada en virtud del artículo 258 de la Ley 5ª de 1992.

## “Sobrepeso y obesidad

Diversos estudios han comprobado la relación entre el consumo de bebidas azucaradas y el exceso de peso. Uno de ellos es el metanálisis de Vartanian LR (2007), en donde a partir de 88 estudios (transversales, intervención y longitudinales) se analizó la relación entre la ingesta de este tipo de productos y el incremento de peso y grasa corporales, encontrando asociaciones positivas entre estas variables. Las investigaciones disponibles demuestran que el consumo de bebidas azucaradas aumenta el riesgo de sobrepeso y/u obesidad, siendo los niños y adolescentes las poblaciones más vulnerables (Denova-Gutiérrez, E., et ál., 2008).

En este sentido, los adolescentes que consumen tres bebidas azucaradas diarias enfrentan un riesgo 2,1 veces mayor de presentar un exceso en la proporción de grasa corporal respecto a aquellos que consumen menos de una bebida azucarada al día. Se concluye, entonces, que el consumo de bebidas azucaradas aumenta el riesgo de sobrepeso y/u obesidad, y estimula el exceso de grasa corporal y la obesidad abdominal entre los adolescentes (Denova-Gutiérrez, E., et ál., 2008).

## Diabetes

La evidencia sugiere que personas que consuman una bebida azucarada de 350 mL/día tienen entre un 24-31% de mayor riesgo de desarrollar DM tipo 2 comparados con quienes no la consumen (Schulze M, 2004). Un estudio longitudinal que siguió durante ocho años a 91.249 mujeres encontró que aquellas que consumieron  $\geq 1$  porción/día de bebidas azucaradas presentaron el doble de probabilidades de desarrollar diabetes que las que consumieron  $< 1$  porción al mes (Malik vs., 2010). En otro metanálisis indicaron que el consumo de 334 mL/día de bebidas azucaradas se asoció a un incremento en el riesgo de diabetes, con un riesgo relativo igual a 1,25 (IC95% 1,10-1,42) frente a quienes no consumieron estos productos.

## Otras afectaciones en salud

Adicional a la alta probabilidad de padecer diabetes, las personas que ingieren estas bebidas tienen un mayor riesgo de presentar resistencia a la insulina, gota, síndrome metabólico, osteoporosis y/o enfermedades cardiovasculares. La mayoría de estas condiciones tienen un serio impacto sobre la calidad de vida, en especial a largo plazo, y no son curables (Portilla,

N.H y Salmerón, J. 2015; Rivera Dommarco J.A, et ál., 2013; OMS, 2013).

Es importante resaltar que el exceso de peso, tiene graves complicaciones de salud y de años de vida saludables perdidos por discapacidad y mortalidad (AVISAS), como se puede observar en el gráfico 2, en el que el alto índice de masa corporal, es uno de los mayores factores de riesgo, conjuntamente con la hipertensión y los factores dietarios (alto consumo de sodio, grasas, azúcares y bajo consumo de frutas, verduras y leguminosas) (IHME Colombia profile, 2016). Se puede observar que el IMC alto

(exceso de peso), tiene un alto riesgo atribuible con la enfermedad cardiovascular (2,99%), y con enfermedades endocrinas (2,6%), así mismo, la hipertensión juega un factor fundamental con la enfermedad cardiovascular (6,64%) y los factores dietarios que contribuyen con el 5,56% de riesgo atribuible para enfermedad cardiovascular y 0,52% con neoplasmas. Igualmente, es necesario destacar que al sumar los tres factores: hipertensión, IMC alto y factores dietarios, se puede decir que tienen una alta contribución a la carga de morbilidad en el país<sup>2</sup>.

Adicionalmente, sobre el consumo de bebidas azucaradas y su relación con enfermedades crónicas no transmisibles, el Ministerio de Salud y Protección Social indicó lo siguiente:

En 2015, alrededor de 3.200 personas murieron de diabetes, enfermedad cardiovascular y algún tipo de cáncer atribuible al consumo de bebidas azucaradas. El 6,8% del total de muertes en Colombia está relacionada con enfermedades cerebro-vasculares y de esa cifra el 5,0% es atribuible a bebidas azucaradas.

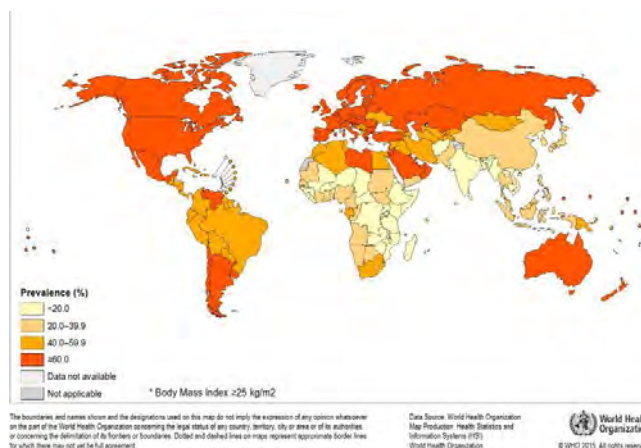
De igual forma, del total de muertes en el país el 3,4% es consecuencia directa por diabetes. De esta estadística, el 13,0% tuvo como causa directa el consumo de bebidas azucaradas.

Para tener en cuenta, según datos de MinSalud el 81,2% de los colombianos consume gaseosas o refrescos frecuentemente. Así mismo, el 22,1% lo incluye dentro de su alimentación diaria. El porcentaje de consumo diario es mayor en hombres en la región central y en Bogotá.

**Muchas de estas patologías pueden ser prevenibles mediante cambios de comportamiento enfocados hacia estilos de vida saludables, entre los que se encuentra la alimentación saludable.**

El consumo en exceso de bebidas azucaradas se relaciona con una mayor probabilidad de desarrollar enfermedades no transmisibles como la diabetes, cáncer de endometrio, de ovarios, de mama y de próstata, así como accidentes cardiovasculares, entre otros. Estas patologías se encuentran entre las principales causas de mortalidad en Colombia.

Los expertos de la OMS afirman que, desde un punto de vista nutricional, **la gente no necesita azúcar en su dieta**, y plantean que si se consume no debe ser superior al 10% del total de las necesidades energéticas. El reporte plantea asimismo que **las bebidas y las comidas altas en azúcares libres pueden ser la mayor fuente de calorías innecesarias en la dieta de las personas**, particularmente en el caso de los niños, los adolescentes y los adultos jóvenes.<sup>3</sup> (Resaltado fuera de texto).



En esta medida, es obligación del Estado tomar correctivos que ayuden a combatir este problema, de tal modo, se denota cómo es imperativo cambiar los comportamientos de las personas que tienen una ingesta de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, así, los impuestos selectivos al consumo son una herramienta útil y pueden contribuir a disminuir la obesidad, diabetes, enfermedades cardiovasculares, y caries, entre otros, en conjunto con otra serie de políticas y programas.

En tal sentido también se ha pronunciado el Ministerio de Salud y Protección Social, indicando que este tipo de impuestos son aceptables cuando graven elementos que no son necesarios para la vida. Esta entidad señala:

“Adam Smith –economista y filósofo escocés considerado el padre de la economía política–, en su libro *La riqueza de las naciones* (*The Wealth of Nations*, su título original en inglés), durante 1776 señaló que **“el azúcar, el ron y el tabaco son productos que en ninguna parte son necesarios para la vida, por tanto, son extremadamente adecuados para ser sujetos de impuestos”**. Y esa es la idea del Ministerio de Salud y Protección Social para promover un cambio en comportamientos nocivos para la salud, ya que la misma sociedad adopta unos comportamientos no saludables, los cuales le cuestan cada año al sistema de salud 24 billones de pesos como consecuencia de todas las enfermedades crónicas no transmisibles<sup>4</sup>.”

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

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

Por eso, **no ingerir bebidas azucaradas o refrescos y sustituirlos por agua simple y bebidas**

<sup>2</sup> Ibíd.

<sup>3</sup> Boletín electrónico para los actores del Sistema de Salud en Colombia no. 63 noviembre 24 de 2014.

<sup>4</sup> Ibíd.



**no calóricas, ha demostrado que previene la ganancia de peso en personas con sobrepeso** (6).

Se han realizado estudios prospectivos que notifican una ganancia de peso de alrededor de 8 kg en promedio en mujeres enfermeras que se siguieron durante 4 años (7-9). En el estudio longitudinal realizado en Framingham, Estados Unidos, los sujetos que consumían más de un refresco por día presentaron 37% más riesgo de tener obesidad en comparación con los no consumidores (10)<sup>5,6</sup>.

Los conservantes, edulcorantes, la sal y azúcar en exceso son productos que de ninguna manera son necesarios para una dieta balanceada, de tal modo tampoco son indispensables para la vida diaria, por lo cual, son adecuados para ser sujetos de impuestos selectivos adicionales.

La OMS plantea un incremento de 20% sobre estos productos alimenticios no saludables, con el fin de desincentivar su consumo y así obtener una mejor nutrición, pues se reitera que estos alimentos no son indispensables para una dieta balanceada y, por el contrario, afectan la salud de los sujetos que los consumen.

En este sentido, se pueden citar ejemplos alrededor del mundo donde se han implementado impuestos para combatir estos hábitos mal sanos entre los que se encuentran Irlanda en 1980, Noruega en 1981, Samoa en 1984, Australia en el 2000, Polinesia 2002, Fiji en el año 2006, Finlandia y Hungría en 2011, Francia en 2012, varios estados de Estados Unidos, y por último México en el año 2014, este último con resultados importantes, tangibles y positivos<sup>7, 8</sup>.

Se debe mencionar que las anteriores anotaciones no son simples proyección o conjeturas, sino que los países que han implementado estas medidas han obtenido por una parte una disminución en el consumo de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados gravados, aumento en el consumo de alimentos saludables<sup>9</sup>, y de igual modo una reducción de las enfermedades asociadas que

empieza a ser medible y palpable tras llevar un tiempo en aplicación.

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

Según estudios realizados por la OMS, **la carne procesada se clasificó como cancerígena para los humanos (Grupo 1) tanto como el tabaco**, pues es comprobado que su consumo causa cáncer colorrectal, en tal sentido se concluye que consumir 50 g de carne procesada al día aumenta este riesgo en 18%. Dado el gran número de personas que consumen esta cantidad y más, el impacto global por esta enfermedad cobra importancia para la salud pública, motivo por el cual estos productos se deben consumir con moderación, reducir el mismo e incentivar comportamientos responsables.<sup>10</sup>

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

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

<sup>5</sup> Organización Panamericana de la Salud (OMS), Organización Mundial de la Salud, Experiencia de México en el Establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública. México D. F., 2015, página 27.

<sup>6</sup> También puede consultar: Organización Mundial de la Salud, *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Non-communicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Switzerland, 5-6 may, 2015*, páginas 12 y 13.

<sup>7</sup> OMS 2015, *ibidem*, páginas 29 y 30; impacto en México ver páginas 61 y siguientes.

<sup>8</sup> También puede consultar: Organización Mundial de la Salud, *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Non-communicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Switzerland, 5-6 may 2015*, páginas 14 y siguientes.

<sup>9</sup> Ver Colchero M. Arantxa, Popkin Barry M., Rivera Juan A, Ng Shu Wen. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study BMJ 2016. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.h6704>

<sup>10</sup> OMS, comunicado de prensa del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/cancer-red-meat/es/>.

También consultar OMS, carcinogenicidad del consumo de carne roja y carne procesada. Recuperado de <http://www.who.int/features/qa/cancer-red-meat/es/>.

son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, “mejoradores” sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes). A los productos ultraprocesados a menudo se les da mayor volumen con aire o agua. Se les puede agregar micronutrientes sintéticos para “fortificarlos”. Algunos ejemplos de productos ultraprocesados (descritos con mayor detalle en el anexo A) son las papas fritas en paquete y muchos otros tipos de productos grasos, snacks<sup>1</sup> empaquetados, salados o dulces; helados, chocolates y caramelos; panes, bollos, galletas (galletitas), pasteles y tortas empaquetados; cereales endulzados para el desayuno; barras “energizantes”; mermeladas y jaleas; margarinas; bebidas gaseosas y bebidas “energizantes”; bebidas azucaradas a base de leche, incluido el yogur para beber de fruta; bebidas y néctares de fruta; bebidas de chocolate; leche “maternizada” para lactantes, preparaciones lácteas complementarias y otros productos para bebés; y productos “saludables” o “para adelgazar”, como sustitutos en polvo o “fortificados” de platos o de comidas. Hoy en día es muy común consumir productos ultraprocesados listos para calentar o listos para comer, tanto en casa como en los locales de comida rápida. Estos alimentos, también conocidos como “comidas listas”, incluyen platos reconstituidos y preparados de carne, pescados y mariscos, vegetales o queso; pizzas; hamburguesas y perros calientes; papas fritas; nuggets (patitas o trozos) o palitos (barras) de ave o pescado; y sopas, pastas y postres, en polvo o envasados. A menudo parecen ser más o menos lo mismo que las comidas o platos preparados en casa, pero las listas de los ingredientes que contienen demuestran que no lo son”.

**Ejemplos:** Hojuelas fritas (como las de papa) y muchos otros tipos de productos de snack dulces, grasos o salados; helados, chocolates y dulces o caramelos; papas fritas, hamburguesas y perros calientes; nuggets o palitos de aves de corral o pescado; panes, bollos y galletas empaquetados; cereales endulzados para el desayuno; pastelitos, masas, pasteles, mezclas para pastel, tortas; barras energizantes; mermeladas y jaleas; margarinas; postres empaquetados; fideos, sopas enlatadas, embotelladas, deshidratadas o empaquetadas; salsas; extractos de carne y levadura; bebidas gaseosas y bebidas energizantes; bebidas azucaradas a base de leche, incluido el yogur para beber de fruta; bebidas y néctares de fruta; cerveza y vino sin alcohol; platos de carne, pescado, vegetales, pasta, queso o pizza ya preparados; leche “maternizada” para lactantes, preparaciones lácteas complementarias y otros productos para bebés; y productos “saludables” y “adelgazantes”, tales como sustitutos en polvo o “fortificados” de platos o de comidas”<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> OMS. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: Tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Departamento de en-

Visto lo anterior, es imperativo destacar que los productos que se gravan en el presente proyecto de ley pueden ser remplazados por alimentos saludables y nutritivos que hacen parte de la canasta básica familiar colombiana, por lo que van en línea con las costumbres alimentarias de las familias colombianas y que en general no están gravados. De este modo, al gravar los productos comestibles y bebibles ultraprocesados referenciados en este proyecto de ley y a la vez disponer de alimentos saludables nutritivos no gravados, se facilita una más fácil migración del consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados a aquellos alimentos saludables que aportan un contenido nutritivo positivo a la dieta de las personas<sup>12</sup>. En ese mismo sentido, como señala la OMS:

*“Fiscal policies and price elasticity. The responsiveness of consumers to price changes (price elasticity) for the food and beverage products that may be taxed is central in the design of taxes for health promotion. When consumers can substitute alternative products, their response to price increases will be greater; but not all substitutions are likely to be desirable. Carefully designing the*

fermedades no transmisibles. Washington D.C. 2015. Anexo A.

<sup>12</sup> La exposición de motivos del proyecto de ley “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” mencionó (paginas 178-180):

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

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

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

*tax base (range of products to be taxed) will help to prevent undesirable substitutions, and possibly steer substitutions towards healthy alternatives*<sup>13</sup>.

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

Concatenado con lo mencionado, como lo que se pretende es mejorar la salud de las personas, por medio de la disminución del consumo de estos productos comestibles y bebibles ultraprocesados, el dinero recaudado se debe invertir precisamente en prevención en salud y en acceso y disponibilidad de agua potable, dado que con estas inversiones no solamente se castiga el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, sino que se incentivan los buenos hábitos alimenticios, tal como el aumento del consumo de agua potable. Indica la OMS:

**“The earmarking of tax revenues is used in many countries, including in connection with taxes for health promotion. Earmarking may be aimed at strengthening health promotion actions, for example by funding education campaigns or healthy food subsidies, or at limiting the regressive impact of taxation (when the impact is indeed regressive). In all cases, earmarking will improve the transparency of the taxation process and use of revenues, which will increase the acceptability of the tax by politicians and the general public. When the objective of the tax policy is health, rather than solely economics, it may be easier to discuss earmarking for health in that context”**<sup>14</sup>. (Resaltado fuera de texto).

De tal forma, con el fin de disminuir la ingesta de productos comestibles y bebibles ultraprocesados perjudiciales para la salud, se propone crear una serie de políticas y programas públicos para la prevención del consumo de estos bienes, y así mismo establecer un impuesto selectivo al consumo que grave bebidas endulzadas, carnes procesadas y embutidos considerados productos comestibles y bebibles ultraprocesados, al mismo tiempo ir identificando en el tiempo estos productos y sus respectivas partidas arancelarias que deben ser gravados de impuestos.

Debe recordarse que los tributos tienen dos funciones, una netamente fiscal o recaudatoria, y otra que se conoce como extrafiscal y va encaminada a la modificación o adecuación de comportamientos.

En este sentido, los impuestos que se proponen buscan que las personas opten por consumir en una menor cantidad los productos nocivos para su salud, persuadiéndolos por el precio adicional que se establece, y en caso que los sujetos consuman tales productos, se recauden recursos en el corto plazo que se inviertan en combatir estos problemas desde con un enfoque de prevención, y de tal modo aminorar los costos en salud a largo plazo por la disminución de enfermedades asociadas con estas acciones y malos hábitos.

Por otro lado, no puede considerarse que se causa una intromisión en la órbita privada de las personas, toda vez que no se prohíbe el consumo de estos productos, y cada quien será libre de adquirirlos o no. Sin embargo, como una característica de la extrafiscalidad de los tributos, se espera que los sujetos sopesen y entiendan el costo y las consecuencias para la salud de esta ingesta mal sana de comestibles, y que por lo tanto los eviten, o por el contrario asuman un valor del impuesto como traslado de los gastos en que incurre el Estado por la atención de enfermedades asociadas con la mala alimentación.

Tampoco puede afirmarse que el impuesto es regresivo. Estos productos ultraprocesados que se gravan, que presentan una alta elasticidad-precio, pueden ser remplazados por otros alimentos saludables y nutritivos que no están gravados con este impuesto y que resultarían menos onerosos. También se evita incurrir en cuantiosos gastos por atención a enfermedades relacionadas con el consumo de estos productos, las cuales están asociadas a los sectores más vulnerables de la población; de tal modo, en el mediano plazo se obtiene un ahorro en costos de salud y mayores tasas de bienestar individual y colectivo, pues de lo contrario los costos futuros asociados a enfermedades por una mala nutrición son exorbitantes tanto para el individuo como para el Estado.

Cuando se traslada el costo de la enfermedad a la persona, ésta lo va a tener en cuenta y lo conducirá a pensar y a sopesar la decisión de consumir este tipo de productos no saludables, por lo tanto, la importancia de este impuesto no debe medirse en términos de recaudo, sino en la disminución de enfermedades asociadas con el consumo de estos productos.

Si se invierte en prevención y se toman medidas al respecto, las patologías asociadas al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados pueden reducirse mediante cambios de comportamiento, dirigidas a llevar un estilo de vida saludable, dentro de lo cual está una alimentación balanceada, que se traduce en un ahorro de recursos a futuro.

Es claro que este impuesto por sí mismo no va a solucionar el problema de las enfermedades asociadas al consumo de estos productos, pero es una política pública aconsejada por diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (En

<sup>13</sup> Organización Mundial de la Salud, Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable diseases: Technical meeting report, Geneva, Suizterland, 5-6 may 2015, páginas 20 y siguientes.

<sup>14</sup> *Ibíd*, página 23.



adelante OCDE) y la OMS, siendo un primer paso apropiado en dirección de establecer un consumo sano de alimentos.<sup>15</sup>

Por lo anterior, el presente proyecto de ley está acompañado de otras estrategias y políticas públicas como el consumo informado, acciones de diferentes actores y algunas prohibiciones, en general acciones que apunten a mejorar la alimentación de los colombianos, disminuyendo el precio de alimentos saludables, y aumentando el de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados, y además señalando sus consecuencias dañinas.

De hecho, en la evaluación del sistema de salud realizada en el marco del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, este organismo sugirió avanzar en este frente y fortalecer la financiación del sistema de salud mediante la creación de impuestos dirigidos a productos que contribuyen a la carga de enfermedades crónicas, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y las bebidas azucaradas.<sup>16</sup>

De la misma manera, es menester referenciar unos aspectos concluyentes en relación con los impuestos saludables como medida crucial en el mejoramiento de la salud pública de los países. En el año 2012, la ONU, expresó que los malos hábitos alimenticios son hoy tan mortales como el hambre: “El derecho a la alimentación no se limita únicamente a salvaguardar el acceso a una cantidad adecuada de alimentos; se extiende también a la necesidad de poder disfrutar de un régimen equilibrado y nutritivo. Los gobiernos no pueden desentenderse de su obligación de garantizar este derecho, de igual forma señaló que se ha delegado en las empresas alimentarias la responsabilidad de garantizar un equilibrio nutricional adecuado”.

Con esta realidad, la ONU en 2012 hizo un llamado a los gobiernos para que adopten unas “acciones prioritarias” y urgentes, teniendo en cuenta que el 65% de la población mundial vive en países donde la obesidad “mata a más personas que la falta de peso”. Y un dato más: un aumento del

10% en las enfermedades ligadas a las dietas poco saludables provoca la caída en un 0,5% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, principalmente por los mayores gastos de los sistemas de salud. Dentro de las propuestas se ubicó la creación de impuestos a los productos poco saludables, puntualmente refrescos y las bebidas azucaradas; la imposición de medidas rigurosas en contra de la publicidad de la “comida basura” y la suspensión de las subvenciones a productos agrícolas como el maíz y la soja, argumentando que sirven de materia prima para la producción de estos productos. De igual forma, en 2015, la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su informe sobre la Epidemia Global de Tabaquismo 2015, afirma que aumentar los impuestos al tabaco, es la forma más efectiva y rentable de reducir el uso de tabaco, especialmente entre las poblaciones de países con ingresos bajos y medios, y de manera significativa entre la población más vulnerable que se está iniciando: niñez y juventud.

Un estudio desarrollado por Food Research Collaboration concluye que Reino Unido debe considerar seriamente aplicar los impuestos en los alimentos poco saludables como medida efectiva para reducir la obesidad. Según la institución, “un impuesto bien diseñado tiene un gran potencial de impacto positivo en la salud si se aplica en combinación con otras estrategias y políticas que apunten a mejorar nuestro entorno alimentario. Pasos claves para combatir la obesidad y las enfermedades relacionadas con la nutrición”. El informe destaca el alto precio de los alimentos saludables frente al precio de los alimentos con alto contenido en grasa, sal o azúcar. El impuesto pretende lograr que este grupo de productos poco saludables resulten más caros.

Dado que los consumidores tienen en cuenta el precio de los productos a la hora de hacer sus compras, los responsables de la investigación insisten en la necesidad de considerar seriamente gravar los alimentos con alto contenido en grasas, azúcares y sal. Después de revisar las pruebas de seis países: Hungría, Dinamarca, Francia, Finlandia, México y EEUU (Berkeley, California), lugares donde se han introducido impuestos a ciertos alimentos poco saludables, los autores del estudio afirman que los impuestos pueden reducir la compra de alimentos y bebidas con altos niveles de grasa, azúcar y sal y aumentar la recaudación gracias al impuesto, monto que podría ser invertido en la lucha contra la obesidad y las enfermedades relacionadas.

Finalmente, la OMS/OPS afirma que para enfrentar la obesidad y el sobrepeso, la evidencia científica muestra la importancia de un abordaje integral, en el cual las políticas fiscales deben estar acompañadas de otras políticas como la mejora en el etiquetado, control de la publicidad, mejor acceso a alimentos y bebidas saludables, y políticas que faciliten y promuevan la lactancia materna. Durante los últimos 15 años, la pandemia de las ECNT y sus factores de riesgo fueron un tema importante de los Cuerpos Directivos de la OMS y OPS.

<sup>15</sup> De acuerdo con el doctor Douglas Bettcher, Director del Departamento de Prevención de Enfermedades No Transmisibles de la OMS, “la ingesta de azúcares libres, entre ellos los contenidos en productos como las bebidas azucaradas, es uno de los principales factores que está dando lugar a un aumento de la obesidad y la diabetes en el mundo. **Si los gobiernos gravan productos como las bebidas azucaradas pueden evitar el sufrimiento de muchas personas y salvar vidas. Además, se reduciría el gasto sanitario y aumentarían los ingresos fiscales, que se podrían invertir en los servicios de salud**”.

Texto original: “*If governments tax products like sugary drinks, they can reduce suffering and save lives. They can also cut healthcare costs and increase revenues to invest in health services.*”

Tomado de: <http://www.who.int/en/news-room/detail/11-10-2016-who-urges-global-action-to-curtailed-consumption-and-health-impacts-of-sugary-drinks#>

<sup>16</sup> Consultar: OCDE, Reviews of health systems: Colombia 2016. Página 92. Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248908-en>

Por décadas, en varios países los impuestos aplicados a bebidas azucaradas fueron establecidos con el fin de generar recursos para el Estado. Pero durante los últimos años, el interés en utilizar impuestos para bebidas azucaradas con fines extrafiscales y de salud pública se ha incrementado significativamente, al punto en que hoy se ha implementado en 19 países dentro de los cuales se encuentran: Estados Unidos, Noruega (1981), Samoa (1984), Australia (2000), Polinesia (2002), Fiji (2006), Nauru (2007), Finlandia (2011), Hungría (2011) y Francia (2012), donde se han implementado impuestos a los refrescos y las bebidas azucaradas, como medidas de salud pública. Recientemente el Reino Unido anunció que incorporará una tributación para combatir la obesidad infantil, y que las empresas deberán cambiar la composición de las bebidas que se han convertido “en uno de los principales factores de la obesidad infantil”. Según datos del gobierno británico de mayo de 2015, el 61,9% de los adultos y el 28% de los niños entre 2 y 15 años tienen sobrepeso.

Entre las experiencias a destacar, está la de México, país que desde enero de 2014 incluyó un impuesto de un (\$1) peso por litro a las bebidas azucaradas, impuesto que ha demostrado desestimular el consumo de dichas bebidas. En efecto, el estudio realizado por investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública y la Universidad de Carolina del Norte, para conocer el impacto del impuesto de 1 peso aplicado a bebidas azucaradas, reveló que el consumo de dichos productos disminuyó hasta 12% en 2014, año en que el gravamen entró en vigor. La reducción en compras se observó en todos los grupos socioeconómicos, pero fue mayor en el nivel más bajo, donde hubo una reducción promedio de 9% y llegó hasta 17% en diciembre de 2015. La evaluación también muestra un aumento de 4% en las compras de bebidas sin impuesto, que se debe, sobre todo, a la compra de agua simple, explica el estudio.

Resulta inverosímil que en Colombia, un país profundamente afectado por problemáticas de salud pública, estas medidas no hayan tenido una viabilidad completa. No podemos olvidar que en Colombia el exceso de peso y sus patologías asociadas representan 5 de las 10 primeras causas de mortalidad reportadas en 2010: enfermedad isquémica cardíaca, diabetes, accidente cerebrovascular, enfermedad hipertensiva cardíaca y cáncer (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). La tasa anual de muertes asociadas al consumo de bebidas azucaradas es de 112 por millón de habitantes, es decir que 4.928 personas mueren al año por consumo de gaseosas.<sup>17</sup>

Pese a la grave problemática de salud pública, hay muchos sectores y gremios en franco desacuerdo con soluciones estructurales a la misma. Distintos gremios en nuestro país han creado discursos

confusos en los que afirman que un impuesto a las gaseosas es regresivo porque afecta a los hogares más pobres; pero desde la perspectiva del derecho a la alimentación, sabemos que los hogares más pobres deberían tener los ingresos suficientes para consumir alimentos saludables, en un contexto en el que en Colombia:

1. Los patrones de alimentación no saludables son el segundo factor de riesgo vinculado a mortalidad y el cuarto a carga de enfermedad en Colombia (Lancet, 2017).
2. Según la ENSIN 2015 el exceso de peso (sobrepeso y obesidad) aumentó en niños de 5 a 12 años de 18.8% a 24.4% (ICBF, 2017), 1 de cada 4 niños o niñas. Una tasa de crecimiento superior a la de países como USA, México o Chile que lideran las prevalencias de exceso de peso en el mundo.
3. La desnutrición aguda o muy bajo peso para la talla/estatura, también aumentó de 0.9% a 1.6%. Cifra de extrema gravedad por el incumplimiento al objetivo 2 de los ODS.
4. Un factor protector de la desnutrición y el exceso de peso es la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad y complementada con otros alimentos hasta los 2 años o más (Unicef, OMS e IBFAN., 2016), (Victoria C., 2016), (Jarpa C., 2015). Sin embargo, en Colombia la lactancia materna exclusiva cayó del 46.9% en 2005 al 36.1% en 2015 (ICBF, 2017).
5. La dieta mínima aceptable en menores de 2 años solo es recibida por el 36.5% de los niños y niñas. Es decir, 6 de cada 10 niños o niñas menores de 2 años NO reciben una alimentación adecuada (ICBF, 2017).
6. El 50% de las mujeres que dejan de lactar lo hacen por recomendación de un profesional de la salud, para incluir un sucedáneo de la leche materna (Forero, 2018).
7. Los bebés adecuadamente lactados se enferman y mueren menos por la inmunidad que les aporta la leche materna (UNICEF, OMS e IBFAN., 2016) (OPS y OMS, 2003), (Victoria C., 2016); son más inteligentes y aportan de mejor forma al capital humano y desarrollo del país (Victoria C., 2016).
8. Tanto la desnutrición como el exceso de peso en niñas y niños son el resultado de un ambiente alimentario inundado de productos ultraprocesados como las fórmulas infantiles, que se comercializan en Colombia con escasa vigilancia del cumplimiento del código internacional de Sucédáneos (IBFAN Colombia, 2016) y otros productos con poco o nulo valor nutricional como bebidas azucaradas, cereales azucarados para desayuno, productos de paquete para merienda, entre otros.

<sup>17</sup> Estimated Global, Regional, and National Disease Burdens Related to Sugar-Sweetened Beverage Consumption in 2010. PUBLICADO EN 2015. Tomado de <http://circ.ahajournals.org/>

9. El 74% de niñas y niños escolares consumen 1 o más veces al día bebidas azucaradas (MinSalud, 2018).
10. 9 de cada 10 escolares (86.9%) no cumplen con el requerimiento de consumo de frutas y verduras recomendado por OMS (MinSalud, 2018).
11. El 76.5% de los escolares no consumen lácteos con la frecuencia recomendada por la OMS (MinSalud, 2018).
12. La tasa de exceso de peso en adultos es de 56.4% (ICBF, 2017).
13. En 2017 hubo según el DANE 213.318 muertes de las cuales 89.083 están relacionadas con la alimentación (DANE, 2018).
14. Dentro de las 10 primeras causas de muerte, 5 están relacionadas con una alimentación inadecuada (DANE, 2018).
15. 4 millones de colombianos sufren de diabetes (International Diabetes Federation, 2017).

De no aprobarse el proyecto de ley y no prestarse atención a estos asuntos, se mantendría la tendencia de los colombianos hacia la malnutrición y sobrepeso, además del incremento progresivo de enfermedades relacionadas con estas condiciones, se causan grandes erogaciones del presupuesto para atender estos padecimientos y el empobrecimiento de las familias que consumen estos productos, desatendiendo las directrices de la OMS y la OCDE.

En tal forma, se denota en los estudios citados que este tipo de medidas son efectivas, y no simples propuestas sin sustento, incluso son requerimientos que le han hecho a Colombia diferentes organizaciones internacionales a las cuales estamos adscritos como Estado.

### 3. Descripción del proyecto

En su primer artículo 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 tercero al décimo, se desarrollan medidas institucionales públicas y privadas encaminadas a desarrollar acciones a favor de la salud pública mediante escenarios de nutrición saludable.

De tal manera, el proyecto de ley también contempla la difusión en espacios de comunicación orientados a la emisión de mensajes de prevención contra el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados, en los horarios de alta

sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción.

En sintonía con lo anterior, los supermercados y grandes superficies deberán discriminar en sus alacenas de manera separada los alimentos saludables de los productos comestibles y 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 alimenticios altamente no saludables, 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 procesadas y embutidos, 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.

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.

#### 4. Fundamento jurídico

Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente teniendo en cuenta el artículo 2° de este texto, donde se consagran los fines del mismo, se indica:

“**Artículo 2°.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (Resaltado fuera de texto).

En seguida cuando se enlista los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro país y en específico para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse como es obligación del Estado hacer que sus habitantes vivan en un entorno de armonía.

En tal medida, cuando se va decantando el catálogo de derechos fundamentales se hace mención a la protección de los niños, resaltando la integridad física, la salud y una alimentación equilibrada para ellos, así, la disposición es totalmente aplicable al proyecto de ley, en vista de que la infancia es un segmento de la población que más consume los productos que se están gravando. El artículo 44 de la Constitución Política indica:

“**Artículo 44.** 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. (...)” (Resaltado fuera de texto).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una buena calidad de vida que supone la generación de condiciones que les aseguren, entre otros aspectos, una alimentación nutritiva y equilibrada desde la concepción, cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada.

Adicionalmente, el artículo 49<sup>19</sup> señala que la prestación del servicio de salud está a cargo del Estado, y se resalta la obligación de toda persona por procurar por el cuidado integral de su salud, nuevamente se es enfático en que el proyecto de ley propuesto busca hacer efectivos estos mandatos constitucionales.

**“Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.** Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...).

**Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud** y de su comunidad. (...)” (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado. Por otro lado, en el artículo 338 se consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos de orden deben tener establecidos en la ley todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente proyecto de ley, y por último el artículo 359 que establece la posibilidad de establecer rentas con destinación específica cuando se trate de inversión social.

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

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

**“Artículo 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)”

**“Artículo 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

## **2. Las destinadas para inversión social.**

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.” (Resaltado fuera de texto).

Adicional a lo anterior, se debe tener en cuenta que se han expedido leyes como la Ley 100 de 1993, la Ley 1355 de 2009 “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”, en donde se establece en su artículo 9º la promoción de una dieta balanceada saludable para evitar el exceso de componentes perjudiciales para la salud.

En virtud de lo expuesto, se expide la Resolución 3803 de 2016 “por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones” que buscan la protección de la salud entre los habitantes del territorio colombiano producto de una alimentación ideal.

Conforme a lo comentado, el proyecto de ley continúa la política de un consumo balanceado y responsable de alimentos que es necesario para un desarrollo integral tal como indican los estudios científicos y acompaña la Constitución Política y el marco jurídico vigente, pues como se ha mencionado y demostrado, la ingesta de determinados comestibles causan graves daños en la salud de las personas, lo que a su vez ocasiona detrimento en su bienestar por su posterior cuidado, y a su vez, la erogación de dinero privado y público para el tratamiento de estas enfermedades. Por todo lo anterior, el camino escogido es solo un peldaño más para combatir este problema.

## **5. Otros asuntos importantes**

**A. No hay iniciativa exclusiva gubernamental en temas tributarios.** No existe iniciativa exclusiva del Gobierno nacional en temas tributarios, es un mito que se está volviendo realidad y está tomando fuerza en contra de las iniciativas del Congreso de este tipo, para cercenar desde un inicio cualquier debate que se proponga por nosotros frente al tema.

Por lo anterior, se debe recordar que el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, habla de que el Gobierno nacional es el único que puede tener iniciativa cuando se decreten **exenciones** de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, y lo referente al numeral 11 del artículo 150 de la misma norma.

Así, es imperativo destacar que el numeral 11 del artículo 150 de la C. P., se refiere a temas de índole presupuestal o de gasto público cuando dice “11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” como ya lo ha mencionado la Corte

<sup>19</sup> Sobre el artículo ver la siguiente jurisprudencia concordante: C-479-92; C-517-92; C-559-92; C-560-92; C-580-92; C-590-92; C-176-96; C-045-2001; C-506-2001; C-540-2001; C-580-2001; C-646-2001; C-742-2001; C-828-2001; C-837-2001; C-867-2001; C-921-2001; C-1173-2001; C-1250-2001; C-006-2002; C-010-2002; C-013-2002; C-092-2002; C-109-2002; C-130-2002; C-157-2002; C-176-2002; C-184-2002; C-066-03; C-331-03; C-040-04; C-124-04; C-227-04; C-349-04; C-510-04; C-355-06; C-1041-07; C-260-08; C-491-12;

Constitucional en varios pronunciamientos<sup>20</sup>, por lo cual no existe iniciativa exclusiva gubernamental en este aspecto, y es perfectamente posible que cualquier Congresista proponga *motu proprio* cualquier creación, modificación o eliminación de tributos, siempre y cuando no se propongan exenciones a los ya existentes de orden nacional y el debate inicie en la Cámara de Representantes, conforme indica el artículo 154 en comentario.

Si hubiera iniciativa exclusiva legislativa en temas tributarios, el artículo 154 de la C. P. hubiera hecho referencia al numeral 12 del artículo 150 de la *norma normarum* el cual dice: “12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.” De tal modo, la restricción está para asuntos presupuestarios y de ninguna manera para temas tributarios.

Por lo anterior, mal haría una ponencia en pedir o esperar un aval del Ministerio de Hacienda por este aspecto, pues no se puede supeditar el poder tributario del Congreso a la voluntad del Gobierno nacional como ha venido sucediendo.

**B. Las fuentes empleadas en la ponencia.** Se espera que las fuentes empleadas en la futura ponencia NO hagan relación exclusiva a datos y cifras de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), a las cuales se les da más valor técnico y científico que a todos los estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Acaso el trabajo que han hecho todas estas organizaciones internacionales, incluso unas con un evidente sesgo capitalista ¿están amañadas y equivocadas? ¿La ANDI y Fenalco saben más y son más confiables, técnicos y científicos que la misma OCDE, OMS y ONU?

Se pide entablar comunicación con la Sociedad Civil, con fundaciones y ONG que trabajan el tema, no observar el problema únicamente desde el punto de vista y de la mano de los gremios y corporaciones. ¿Acaso no importa lo que piensa y le conviene de verdad al pueblo colombiano, solo lo que digan y manden las grandes empresas?

**C. Desatención llamados organizaciones internacionales.** NO desatiendan el llamado de la OMS, OPS, ONU y OCDE sobre la necesidad de implementación de estas medidas en nuestro país. Entonces, de qué nos sirve unirnos al club de la OCDE si

nos vamos a portar como los estudiantes indisciplinados que hacen lo que se les da la gana.

Recuerden que esta organización tiene una guía de buenas prácticas a nivel privado y estatal, las cuales hemos venido desconociendo porque acá lo que importa es lo que digan los privados, no lo que le convenga al pueblo y al país realmente y, en un sentido técnico, cambiemos el pasado y pensemos en el futuro.

**D. Los productos comestibles y bebibles ultraprocesados gravados no son alimentos necesarios para una adecuada y balanceada nutrición dentro de la canasta familiar.** Los productos **comestibles y bebibles ultraprocesados** que van a ser gravados no son alimentos necesarios para una adecuada y balanceada nutrición y, en cambio, su excesivo consumo se constituye en un factor de riesgo de muerte y pérdida de años de vida de calidad por ECNT; de allí y estas características es que se proceden a gravar. Al contrario de lo que se dice, estos comestibles y bebibles ultraprocesados presentan una amplia elasticidad y son sustituibles principalmente por alimentos saludables y nutritivos y orgánicos que se producen en nuestro país.

No es posible afirmar de ninguna manera que las gaseosas o snacks no son reemplazables, por el contrario, tienen las características de los bienes que se pueden gravar por ser dañinos y no indispensables, como decía el propio Adam Smith acerca del alcohol y el tabaco. ¿Acaso una gaseosa no se puede reemplazar por un vaso de agua o un paquete de papas por una fruta?

**E. Control del Invima:** El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) hace un control sobre los alimentos que se consumen, por lo cual se piensa erróneamente que este procedimiento basta como filtro para consumir o no un determinado alimento.

Sin embargo, lo relevante aquí es verificar si se está cumpliendo bien esa tarea por parte de esta institución, pues un reciente Estudio de Educar Consumidores<sup>21</sup> demostraría que no es así, y por otro lado, no se trata de certificar el veneno que consumimos, sino de evitar consumirlo empleando diferentes medios. Hay que revisar la tarea que está haciendo el Invima.

**F. El IVA Plurifásico.** Se ha mencionado que las bebidas endulzadas ya tienen un IVA plurifásico, pero no se considera que este tratamiento es la regla general para todos los productos gravados con este impuesto,

<sup>20</sup> Ver sentencias de la Corte Constitucional: C-447-92; C-448-92; C-510-92; C-057-93; C-072-93; C-112-93; C-206-93; C-261-93; C-271-93; C-364-93; C-416-93; C-502-93; C-548-93; C-197-2001; C-1249-2001; C-527-03; C-066-18;

<sup>21</sup> Ver estudio Verdades del cumplimiento del rotulado de bebidas azucaradas en Colombia. Truths of the compliance with the labeling of sweetened beverage in Colombia. Educar Consumidores. Bogotá, D. C., 2019. ISBN 978-958-56437-2-7.



y que lo que se hizo en la anterior reforma tributaria o ley de financiamiento (Ley 1943 de 2018) fue darle un tratamiento general a estos productos y no uno especial y favorable como se hacía antes.

Por motivo de lo anterior, se desconoce erróneamente que el impuesto selectivo adicional al consumo propuesto puede ser una herramienta fiscal importante en la lucha contra las enfermedades relacionadas con la malnutrición causada por el consumo de los productos comestibles y bebidas ultraprocesados dañinos que se buscan gravar, lo que se viene haciendo en diferentes jurisdicciones.

**G. Los ejemplos de derecho comparado son a favor del impuesto.** Se deben revisar los ejemplos de derecho comparado, los cuales hablan a favor de las ventajas y mejoras que se han alcanzado con la implementación de este tributo en otros países, pues modifica el comportamiento de los consumidores y de los productores, dado que, los primeros disminuyen el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados nocivos, y los segundos modifican los ingredientes de sus productos para hacerlos más saludables y adaptarse a los estándares de calidad alimenticia exigidos.

No hay que desconocer las experiencias positivas del derecho comparado donde se estableció el impuesto y se disminuyó el consumo de estos productos en un 21% en Chile; en un 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos.

**H. Los congresistas deben revisar sus impedimentos.** Se recomienda a los congresistas hacer un ejercicio serio y riguroso sobre sus impedimentos, de esta forma habría que preguntarse cuáles congresistas, recibieron financiación en sus campañas de empresas productoras de este tipo de comestibles, ingenios azucareros o entidades similares, y observar si no estarían incursos en un algún posible conflicto de interés.

Es muy importante para un ejercicio legislativo transparente que se defina cuáles congresistas no pueden discutir el proyecto de ley por estar incursos en algún impedimento, con lo cual es importante mencionar que el conflicto de interés subsiste aun cuando no se apruebe la respectiva limitación por votación en sesión de comisión o plenaria.

**I. Un proyecto completo.** Los tributos ayudan, pero no son suficientes, lo cual está claro, pues se necesitan una serie de políticas que interactúen entre sí, las cuales precisamente se traen a colación en el presente proyecto de ley. No se puede desechar el proyecto de manera destructiva sin construir o proponer nada en lo absoluto. De tal modo, se espera

obtener recursos que pueden recaudarse con el tributo propuesto (1 billón de pesos al año), y así mismo disminuir el gasto dirigido a sufragar los costos asociados a las enfermedades relacionadas con estos consumos de productos comestibles y bebidas ultraprocesados dañinos.

Los solos tributos son insuficientes solos, pero el proyecto de ley da una serie de disposiciones y otros asuntos de política pública para fortalecer la iniciativa.

¿Saben cómo están otros países en relación con el impuesto y el etiquetado nutricional? Pues bastante avanzados y con resultados muy positivos cuyas experiencias se vienen replicando a lo largo de todo el mundo. Por el contrario, gracias a la ponencia radicada, Colombia vuelve a quedarse rezagado en la protección al consumidor de alimentos y una política pública en salud suficiente para enfrentar estos problemas.

**J. Mitos y verdades del impuesto al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.** Se dice que en otros países estas iniciativas no han servido, lo cual es FALSO. La VERDAD es que se ha demostrado que el impuesto SÍ es útil para cambiar los comportamientos de productores y consumidores, tal como ha ocurrido en otros países con la reducción en el consumo de estos comestibles dañinos de 21% en Chile y 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos. Las cifras las otorgan organizaciones como la OMS y la OCDE.

Claramente se espera que los consumidores sustituyan los productos comestibles y bebidas ultraprocesados por productos saludables y naturales. Los productos en las tiendas de descuento tendrán el mismo impuesto y por lo tanto no funcionan como sustitutos.

Tampoco es cierto que las personas de menores recursos van a ser los más afectados por la ley y los productos que se van a gravar, pues son los que consumen más gaseosa y embutidos, por ejemplo. La verdad es que este grupo poblacional va a encontrar otras alternativas saludables y van a tener un ahorro futuro producto de los costos y gastos asociados a las enfermedades que están evitando.

De igual modo, se dice que se van a gravar comestibles afectando a los pequeños tenderos, lo cual es FALSO. La VERDAD es que el **impacto en el pequeño comercio** se ha presentado en otros países por la entrada en el mercado de las tiendas multinacionales de descuento, tales como D1, Justo y Bueno, y ARA, entre otros.

Los productos que se esperan gravar con esta medida son: (1) Bebidas endulzadas, y (2) Carnes procesadas y embutidos con una tarifa reducida a

la mitad del 10%, pues los estudios demuestran que generan cáncer en las vías digestivas de tal gravedad como el tabaco en los pulmones.

NO se van a gravar el agua o bebidas naturales como el jugo natural o el agua de panela. NO se van a gravar los lácteos.

NO se va a gravar la cerveza ni otras bebidas alcohólicas. NO se van a gravar los granos.

NO se va a gravar los quesos y huevos. NO se van a gravar las frutas y verduras.

NO se van a gravar los alimentos preparados en el establecimiento como empanadas, buñuelos y otros.

### **K. ¿Qué? ¿Cómo? ¿Y para qué? Del impuesto al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados.**

**¿Qué se grava?:** Se plantea crear un impuesto a los comestibles altamente NO SALUDABLES, con lo cual se propone crear un impuesto, selectivo y adicional al consumo de (1) bebidas endulzadas, y a (2) las carnes procesadas y/o embutidos.

**¿Por qué?:** La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE) han establecido como directrices la aplicación de este impuesto para combatir las enfermedades relacionadas con la malnutrición, incluso el cáncer. Se busca que el impuesto tenga una función extrafiscal y se reduzca el consumo de estos comestibles altamente dañinos, pues se cuenta con estudios que indican que ocasionan diferentes tipos de enfermedades, y en el caso de los embutidos generan cáncer de las vías digestivas, siendo tan peligroso como el tabaco.

**¿Cómo se van a gravar?:** El impuesto selectivo y adicional al IVA se propone que sea del 20% tal como establecen las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE), pues se ha estudiado que las personas empiezan a modificar sus comportamientos en esa magnitud. En el caso de los embutidos dado su consumo en la población menos favorecida se pide que sea del 10%.

**¿Para qué?:** El proyecto de ley busca mejorar la salud de los colombianos, y que los recursos que se consigan por este medio se inviertan en prevención de la salud, pues siempre será más eficiente prevenir y más costoso lamentar y curar las enfermedades que se producen por una mala nutrición. De tal manera, se busca cambiar los comportamientos de consumidores y productores tal como ha ocurrido con otros países con la reducción en el consumo de estos comestibles dañinos de 21% en Chile y 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos.

**¿Entonces?:** Hay que dar el debate, las grandes empresas y multinacionales quieren hundir y archivar el proyecto sin ni siquiera debatirlo, todos los argumentos que se usan son datos casi que exclusivamente de la Asociación Nacional de Industriales y la Federación Nacional de Comerciantes (ANDI y Fenalco), nos quieren imponer una visión tergiversada sin ni siquiera poder opinar. Con lo anterior se debe cuestionar ¿Cuáles de los Congresistas deben declararse impedidos por haber recibido dinero para sus campañas de estas empresas productoras de comestibles no saludables?

**¿Hay que tener miedo?:** No, tampoco se van a gravar los roscones, el agua de panela, la bandeja paisa, los buñuelos ni las empanadas. El proyecto apunta a gravar los productos que la OMS denomina como productos ultraprocesados, los cuales son los que usan para su elaboración una serie de productos químicos que desnaturalizan el alimento base y tienen poco o nada de este. La mayoría de jugos en botella no son naturales a pesar de decirlo, las

papas de paquete no son papas naturales, quizás lo fueron, pero lo que venden es más químicos que alimentos pues se modificaron a través de diferentes procesos industriales.

Nuestros productos típicos seguirán sin impuesto, los alimentos saludables y nutritivos de la canasta básica familiar no se van a gravar. ¿Por qué no podemos pensar en cambiar esos comestibles dañinos por alimentos sanos producidos en nuestro país, los cuales tenemos de sobra y en abundancia?

El impuesto no es la solución, pero es una parte de una suma de esfuerzos que deben hacerse y que se presentan en el proyecto de ley para mejorar la alimentación en nuestro país, así como el etiquetado nutricional claro y un papel importante de la salud preventiva. ¿A qué le temen las grandes empresas y multinacionales? ¿Legislamos para ellos o para las personas?

¿Trabajamos para los grandes capitales o para el bienestar y salud de nuestro país?

### **6. Impacto fiscal**

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

El ingreso de recaudo aproximado brindado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en agosto de 2018, para el impuesto a bebidas azucaradas propuesto en el año 2016 es de 750.000 millones de pesos; y ampliando la base de este gravamen a todas las bebidas endulzadas, carnes procesadas, embutidos y algunos productos ultraprocesados, se estima mayor a 1 billón de pesos.

De igual modo, el ahorro que se producirá para el sistema de salud estaba proyectado en 220.000

millones de pesos para el año 2016. Como se comentó en la justificación, la eficiencia del impuesto establecido no se mide en el ingreso generado, sino en la disminución de enfermedades como la diabetes, obesidad, cardiovasculares, caries, etc.

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

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

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

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

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

No obstante, es de señalar que de acuerdo a la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

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

públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.

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

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

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

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

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

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

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica,



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

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

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los recursos requeridos para lograr el objetivo del presente Proyecto de ley, sin que ello implique que la justificación del mismo y la planeación de tipo presupuestal y económica, se convierta en una traba dentro del trámite legislativo para la aprobación de la presente ley.

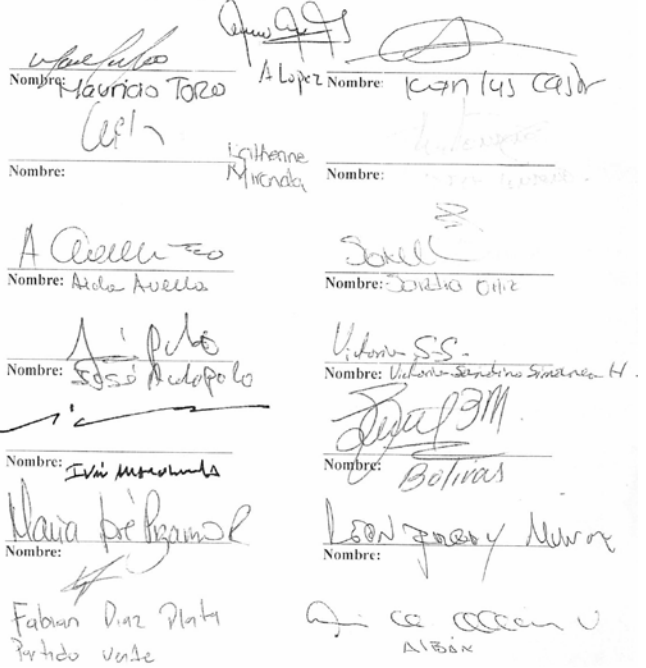
En virtud de lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley “Por medio del cual se adoptan medidas de salud pública, se crean

políticas de nutrición saludable y se dictan otras disposiciones”, esperando contar con su aprobación.

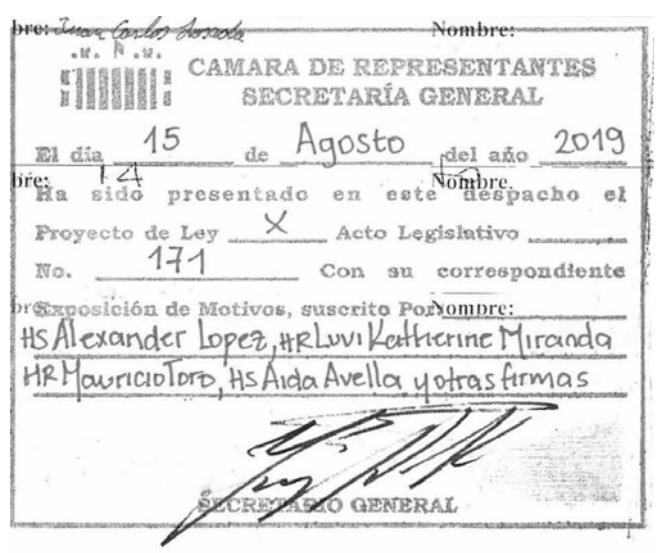
De los honorables Congressistas,

Cordialmente,

De los honorables Congressistas,


  
 Nombre: Mauricio Toro      A Lopez      Nombre: Juan Luis Castro
   
 Nombre: Katherine Miranda      Nombre:
   
 Nombre: Aida Avella      Nombre: Sandra Ortiz
   
 Nombre: Susi Adopolo      Nombre: Victoria Sandoval S.
   
 Nombre: Iván Muro      Nombre: Botivas
   
 Nombre: María del Carmen      Nombre: Leon G. y N.
   
 Fabian Diaz Plata      Nombre:
   
 Partido Verde      Nombre:


  
 Nombre:      Nombre: Jose Luis Carran
   
 Nombre:      Nombre: Inli Aspilla
   
 Nombre:      Nombre: Julian Pardo
   
 Nombre:      Nombre: Camacho P.
   
 Nombre:      Nombre: Camacho P.
   
 Nombre:      Nombre: Camacho P.
   
 Nombre:      Nombre: Camacho P.
   
 Nombre:      Nombre: Camacho P.
   
 Nombre:      Nombre: Camacho P.


  
 CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL
   
 El día 15 de Agosto del año 2019
   
 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley  Acto Legislativo
   
 No. 171 Con su correspondiente
   
 Exposición de Motivos, suscrito Por:
   
 HS Alexander Lopez, HRLuvi Katherine Miranda
   
 HR Mauricio Toro, HS Aida Avella y otras firmas
   
 SECRETARÍA GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2019  
CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 429 del Decreto 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquense los literales a) y c) del artículo 429 del Decreto 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, el cual quedará así:

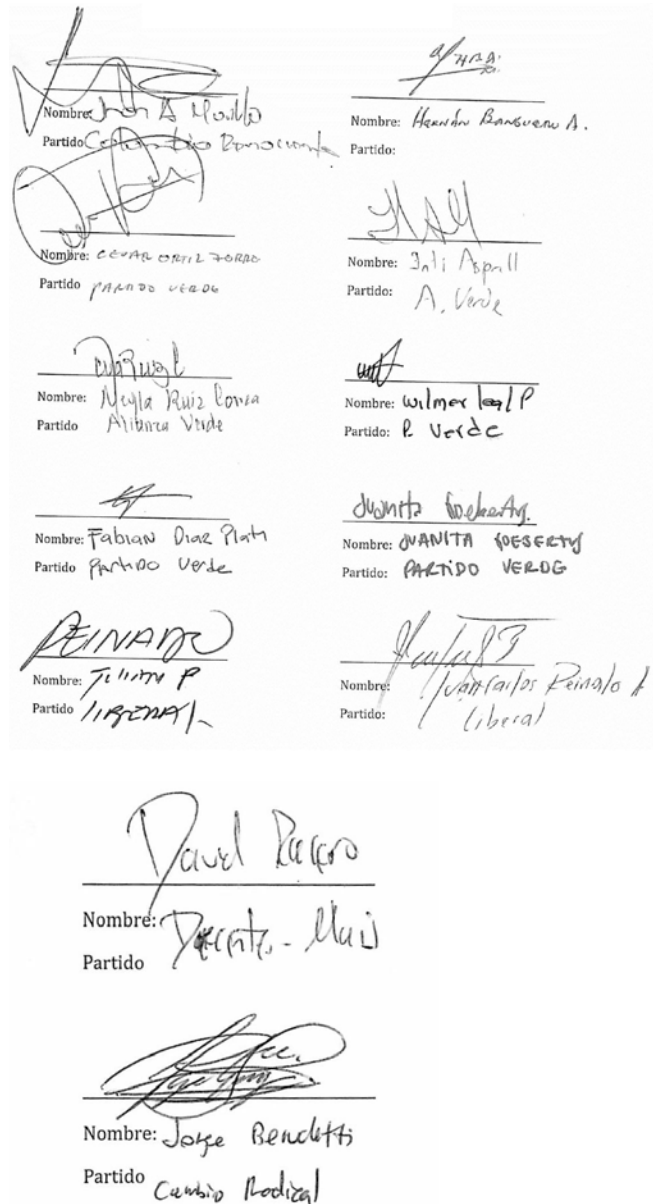
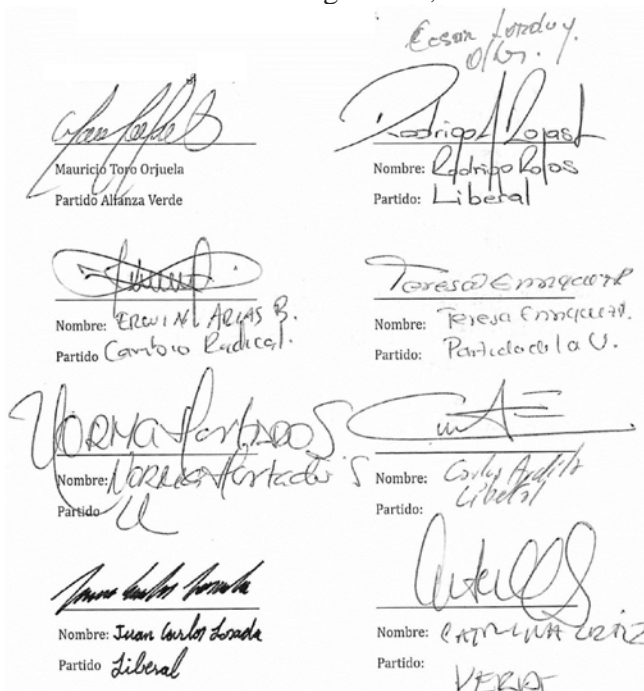
**Artículo 429. Momento de causación.** El impuesto se causa:

- a) En las ventas, en la fecha de la liquidación de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria;
- b) En los retiros a que se refiere el literal b) del artículo 421, en la fecha del retiro;
- c) En las prestaciones de servicios, en la fecha de liquidación de la factura o documento equivalente, o en la fecha de terminación de los servicios o del pago o abono en cuenta, la que fuere anterior;
- d) En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien. En este caso, el impuesto se liquidará y pagará conjuntamente con la liquidación y pago de los derechos de aduana.

**Parágrafo.** Cuando el valor convenido sufre un aumento con posterioridad a la venta, se generará el impuesto sobre ese mayor valor, en la fecha en que este se cause.

Artículo 2°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2019  
CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 429 del Decreto 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”.

**1. Generalidades**

El presente proyecto de ley “por medio del cual se modifica el artículo 429 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario)” soluciona el problema de liquidez que presentan la mayoría de Mipymes en Colombia. Los bajos niveles de liquidez y de recursos para la operación de las Mipymes llevan a un endeudamiento ineficiente o a la decisión de evadir o eludir impuestos. Esta situación de evasión y elusión repercute en la estabilidad macroeconómica del país, generando riesgos para el gobierno en materia de deuda pública y redireccionamiento de recursos.

En la investigación relacionada se evidenció una correlación positiva entre endeudamiento y pago de impuestos, además de evidenciar que existen riesgos macroeconómicos a raíz de esta relación, como lo es el recaudo ineficiente de impuestos.



En el caso de las operaciones de mercado, la medida busca eliminar distorsiones en la liquidez de las Mipymes que están en la obligación de cumplir con sus obligaciones financieras y tributarias, pero que a causa de la falta de liquidez recurren a deudas o a la evasión para poder sustentar su actividad comercial.

Esta iniciativa busca hacer cambios que repercutan positivamente en el monto del recaudo a partir de generar incentivos a la formalización y a un recaudo más efectivo.

## 2. Justificación

### 2.1. Dinámica Empresarial en Colombia

Según el reporte de dinámica empresarial realizado por Confecámaras, en el 2017 se crearon en el país 323.265 unidades productivas; 70.022 sociedades y 253.243 personas naturales; también se tiene un registro de 154.360 cancelaciones de unidades económicas, 10.967 sociedades y 143.393 personas naturales. Este cierre de unidades productivas equivale a un 47% de las entidades que se crean. De estas nuevas unidades productivas, el 99.7% son Mipymes. Los emprendimientos tienen un índice de salida del mercado elevado.

Según el Reporte de Actividad Empresarial 2016 del Monitor de Emprendimiento Global (GEM), las principales razones que motivaron a los empresarios a vender, cerrar o abandonar su iniciativa empresarial, fueron en un 30% por bajos niveles de rentabilidad, un 22% por motivos personales y un 18% por problemas de financiación, lo que implica que un 48% de los casos se debe a motivos relacionados que impactan directamente o son causa de las finanzas, que se explican por bajos niveles de ventas, altos costos de operación, altos gastos administrativos y financieros, altos niveles de tributación, falta de capital de trabajo y baja liquidez.

El capital de trabajo depende de las cuentas por pagar, las cuentas por cobrar y los inventarios, lo que implica que la tardanza en el recaudo de cartera por el mal pago de las empresas (cuentas por cobrar) y el pago periódico del IVA (Cuenta por pagar) sin que la empresa haya recibido el valor facturado, impactan directamente las finanzas de las empresas, su rentabilidad y su capital de trabajo, y además las obliga a acceder a créditos para poder cumplir con sus obligaciones tributarias. En otras palabras, el pago del IVA se debería efectuar con lo que los compradores le pagan a las empresas, pero estas al tardar el pago, obligan a los emprendedores a buscar formas alternativas para pagar el impuesto, o incluso a evadirlo, aumentando la brecha potencial del IVA (Elusión + Evasión/Potencial de Recaudo)<sup>1</sup>, o en el peor de los casos manteniendo a las empresas en la informalidad (Según la OIT, la informalidad laboral en Colombia es del 61.3% y es la peor del mundo).

<sup>1</sup> Cepal, Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad-Notas de Estudio, 2017.

Las empresas, para cumplir con su obligación tributaria, y a falta de pago por parte de sus compradores, deben acceder a créditos en el mercado financiero. Esto implica mayores obstáculos a las empresas, ya que como se observó anteriormente, el acceso a financiación es una de las causales de liquidación, y, por otro lado, las obliga a incurrir en pago de intereses, lo que significa mayores costos; un hecho que también afecta su rentabilidad, y que también es una de las causales de liquidación más común.

A continuación, se muestra la comparación de los promedios de plazos de pago en los países miembros de la OCDE, y donde se evidencia que Colombia es el país de peores políticas de cartera, con pagos en promedio a 85.16 días, frente a un promedio de 17.20 días por parte de los países miembros.

Table 1.9. Trends in payment delays

Country	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2015-16 change (%)
Australia	..	..	..	..	21.80	20.30	19.50	14.90	13.00	14.40	10.77
Austria	..	8.00	8.00	11.00	12.00	11.00	12.00	13.00	..	..	..
Belgium	..	..	17.00	17.00	15.00	19.00	18.00	19.00	13.00	10.00	-23.08
Chile	..	..	..	75.77	74.85	56.65	52.67	55.15	57.95	54.93	-5.21
China	..	..	..	..	..	..	95.91	72.31	64.44	65.21	1.19
Colombia	48.83	50.20	60.77	62.32	59.07	54.62	56.28	65.11	65.71	85.16	29.60
Czech Republic	16.00	18.00	19.00	14.00	14.00	15.00	14.00	14.00	14.00	19.00	35.71
Denmark	7.20	6.10	12.00	12.00	13.00	12.00	10.00	9.00	4.00	4.00	0.00
Estonia	9.00	8.10	12.70	12.80	10.20	10.10	9.40	7.00	6.90	6.00	-13.04
Finland	6.00	5.00	7.00	7.00	7.00	7.00	6.00	6.00	5.00	5.00	0.00
France	60.40	57.30	54.90	54.70	53.60	51.80	51.30	50.00	50.10	..	..
Greece	..	25.00	34.00	30.00	35.00	40.00	43.00	41.00	36.00	47.00	30.56
Hungary	16.30	19.00	19.00	15.00	22.00	20.00	..	17.40	17.40	..	..
Italy	..	23.60	24.60	20.00	18.60	20.20	19.90	18.50	17.30	15.40	-10.98
Korea	10.96	12.07	9.90	12.10	11.70	9.10	9.70	10.00	9.20	13.30	44.57
Netherlands	13.2	13.9	16.0	17.0	18.0	18.0	17.0	16.0	29.0	32.00	10.34
New Zealand	43.10	50.80	44.50	44.00	45.80	40.10	39.60	37.00	35.50	34.90	-1.69
Portugal	39.90	33.00	35.00	37.00	41.00	40.00	35.00	33.00	21.00	20.00	-4.76
Serbia	..	..	33.00	31.00	35.00	28.00	28.00	..	..	..	..
Slovak Republic	19.70	8.00	13.00	17.00	20.00	21.00	19.00	17.00	24.00	19.00	-20.63
Spain	5.00	5.00	14.00	12.00	6.00	9.00	16.00	11.00	8.00	..	..
Sweden	..	..	..	..	..	20.00	24.00	15.00	9.00	9.00	0.00
Switzerland	..	12.00	13.00	13.00	11.00	10.00	9.00	9.00	7.00	7.00	0.00
United States	..	..	..	..	..	..	23.58	..	41.24	..	..
Median Value	16.15	15.04	18.00	17.00	19.30	20.00	19.70	17.00	17.30	17.20	0.00

Source: Data compiled from the individual country profiles of Financing SMEs and Entrepreneurs 2018.

Fuente: Financing SME and Entrepreneurs 2018 AN OECD SCOREBOARD-OCDE 2018.

Estas circunstancias, la baja rentabilidad y el bajo acceso a financiación, evidencian las causas por las que el 48% de las empresas cierran o son liquidadas.

Por esta razón, y para promover el crecimiento empresarial de Colombia y su competitividad, se deben garantizar normas que protejan a los emprendedores, permitan su sostenibilidad y que no atenten contra sus finanzas. Según el GEM, Colombia tiene una tasa relativamente alta de adultos que emprenden (20%), donde un 72% de los adultos consideran que el emprendimiento es una buena opción de carrera, y un 58% ven que el país tiene buenas oportunidades de negocios. También hay un 67% de colombianos que emprende porque ve una oportunidad, mientras que el 33% emprende por necesidad.

Esto evidencia que en el país hay motivaciones para el emprendimiento, pero no hay respuesta efectiva de las instituciones para soportar este fenómeno, razón por la que la tasa de éxito de los emprendedores en Colombia es muy baja.



Esta ley soluciona una de las causales por las cuales se ve impactada la rentabilidad de los emprendedores y por la cual estos mismos deben acudir a financiación, encareciendo su operación.

## **2.2. Correlación entre endeudamiento y pago de impuestos y recaudo**

En el panorama tributario de Colombia los impuestos indirectos se muestran estables en la cantidad recaudada, con variaciones bajas en los últimos años. En promedio, entre 1990 y 1996, los impuestos indirectos fueron del 8,4% del PIB y aumentaron a 9% en 2012. A partir de la transformación y el desarrollo del país en ese periodo se evidencia que por la apertura comercial y la creación y entrada de empresas medianas y pequeñas al país hubo un aumento en la comercialización de productos gravables. Aun así, el incremento del recaudo fue bajo en comparación con el incremento de la demanda. Esto se debe a que Colombia es uno de los países en donde hay más evasión y elusión de impuestos. Estos problemas de bajos niveles de recaudo frente a los aumentos de la demanda, se explican en gran medida por la complejidad de la norma tributaria vigente presente, que a su vez ha demostrado que afecta al desarrollo general del país y a la vulnerabilidad ante crisis económicas.

Esto se puede llegar a explicar desde diferentes puntos, como cultura tributaria y desconocimiento de la norma. Sin embargo, en el presente proyecto presentamos un elemento que es constante dentro de la actividad de las empresas por la cual toman la decisión de evasión o elusión de impuesto: La relación del nivel de endeudamiento al que incurren las empresas medianas y pequeñas para el pago de costos de operación y el pago de impuestos.

Las grandes empresas, al tener políticas de pago entre 90 y 180 días sin justificación, generan obstáculos y cargas financieras a las pequeñas empresas que deben pagar el IVA con un plazo que inicia desde el día de facturación y no desde el día de liquidación de la factura. De este modo, al no recibir el pago en plazo adecuado para cumplir sus responsabilidades financieras, las Mipymes se ven afectadas de manera significativa en su capital de trabajo y liquidez, lo que las obliga a incurrir en gastos financieros para poder costear su operación y responsabilidades. Esta acción se traduce en una disminución en utilidades, por lo que para poder sustentar su actividad, las empresas buscan como solución liquidar la empresa, incurrir en gastos financieros o practicar la evasión o elusión de impuestos.

La complejidad en el recaudo y el impacto que esto tiene sobre la competitividad se evidencia también en realizado en Perú, país que cuenta con una estructura de pago de impuestos a las ventas (En el caso de Perú IGV) similar al que dicta la norma tributaria del estado colombiano. Dicho estudio realizado por Fernández (2016) en el cual se encuestó 321 personas que administran a 86 pequeñas y medianas empresas de la región de Los

Olivos en Perú, investiga el impacto que tiene el pago del impuesto general a las ventas en la liquidez de las micro y pequeñas empresas. Sus resultados señalan que:

*“La actual política tributaria sí ocasiona que el pago del IGV afecte significativamente y origine dificultades en la liquidez de MYPE (mediana y pequeña empresa) que venden al crédito. Del mismo modo, las ventas al crédito sí limitan el cumplimiento de las obligaciones a corto plazo en las MYPE ya que no cuentan con el recurso financiero disponible y necesario”* (Fernández, 2016).

De esta manera, se evidencia la correlación entre menor liquidez y mayores volúmenes de pasivos tanto con bancos como con terceros. Dicho de otra manera, una empresa se ve sometida a pagar los impuestos legales de su entorno, lo cual afecta sus beneficios y su cantidad de dinero disponible. Sin embargo, como ha de cumplir con pagos de sus proveedores y otras empresas, además de cumplir con su operatividad, esta ha de endeudarse para llevar a cabo dichas obligaciones. Del mismo modo, se puede intuir con el fin de garantizar la operación de las empresas, que las decisiones de sostenibilidad no serán incurrir morosidad con sus proveedores sino que se evitarán las obligaciones tributarias institucionales que podría ser un incentivo para la evasión de impuestos.

Del mismo modo, Giacosa y Mazzoleni (2017) revisaron el impacto que tienen variables, tales como el tamaño de la empresa, el crecimiento de las ventas, el número de empleados, el total de activos, los beneficios antes de impuestos y depreciaciones, de las pequeñas y medianas empresas del sector de la manufactura dentro de sus niveles de endeudamiento. Sus resultados mostraron que:

*“Por lo tanto, las pequeñas y medianas empresas que crecen tanto en términos de inversión como de valor de producción, requieren deudas externas adicionales. Además, un aumento del grado de deuda también está vinculado a un aumento del grado de rotación del capital invertido. De hecho, para fortalecer la estructura empresarial, capaz de aumentar la rotación del capital invertido, se deben nuevos recursos financieros”* (Giacosa & Mazzoleni, 2017).

Con lo anterior, se evidencia que una microempresa se enfrenta a la encrucijada de endeudarse para crecer y expandirse, o mantener su endeudamiento operativo para cumplir con las obligaciones financieras con el Estado y con terceros.

Por otra parte, un estudio de Saona & Vallelaldo (2003), indica que

*“El plazo de vencimiento es relevante para la financiación de sus oportunidades de crecimiento. Este resultado se ve confirmado cuando utilizamos como variable a explicar la deuda bancaria a corto plazo. Así, para las empresas chilenas obtenemos una relación estadísticamente significativa y positiva entre el nivel de endeudamiento bancario a corto plazo y oportunidades de crecimiento. Es decir, se*

*confirma que para financiar las oportunidades de crecimiento se prefiere deuda bancaria con plazos de vencimientos cortos” (Saona & Vallealdo, 2003).*

De esta manera las empresas se ven comprometidas a pagar tasas de crédito en un mediano y largo plazo lo cual significa que tienen que destinar montos de dinero a cubrir estas obligaciones y, por ende, posean problemas de liquidez que impidan su crecimiento. Además del hecho de que busquen compensar esa pérdida de liquidez, posiblemente, con la evasión o elusión de impuestos.

Una investigación para el caso colombiano resultó en que las empresas medianas y pequeñas acuden a la evasión de impuestos con el fin de mantener su actividad en el mercado. Este estudio fue realizado en la ciudad de Medellín en el cual se entrevistaron a personas vinculadas con el comercio: la muestra del estudio consta de 68 empresas se encuentran registrados en el RUT, 67 inscritas en cámara de comercio, 34 pertenecen al régimen común y 36 al régimen simplificado. Este estudio Arrojó que solo el 56% de la muestra paga IVA ¿Entonces cuáles fueron las causas de no tributar el IVA? Según el mismo estudio, el 69% de la muestra defendió que el pago de IVA afectaba su patrimonio y su capacidad de desarrollar su actividad económica, ya que el pago de este disminuye su liquidez y le genera altos costos; esto lo ligaron a la baja rentabilidad por lo que los obliga actuar en búsqueda de evasión o elusión de impuestos. A su vez el 13% expuso que *“afecta la liquidez, ya que hacen uso de estos dineros y al retirarlos de su negocio los afecta considerando que eran de ellos”*.

En Colombia también se evidencia un desconocimiento de las obligaciones fiscales; en la investigación se vio que los empresarios no tienen claro de quien es la responsabilidad del pago del IVA, ya que el 31% de la muestra afirmó que el pago del IVA no le afectaba y una de las razones afirmó el 13% de la muestra pensaba que el IVA lo debía pagar el cliente. Esto evidencia que las personas piensan que no tienen la obligación de pagar impuestos, situación también que genera un recaudo ineficiente sobre el impuesto del IVA.

Los encargados de tributar al enfrentarse a las entidades en el momento de realizar el pago del IVA, deben desembolsar recursos que no tenían presupuestados y que estaban destinados a su actividad económica y no para la administración de impuestos; estos encargados de tributar ven afectada su liquidez y capital de trabajo a causa de mala planeación tributaria. Esta confusión también genera por ineficiencia generada por la periodicidad de pago y lo que esto implica para administrar los recursos para el pago tributario. Esto se evidenció en el resultado de la encuesta en la cual se vio que:

*“También es muy frecuente que el comerciante haga uso del IVA que recauda en las ventas, y en el momento de declarar y pagar el impuesto, tiene que retirar de su flujo de caja estos dineros. Por lo tanto, interpreta que lo está pagando con sus propios recursos en vez de reconocer que quien lo pagó fue el comprador y el solo es un recaudador que*

*tenía que hacer la reserva de este dinero o dejarlo aparte para cancelarlo al Estado” (Gustavo Alonso Gomez Valencia, 2017).*

Además, cuando el comerciante no cuenta con recursos propios para efectuar el pago puede incurrir al pago de estos por medio de la deuda o buscar estrategias para evadir o eludir los impuestos. Cabe recalcar que esto no solo sucede con los pagos de 90 a 180 días, sino que muchos comerciantes, aunque reciben su pago inmediato, no descuentan el IVA de sus ventas.

Por otra parte, las Mipymes llegan a creer que las normas del sistema tributario son una barrera para desempeñar sus labores, por lo que las entidades responsables del recaudo deben buscar el cumplimiento de esta norma no solo por medio de sanciones si no por medio de facilidad de pago para aquellos que demandan una actividad económica grande o pequeña

*“Como se ha podido determinar, existe una gran cantidad de tributos nacionales y regionales que son asumidos por las Micro, Pequeñas y Medianas empresas, llegando a una escandalosa cifra de un promedio de 21 impuestos, tasas y contribuciones (y pudiendo aumentar dependiendo de los impuestos especiales por actividad económica), en el que pudimos constatar que varios de ellos se liquidan con un procedimiento bastante complejo entre bases gravables, exenciones y descuentos, que al final generan una desarticulación de los tributos” (Cruz, 2016)*

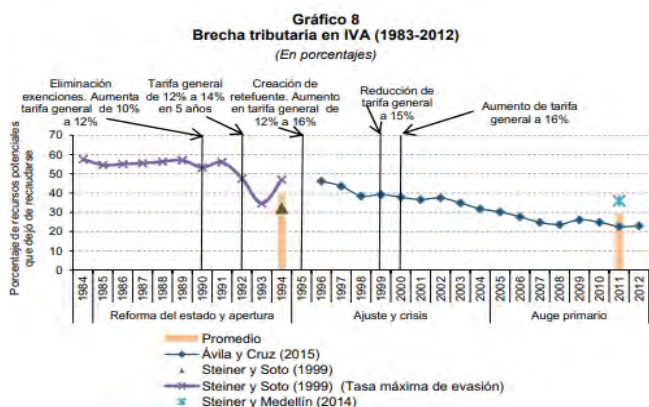
De esta manera, cuando el mercado no cuenta con condiciones favorables para generar ingresos y no presenta condiciones estables para la competencia, las Mipymes buscan evadir impuestos para tener mejor competencia en el mercado y no tener problemas de solvencia a la hora de costear su operación.

Con base en lo anterior, se puede concluir que las Pymes poseen serios desafíos de solvencia económica en cuanto a los endeudamientos y el pago de los impuestos. Por un lado, la actividad de evasión y elusión de impuestos obedece al intento de las empresas por solventar su actividad económica y por lidiar con la complejidad en el pago de los mismos, cosa que dificulta al Estado el recaudo de recursos necesarios para ejercer sus funciones. Por otro, la falta de liquidez está estrechamente relacionada con las dificultades de las empresas para sobrellevar el endeudamiento necesario para subsistir dentro del mercado, y más para proveer mayores niveles de empleo y mejores salarios; puesto que una proporción significativa del monto disponible se destina para el cumplimiento de obligaciones financieras con el Estado y con terceros.

### **3. Problema en el recaudo**

La evidencia muestra que Colombia todavía enfrenta problemas a la hora de recaudar impuestos, entre ellos el IVA. Por ello, es necesario analizar temas estructurales por las cuales no se está logrando un recaudo efectivo. Lo siguiente son los resultados sobre el estudio de la CEPAL sobre el recaudo del IVA.





Fuente: Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad (Tomas Concha, 2017).

El Gráfico 8 muestra la evolución del porcentaje de recursos potenciales que dejaron de recaudarse en Colombia. Concha, al respecto, señala que:

“La brecha tributaria en IVA ha caído consistentemente desde 1984 hasta 2012, desde más de 50% hasta menos de 25%, a pesar de continuos reajustes en la base e incrementos de la tarifa general. En el período 1984-1989 la brecha se mantiene estable (encima de 53%). Las reformas del estado y apertura sucesivas (1990, 1992, 1995), cuando la tarifa general del IVA aumenta de 10% a 16%, marcan inestabilidad: la brecha desciende desde 56% en 1991 hasta menos de 40%. En el auge primario se reduce desde más de 30% a 22% en 2012” (Concha, 2017).

De esta manera, se puede evidenciar una mejora paulatina en cuanto a la recaudación de este impuesto; sin embargo, todavía quedan desafíos que afrontar a la hora de mejorar la eficiencia en cuanto a la obtención de los recursos económicos y que no se puede dejar de lado esta problemática para los tomadores de decisiones, tal y como lo demuestra el Cuadro 14.

Cuadro 14. C-eficiencia en países de América Latina, el Caribe y la OECD (2012)

País	C-eficiencia	País	C-eficiencia
Bolivia	0.85	Luxemburgo	0.91
Panamá	0.81	Estonia	0.83
Chile	0.67	Israel	0.82
Uruguay	0.64	Dinamarca	0.81
Argentina	0.63	Suiza	0.77
El Salvador	0.58	Noruega	0.76
Perú	0.58	Suecia	0.76
Colombia	0.56	Austria	0.73
Guatemala	0.52	República Checa	0.69
Nicaragua	0.48	Finlandia	0.68
Honduras	0.48	Chile	0.67
México	0.35	Canadá	0.65
		Bélgica	0.64
		Islandia	0.61
		Gran Bretaña	0.57
		Francia	0.56
		Colombia	0.56
		Portugal	0.51
		Italia	0.45
		Japón	0.45
		Turquía	0.4
		Alemania	0.36
		México	0.35

Elaboración propia con base en Banco Mundial y OECD

Fuente: La reforma tributaria y su impacto sobre la tasa efectiva de tributación de las firmas en Colombia (Steiner, 2014).

Así mismo, Steiner & Gómez (2014) sacan un cuadro comparativo de la eficiencia del recaudo del

IVA entre Colombia y varios países del mundo y la región. Así, los autores señalan que:

“Cuando el indicador toma valores cercanos a cero significa que el tributo no es lo más productivo posible, y esto ocurre primordialmente por 3 razones: i) un amplio rango de bienes exentos y excluidos del impuesto; ii) una gran dispersión en las tarifas diferenciales; y iii) una alta evasión. Como se puede observar en el Cuadro 14, Colombia cuenta con una baja eficiencia C tanto a nivel regional como mundial, lo cual se debe principalmente a una alta evasión, la cual según cálculos de Steiner & Medellín (2014) se situaría en el 36%, acompañada por un amplio rango de bienes exentos. (...) En resumen, Colombia recaudó poco por IVA al compararlo con los países de la región y del mundo. Las razones, para que esto suceda son una tarifa general muy baja, un amplio rango de bienes exentos y excluidos, una elevada dispersión en sus tarifas, y por último una alta evasión. En consecuencia, para aumentar el recaudo por IVA se recomienda principalmente elevar su tarifa general, y ampliar su base” (Steiner, 2014, pág. 27).

Con base en lo anterior, el problema en la recaudación del IVA no radica en que las tarifas estén muy bajas, sino que existen cuestiones estructurales dentro de la legislación, la cual destaca: Un sistema complejo de tributación que termina favoreciendo los niveles de evasión, entre tantas exenciones y tasas diferenciales para cada tipo de bienes y servicios; al igual que las adversidades administrativas a las que se enfrentan las Pymes en su manejo de cartera y en sus cargas impositivas. El Cuadro 2 refleja el nivel aproximado de evasión.

Cuadro 2. Descomposición Eficiencia C

País	Año	C-eficiencia	% exento	% evasión
Colombia	2011	0.53	0.11	0.36
Uruguay	2011	0.67	0.19	0.14

Fuente: Perspectivas Fiscales 2014-2018 (Medellín, 2014).

En el cuadro anterior, Steiner y Medellín (2014) muestran que el problema de la ineficiencia en el recaudo tributario no es un problema menor, ya que:

“Los estimativos reportados en el Cuadro 2 indican que, al comparar Colombia con Uruguay, resulta evidente que el principal factor de desmedro de la eficiencia del IVA en Colombia está asociado a elevados niveles de evasión. Es importante resaltar que mientras la evasión que calculamos para Colombia en 2011 no dista mucho de la calculada por Steiner y Soto (1999) para 1994, la evasión del IVA en Uruguay ha venido declinando consistentemente en el tiempo, de 40% en 2000 a 14% en 2011, según estimativos de la Dirección Impositiva de Uruguay (2013). Aun así, es importante aclarar que los altos niveles de evasión no solamente se relacionan con aspectos administrativos, o a la pluralidad de tarifas, sino también con una característica intrínseca de la economía colombiana: la informalidad” (Steiner y Medellín, 2014, p. 82).

Con base en ello, con respecto al 36% de evasión fiscal en Colombia del recaudo del IVA, en el presente proyecto queremos enfocarnos en que este



alto porcentaje de evasión y el bajo nivel de eficiencia se fundamenta en las dificultades impositivas de las Pymes y que van de la mano con la informalidad. Fuente: (Steiner, 2014, pág. 8).

Para terminar, la última tabla refleja el impacto regresivo que tienen los impuestos en las empresas y que pueden manifestarse como el principal incentivo para la evasión. De este modo Gómez y Steiner muestran que “la alta carga tributaria que experimentan las firmas pequeñas, que puede llegar a alcanzar 117,9% de sus utilidades, puede ser un factor fundamental para explicar los elevados niveles de informalidad empresarial en Colombia” (Steiner, 2014, pág. 8). Lo mismo se puede argumentar de las empresas medianas quienes también ven comprometido un 88% de sus utilidades luego del pago de impuestos.

Cuadro 2. Tasa Efectiva de Tributación por tamaño de empresa en Colombia

	Número de firmas	TET- Impo Renta	TET-Resto de impuestos	TET- Contribuciones <sup>7</sup>	TET-Comple-mento	TET-Límite inferior	TET-Límite superior
Grande	3.143	29,0%	9,4%	7,1%	6,4%	45,5%	51,9%
Mediana	7.252	32,8%	17,7%	24,2%	13,3%	74,7%	88,0%
Pequeña <sup>8,9</sup>	6.868	34,6%	22,5%	41,7%	19,2%	98,7%	117,9%
TOTAL	17.263	29,5%	11,7%	10,9%	7,4%	52,2%	59,6%

Fuente: SuperSociedades, cálculos propios.

Fuente: Steiner, 2014, p. 8

#### 4. Riesgo de mercado

Las Pymes en Colombia representan cerca el 93% de la economía. Por lo que cuentan con alta relevancia en el sector productivo del país y en el mercado laboral.

Estas a su vez se enfrentan a cambios acelerados en el mercado que le impiden la estabilidad a largo plazo. Como se expuso anteriormente el factor tributario juega un papel en la sostenibilidad de estas empresas, entonces ya que estas empresas son un gran generador de ingresos para la economía deben realizarse acciones que promuevan y garanticen una estabilidad; esta estabilidad puede traer grandes beneficios ya que podría mitigar en cierto grado la evasión y elusión tributaria sobre todo del impuesto IVA.

Según el exdirector de la DIAN la evasión aumenta aproximadamente 65 billones de pesos anuales y a su vez el IVA genera gran parte del recaudo siendo el 34% del total de los ingresos tributarios de la nación. Es por eso que el IVA es un tributo que se debe cuidar y mejorar su metodología de recolección para evitar de manera efectiva la evasión de este.

Con respecto al panorama del estado actual del recaudo, la mayor contribución a la variación corresponde al impuesto de renta y el impuesto al valor agregado; La DIAN reporto en el 2018 un recaudo de \$144,4 billones en impuestos. La meta de recaudo para el año 2018 fue superada en 2,6 billones. Esta variación representa un crecimiento del 6% con respecto al 2017. Con respecto al IVA la DIAN reporto “el Impuesto al Valor Agregado (IVA) pasó de \$31,9 billones en 2017 a \$34,5 billones en 2018, para un crecimiento de 8,2 %”.

A esto se suma el masivo uso del efectivo en las actividades económicas que promueve la economía informal. Los factores que explican este hecho son: la alta informalidad laboral, donde el pago por la PILA evidencia la poca cotización de los aportes de seguridad social ya que a nivel empresarial esta informalidad se encuentra en un 54% en las Mipymes.

Ahora bien, conociendo que existe una correlación entre endeudamiento y pago de impuestos, se continúa analizando el impacto de esta actividad en el mercado. Para muchos autores el tema de la evasión y elusión de impuestos se debe también a factores culturales y éticos; sin embargo, según los procesos por los cuales las personas administran el conteo de impuestos son complicados y por lo tanto se requiere la simplificación de los mismos, para que estos procesos no se vuelvan herramientas para la evasión de impuestos, sino una herramienta para que facilite el recaudo tributario. Ya que al no hacerlo el efecto sobre el mercado sería crítico.

Cabe recordar que los niveles altos de deuda pública se incrementan al tener niveles de recaudo ineficientes y por lo tanto no solo impiden un aporte social y una buena redistribución de los ingresos si no que a su vez puede convertirse en una restricción para la conducción de la política monetaria. Ya que expone al sector público a un riesgo cambiario y/o en una exposición sustancial del sistema financiero o a los riesgos de mercado de deuda pública (Vargas, 2006). Ante esta situación de riesgo el Banco Central no puede asumir una postura de rescate ya que generaría un impacto en la inflación a través de las operaciones de mercado.



Fuente: Revista del Banco de la Republica: El Riesgo de Mercado de la Deuda Pública: ¿Una Restricción a la Política Monetaria? El caso colombiano.

Es necesario recalcar que en Colombia también existe una cultura de no pago sobre todo por parte de las pequeñas empresas, no solo por las causas expuestas anteriormente si no por la falta de conocimiento o porque desconocen la finalidad de pagar impuestos, ellos desconocen la contribución al desarrollo económico que genera el pago del IVA.

#### 5. Conclusiones

Las conclusiones son el resultado del ejercicio y de la investigación en la cual en primera parte se afirma de forma técnica el problema que existe en Colombia en relación con la falta de liquidez y el pago de impuestos lo que puede desembocar en un riesgo de mercado:

- Existe una correlación en la actual política tributaria que ocasiona que el pago del IVA afecte la liquidez de las Mipymes y por lo tanto lleguen a desistir de su actividad comercial.
- Cuando no existe conocimiento claro de las obligaciones tributarias las personas tienden a evadir y eludir impuestos.
- Existe una relación entre la falta de liquidez y la evasión o elusión de impuestos.
- Colombia cuenta con problemas de recaudo de impuestos; una de las razones es la informalidad y los pocos incentivos que existen para crear empresa.
- El complejo sistema tributario y la forma de pagos genera incentivos a la informalidad y al desarrollo de economías subterráneas.
- Aunque se ha disminuido la brecha en el recaudo del IVA sigue existiendo un recaudo poco eficiente.
- El problema del recaudo en Colombia ha tenido repercusiones en el incremento de la deuda pública.
- La alta deuda publica genera riesgo en la inflación que se transmite en un riesgo de mercado y cambiario.
- Si el gobierno tiene indicadores de alta deuda pública no puede realizar su función de re direccionar recursos de manera efectiva.

Además de estos puntos la poca eficiencia en el recaudo es fruto también de una cultura de no pago de impuestos por desconfianza.

Por lo anterior se explica que la situación de deuda pública actual puede traer repercusiones en el mercado a nivel general por lo que una medida eficiente en el recaudo tributario ayudaría a mejorar el ingreso público y también generaría mayor aporte por parte de los contribuyentes que no cuentan con una información clara sobre el pago de impuestos.

De los honorables Congressistas,

 Nombre: Juan Atalayo Partido: Colombia Renaciente	 Nombre: Hernán Banguero A. Partido:
 Nombre: Fabiano Diaz Plata Partido: Partido Verde	 Nombre: Inhi Aspillá Partido: A. Verde
 Nombre: Néstor Ruiz Concha Partido: Alianza Verde	 Nombre: Wilmer Galp Partido: P. Verde
 Nombre: Julián Pizarro Partido: Liberal	 Nombre: JUANITA GÓBERLY Partido: PARTIDO VERDE.
 Nombre: David Pérez Partido: Partido / Mau	 Nombre: Jorge Benedetti Partido: Cambio Radical

 Nombre: Mauricio Toro Orjuela Partido: Alianza Verde	 Nombre: Rodrigo Rojas Partido: Liberal
 Nombre: EWIN ARIAS B. Partido: Cambio Radical.	 Nombre: TERESA ENRÍQUEZ Partido: de la U.
 Nombre: Norma Hurtado Partido: U	 Nombre: Carlos Ardila Partido: Carlos Ardila
 Nombre: Juan Carlos Landa Partido: Liberal	 Nombre: CAROLINA VERA Partido: VERDE

C. R. C. CAMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL  
 El día 15 de Agosto del año 2019  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo  
 No. 173 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Mauricio Toro  
 HR Rodrigo Rojas, HR Ewin Arias, HR Teresa Enríquez  
 HR Norma Hurtado, HR Carlos Ardila y otras firmas  
  
 SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 761 - Viernes, 16 de agosto de 2019

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

**Págs.**

Proyecto de acto legislativo número 172 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del Cannabis.....	1
---	---

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 171 de 2019 cámara, por medio del cual se adoptan medidas de salud pública, se crean políticas de nutrición saludable y se dictan otras disposiciones.....	22
Proyecto de ley número 173 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 429 del Decreto 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”. .....	43