



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 739

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 41 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 308 DE 2020
CÁMARA,

por medio del cual se establecen principios para el desarrollo de la pesca de forma sostenible.

Bogotá, D. C., agosto 3 de 2020

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación de Proyecto de ley número 308 de 2020 Cámara, *por medio del cual se establecen principios para el desarrollo de la pesca de forma sostenible.*

Respetado Doctor Mantilla:

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 (reglamento del Congreso de la República), en mi calidad de Congresista de la República, radico ante su despacho el Proyecto de ley número de 2020 Cámara, *“por medio del cual se establecen principios para el desarrollo de la pesca de forma sostenible”*

Cordialmente,

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara Santander
Cambio Radical

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Representante Norte de Santander
Partido Liberal

JUAN DIEGO GÓMEZ
Senador de la República
Partido Conservador

FABER ALBERTO MUÑOZ
Representante Cauca
Partido de la U

JEZMI BARRAZA ARRAUT
Representante Atlántico
Partido Liberal

JULIAN PEINADO RAMIREZ
Representante Antioquia
Partido Liberal

ARMANDO BENEDETTI
Senador de la República
Partido de la U

JHON ARLEY MURILLO
Circunscripción Especial Comunidades Negras
Colombia Renaciente

CÉSAR AUGUSTO PACHÓN
Representante Boyacá
Partido Mais

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante Bogotá D.C
Centro Democrático

AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante Tolima
Cambio Radical

NUBIA LOPEZ MORALES
Representante Santander
Partido Liberal

NICOLÁS ECHEVERRY ALVARÁN
Representante Antioquia
Partido Conservador

KARINA ESTEFANÍA ROJANO
Representante Atlántico
Cambio Radical

JOSÉ ELIÉCER SALAZAR
Representante Cesar
Partido de la U

BETTY ZORRO AFRICANO
Representante Cundinamarca
Cambio Radical

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

RUBÉN DARIÓ MOLANO
Representante Cundinamarca
Centro Democrático

ABEL DAVID JABAMILLO
Circunscripción Especial Indígena
Partido Mais

FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA
Representante Magdalena
Opción Ciudadana

CARLOS JULIO BONILLA
Representante Cauca
Partido Liberal

JOSE LUIS PINEDO
Representante Magdalena
Cambio Radical

Katherine Miranda P.
KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante Bogotá D.C
Alianza Verde

MAURICIO PARODI DÍAZ
Representante Antioquia
Cambio Radical

GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante Nariño
Cambio Radical

OSCAR TULLIO LIZCANO
Representante Caldas
Partido de la U

Karen Cure Corcione
KAREN CURE CORCIONE
Representante Bolívar
Cambio Radical

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Representante La Guajira
Partido de la U


ELOY CHICHI QUINTERO
Representante Cesar
Cambio Radical


ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
 Representante Guainía
 Partido de la U


ÁNGEL MARIA GAITÁN
 Representante Tolima
 Partido Liberal


VICTORIA SANDINO SIMANCA
 Senadora de la República
 FARC


AIDA AVELLA ESQUIVEL
 Senadora de la República
 Coalición Decentes-UP


ASTRID MONTES DE OCA
 Representante Chocó
 Partido de la U

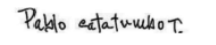

NILTON CÓRDOBA MANYOMA
 Representante Chocó
 Partido Liberal


HAROLD AUGUSTO VALENCIA
 Representante Amazonas
 Partido de la U


RICHARD AGUILAR VILLA
 Senador de la República
 Partido Liberal


GUILHERMO GARCIA REALPE
 Senador de la República
 Partido Liberal


CRISELDA LOBO SILVA
 Senador de la República
 FARC


PABLO CATATUMBO TORRES
 Senador de la República
 FARC



ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ
 Representante Bogotá D.C.
 Cambio Radical


JAIRO REINALDO CALA
 Representante Santander
 FARC


OMAR DE JESUS RESTREPO
 Representante Antioquia
 FARC


MARIA DEL ROSARIO GUERRA
 Senadora de la República
 Centro Democrático


CESAR AUGUSTO LORDUY
 Representante Atlántico
 Cambio Radical


JORGE ENRIQUE BENEDETTI
 Representante Bolívar
 Cambio Radical


SANDRA LILIANA ORTIZ
 Senadora de la República
 Alianza Verde


CESAR ORTIZ ZORRO
 Representante Casanare
 Alianza Verde

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 308 DE 2020
 CÁMARA**

por medio del cual se establecen principios para el desarrollo de la pesca de forma sostenible.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

El Proyecto de ley que se presenta a continuación tiene como objeto incorporar a la legislación y a la práctica pesquera en Colombia una serie de principios rectores para desarrollar la actividad de la pesca. En este sentido, se busca retomar elementos de la normatividad internacional que se ha venido construyendo sobre este tema, para avanzar en la defensa de prácticas sostenibles ambientalmente y que garanticen un manejo eficiente, responsable y racional de los recursos pesqueros.

Para la construcción del articulado se tuvieron en cuenta varios documentos producidos por organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación

y la Agricultura (FAO), que han desarrollado ampliamente consideraciones referentes a principios generales para el desarrollo de la pesca.

Así, destaca el Código de Conducta para la Pesca Responsable, presentado en 1995 en Roma, y adoptado por unanimidad el 31 de octubre de este mismo año por la Conferencia de la FAO, se presenta como un documento que *“ofrece el marco necesario para que en el ámbito de las iniciativas nacionales e internacionales se asegure una explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos, en consonancia con el medio ambiente”*. (FAO, 1995, pág. 6).

En adición, durante el año 1999 la Dirección de Recursos Pesqueros y la Dirección de Políticas y Planificación Pesqueras de la FAO también construyeron una serie de lineamientos que fueron titulados Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, No. 4. En estas orientaciones, se plantea también que *“la información es un elemento fundamental para la ordenación pesquera y las orientaciones subrayan los datos necesarios para poder adoptar decisiones bien fundadas y examinan distintos aspectos de la recogida y análisis de esos datos”*. (FAO, 1999, pág. 1).

Finalmente, la FAO también desarrolló en el año 2005 la construcción de una Guía del Administrador Pesquero, que también planteó una serie de principios operativos de la ordenación pesquera. Este documento fue concebido como un complemento a los textos anteriores, pero también presenta una preocupación por los principios rectores que emanaban del Código de Conducta.

Este amplio desarrollo del tema en el ámbito internacional contrasta con la relativa limitación del mismo en el plano nacional. El referente normativo en el ámbito nacional es la Ley 13 de 1990, también conocida como Estatuto General de Pesca, y el respectivo decreto reglamentario 2256 de 1991. Estas normas han sufrido pocas modificaciones en sus ya treinta años de existencia, y esto debe plantear la necesidad de revisar la pertinencia de actualizar las leyes al contexto actual.

La Ley 13 de 1990 no incorpora en su desarrollo normativo ninguna referencia a principios de sostenibilidad en la producción, razón por la cual adquiere aún más relevancia avanzar en la identificación de estos criterios y su puesta en práctica. De otra manera, el país se arriesga a agotar sus recursos marítimos vivos y a poner en juego su soberanía alimentaria, el empleo de miles de familias que dependen del sector, y la biodiversidad presente en sus aguas.

El presente Proyecto de ley retoma entonces apartados de los textos enunciados anteriormente, buscando hacer una síntesis ordenada y adaptada al contexto de los principios contenidos en los mismos, para incorporarlos a la legislación nacional. A lo largo del texto se evidenciará que el Proyecto de ley debe ser apoyado por al menos tres razones:

- Concordancia y cumplimiento de acuerdos internacionales suscritos por Colombia.
- Necesidad de actualizar la legislación nacional a un enfoque de sostenibilidad ambiental.
- Garantía de derechos para las comunidades que viven de la pesca.

2. Contexto internacional

Existe en la normatividad internacional una fuerte preocupación por la garantía de una pesca sostenible. Para iniciar, es importante tener en cuenta que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, suscrita por Colombia en 1982 establece en su artículo 61.2 titulado *Conservación de los recursos vivos que*:

“El Estado ribereño, teniendo en cuenta los datos científicos más fidedignos de que disponga, asegurará, mediante medidas adecuadas de conservación y administración, que la preservación de los recursos vivos de su zona económica exclusiva no se vea amenazada por un exceso de explotación. El Estado ribereño y las organizaciones internacionales competentes, sean subregionales, regionales o mundiales, cooperarán, según proceda, con este fin”. (ONU, 1982, pág. 54).

Adicionalmente, se encuentran posiciones encaminadas a proteger a las especies marinas frente a preservación o restablecimiento de sus poblaciones cuando estas se encuentren en peligro, como se puede evidenciar en el artículo 61.4 del mismo texto. En este sentido, avanzar en las responsabilidades señaladas anteriormente representa un ejemplo de cumplimiento de acuerdos internacionales.

Entidades como la FAO han profundizado esta posición al avanzar en la construcción de principios en el Código de Conducta para la Pesca Responsable, el cual:

“Es de aplicación mundial y está dirigido a los miembros y no miembros de la FAO, a las entidades pesqueras, a las organizaciones subregionales, regionales y mundiales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y a todas las personas involucradas en la conservación de los recursos pesqueros y la ordenación y desarrollo de la pesca, tales como los pescadores y aquellos que se dedican al procesamiento y comercialización de pescado y productos pesqueros, así como otros usuarios del medio ambiente acuático que tienen relación con la actividad pesquera”. (FAO, 1995, pág. 7).

Como se evidencia, el Código busca ser reconocido por los diferentes Estados. Este texto establece en su artículo 6° un total de diecinueve (19) principios generales para el ordenamiento pesquero. En estos principios se desarrolla la obligación por parte de todos los actores mencionados de conservar, fomentar el mantenimiento de la calidad, diversidad y disponibilidad, evitar la sobreexplotación, aplicar el principio de precaución, la necesidad de contar con información científica actualizada, el perfeccionamiento de artes y prácticas de pesca

selectivas y ambientalmente seguras, la participación de los sectores interesados (especialmente las comunidades que dependen de la pesca), y la protección del ámbito laboral para las comunidades de pescadores, entre otros elementos.

Adicionalmente, la FAO profundiza en la aplicación de al menos ocho (8) principios en la Guía del Administrador Pesquero, a los que se les añaden una serie de funciones en la ordenación como se presenta en la siguiente tabla que ilustra los principios.

Tabla 1. Principios fundamentales sugeridos para la ordenación pesquera en la Guía del Administrador Pesquero.

Principio	Función de la ordenación
1. Las poblaciones y comunidades de peces son finitas y la producción biológica limita el rendimiento potencial de una pesquería.	Estimar el rendimiento potencial e identificar las limitaciones biológicas.
2. i) La producción biológica de una población es una función del tamaño de la población, y ii) es también una función del ambiente ecológico. Esto es influenciado por los cambios al ambiente, sean éstos naturales o inducidos por el hombre.	i) Establecer puntos de referencia meta a través de la recolección de datos y de evaluaciones de las pesquerías, y ii) Identificar y dar seguimiento a los impactos ambientales y ajustar la estrategia de ordenación para responder a ellos, según sea necesario.
3. Las demandas de consumo humano sobre los recursos pesqueros fundamentalmente están en conflicto con la limitante de mantener al recurso en un nivel de riesgo apropiadamente bajo. Además, la tecnología moderna ofrece a los humanos los medios, y la demanda de su bienestar brinda la motivación, para extraer biomasa pesquera a tasas mucho más altas de las que se puede producir.	Establecer metas y objetivos realistas. Lograr los objetivos inevitablemente requerirá de controles sobre el esfuerzo y la capacidad de pesca.
4. En una pesquería multispecífica, descripción que abarca casi todos las pesquerías, es imposible obtener el rendimiento máximo u óptimo de todas las pesquerías simultáneamente.	Debe establecer metas y objetivos realistas en todos los ecosistemas, para la ordenación de las especies y de las interacciones entre las pesquerías.
5. La incertidumbre ocupa la administración pesquera e impide la toma informada de decisiones. Cuanto mayor la incertidumbre, más conservador debería ser el enfoque (es decir, según la incertidumbre aumenta, el rendimiento logrado como proporción del rendimiento promedio máximo estimado debería disminuir).	Debe hacer una evaluación de riesgo y administración del desarrollo y la ejecución de planes, medidas y estrategias de manejo.
6. La dependencia a corto plazo de la sociedad en una pesquería determinará la prioridad relativa de las metas sociales y/o económicas en relación con la utilización sostenible.	Las pesquerías no se pueden manejar aisladamente y deben estar integradas en la política y la planificación de las zonas costeras y las pesquerías y en las políticas nacionales.
7. El sentimiento de propiedad y el interés a largo plazo en el recurso de parte de aquellos (individuos, comunidades o grupos) con acceso a ellos son las maneras más conducentes a mantener pesquerías responsables.	Debe establecer y hacer cumplir un sistema de derechos de acceso que sea apropiado y efectivo.
8. La participación genuina en el proceso de ordenación de usuarios bien informados es consistente con el principio de democracia, facilita la identificación de sistemas de ordenación aceptables e invita al cumplimiento de las leyes y regulaciones.	La comunicación, la consulta y la ordenación conjunta deben estar presentes en todas las etapas de la ordenación.

Fuente: FAO (2005)

Como se evidencia en la comparación entre estos ocho objetivos y los primeros diecinueve construidos en el Código de Conducta, existe una repetición de elementos que se consideran importantes para la gestión de los recursos en el océano. Es sobre esta repetición que se construye el articulado que se presenta en el presente texto, que retoma elementos de ambas concepciones para ofrecer una versión integral de los principios.

3. Contexto Nacional

Como se comentó en la introducción, la legislación pesquera en Colombia remite de forma principal a dos textos, a saber: la Ley 13 de 1990, también conocida como Estatuto General de Pesca, y el Decreto reglamentario 2256 de 1991.

En el caso de la primera ley, el artículo uno expresa claramente que esta normativa *“tiene por objeto regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido”* (Ley 13 de 1990). Esta aproximación es propia de la legislación

de finales del siglo XX en lo referente a temas medioambientales, en tanto que solo se preocupa por el aprovechamiento de los recursos hallados en el mar; no obstante, es claro que Colombia ha dado pasos hacia una comprensión más amplia de lo que implican los recursos marítimos.

Así, la aprobación del documento CONPES 3990 - Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030, avanza en esta dirección al reconocer en su objetivo general que se busca un *“aprovechamiento integral y sostenible de su ubicación estratégica, condiciones oceánicas y recursos naturales para contribuir al crecimiento y desarrollo sostenible del país”* (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2020, pág. 59). De esta forma, está claro que la noción de mero aprovechamiento debe ser superada para involucrar un enfoque de sostenibilidad que implique un manejo mucho más eficiente, integral, racional y responsable de los recursos marítimos vivos.

Adicionalmente, el documento CONPES 3990 también plantea que:

“el marco normativo base de este sector, dispuesto en Ley 13 de 199071 y su Decreto reglamentario 2256 de 1991, están desactualizados ya que fue formulado antes de la actual Constitución Política de Colombia y del Código de conducta de pesca responsable, y de otros acuerdos y convenios internacionales en materia pesquera, comercial y ambiental. Por lo anterior, el marco normativo no responde de manera adecuada a la evolución que la pesca y la acuicultura han tenido en el país ni a los cambios institucionales ocurridos en la última década” (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2020, pág. 46).

En este sentido, resulta aún más urgente la necesidad de avanzar en la implementación de un marco normativo que establezca parámetros claros para el aprovechamiento de los recursos, máxime teniendo en cuenta que nuestro país destaca en escenarios regionales por su amplia diversidad.

Por último, el sector pesquero genera más de 147.000 empleos directos, de acuerdo con lo planteado por Nicolás del Castillo Piedrahíta, director de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) en entrevista con el periódico *Portafolio*. En este mismo espacio el director plantea que *“En el Pacífico y en el Caribe puede haber unos 30.000 pescadores, pero la mayoría de la pesca artesanal es continental, derivada del río Magdalena, que para mí es la empresa más grande que tiene el país en generación de empleo.”* (Portafolio, 2019).

La garantía de pesca sostenible afecta de forma positiva en miles de familias al establecer mecanismos para la sobrevivencia de las especies que capturan. De esta forma, establecer criterios de sostenibilidad permitirá asegurar el mantenimiento de especies y reducir el deterioro de su hábitat, apostando por la conservación de artes y prácticas que no sean nocivas y favoreciendo la toma de decisiones por parte de las comunidades que dependen de la pesca, lo cual está recogido en el articulado que se presenta a continuación para su discusión.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 308 DE 2020
CÁMARA

“por medio del cual se establecen principios para el desarrollo de la pesca de forma sostenible”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto el establecimiento de los principios para el desarrollo y ejercicio de la pesca responsable bajo criterios de sostenibilidad en el territorio nacional.

Artículo 2°. *Principios.* Se comprenderán como principios rectores de la práctica pesquera los siguientes:


- a) **Conservación:** La pesca debe llevarse a cabo de forma responsable, buscando el mantenimiento de las poblaciones pesqueras, la conservación de los ecosistemas, hábitats esenciales, cadena trófica y la gestión efectiva de los recursos acuáticos vivos, bajo la comprensión de que las poblaciones y comunidades de los mismos son finitas y que los recursos pesqueros corresponden a un bien común de acceso libre.
- b) **Sostenibilidad:** En el ejercicio de la pesca se propenderá por la aplicación de artes y prácticas de pesca selectivas y ambientalmente seguras, la identificación e implementación de refugios pesqueros para mantenimiento de la población a fin de mantener la biodiversidad y conservar la estructura de las poblaciones, los ecosistemas acuáticos, la calidad del pescado.
- c) **Reducción del nivel de riesgo:** El ejercicio de la pesca se priorizará sobre poblaciones que no estén en riesgo de sobreexplotación, o bajo un exceso de capacidad de pesca, construyendo planes de acción para disminuir el esfuerzo en poblaciones que están en categoría de sobre-explotación, priorizando la implementación de planes de ordenación y artes adecuados que permitan recuperar los niveles de sostenibilidad.
- d) **Optimización:** se comprenderá que es imposible obtener el rendimiento máximo u óptimo de todas las pesquerías simultáneamente, por lo tanto, la captura, manipulación, procesamiento y distribución del pescado y de los productos pesqueros deberían realizarse de acuerdo con la temporalidad de la oferta del producto pesquero, en los tamaños permitidos manteniendo la talla media de madurez, manteniendo adicionalmente el valor nutritivo, la calidad y la inocuidad de los productos, para reducir la captura incidental, los desperdicios y minimizar los efectos negativos en el medio ambiente.
- e) **Precaución:** El ejercicio de la pesca deberá realizarse tomando en consideración los datos científicos más fidedignos disponibles y considerando el principio precautorio ante


la ausencia de datos científicos. Se deberá priorizar la realización de investigación participativa para generar información científica y alertas tempranas para suspender la pesca cuando haya duda razonable frente a su impacto en recursos acuáticos vivos.

- f) **Visión a largo plazo:** el ejercicio de la pesca debe fomentar el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en cantidad suficiente para las generaciones presentes y futuras, en el contexto de la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza, y el desarrollo sostenible.
- g) **Participación:** el ejercicio de la pesca, su normativización y reglamentación, se llevarán a cabo con la participación de las comunidades que viven de ella. Se deberá garantizar la consulta de las comunidades con respecto a la elaboración de normas y políticas relacionadas con la ordenación y el desarrollo pesquero.
- h) **Protección laboral:** el ejercicio de la pesca propenderá por que las actividades pesqueras ofrezcan condiciones de trabajo y de vida segura, sana y justa, protegiendo el derecho de los trabajadores y pescadores, especialmente aquellos que se dedican a la pesca de subsistencia, artesanal y en pequeña escala, a un sustento seguro y justo, y proporcionar acceso preferencial, cuando proceda, a los recursos pesqueros que explotan tradicionalmente así como a las zonas tradicionales de pesca en las aguas de la jurisdicción nacional, adicionalmente, se avanzará en la creación de incentivos para relevo generacional.
- i) **Protección de hábitats esenciales:** las zonas húmedas, los manglares, los arrecifes, las lagunas, las zonas de cría y desove, zonas de alimentación, serán considerados hábitats esenciales, deberán estar sujetas a criterios de protección especial incorporando en la ordenación pesquera las zonas de refugio de peces permitiendo la recuperación de las poblaciones, en especial las de objeto de las pesquerías.

Artículo 3°. *Apoyo a la investigación:* Para la consecución de los principios señalados en la presente ley, se propenderá por la priorización de actividades de investigación, investigación acción participativa con conocimiento ancestral, y recolección de datos, a fin de mejorar los conocimientos científicos y técnicos sobre la pesca y su interacción con el ecosistema.


Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara Santander
Cambio Radical



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Representante Norte de Santander
Partido Liberal



JEZMI BARRAZA ARRAUT
Representante Atlántico
Partido Liberal


JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante Antioquia
Partido Liberal

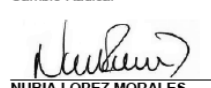

ARMANDO BENEDETTI
Senador de la República
Partido de la U


JHON ARLEY MURILLO
Circunscripción Especial Comunidades Negras
Playa Renaciente


CÉSAR AUGUSTO PACHÓN
Representante Boyacá
Partido Mais


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante Bogotá D.C.
Centro Democrático


AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante Tolima
Cambio Radical


NUBIA LOPEZ MORALES
Representante Santander
Partido Liberal


NICOLÁS ECHEVERRY ALVARAN
Representante Antioquia
Partido Conservador

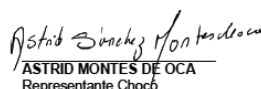

KARINA ESTEFANÍA ROJANO
Representante Atlántico
Cambio Radical



JOSE ELIECER SALAZAR
Representante Cesar
Partido de la U



BETTY ZORRO AFRICANO
Representante Cundinamarca
Cambio Radical


ANAFOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Representante Guanía
Partido de la U


VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
FARC

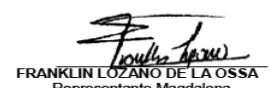

ASTRID MONTES DE OCA
Representante Chocó
Partido de la U


JUAN DIEGO GÓMEZ
Senador de la República
Partido Conservador

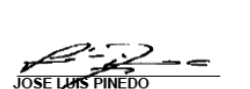

FABER ALBERTO MUÑOZ
Representante Cauca
Partido de la U

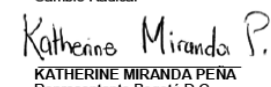

RUBÉN DARIÓ MOLANO
Representante Cundinamarca
Centro Democrático


ABEL DAVID JARAMILLO
Circunscripción Especial Indígena
Partido Mais



FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA
Representante Magdalena
Opción Ciudadana



CARLOS JULIO BONILLA
Representante Cauca
Partido Liberal

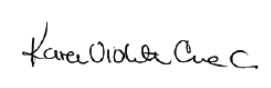

JOSE LUIS PINEDO
Representante Magdalena
Cambio Radical


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante Bogotá D.C.
Alianza Verde


MAURICIO PARODI DÍAZ
Representante Antioquia
Cambio Radical


GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante Nariño
Cambio Radical



OSCAR TULLIO LIZCANO
Representante Caldas
Partido de la U



KAREN CURE CORCIONE
Representante Bolívar
Cambio Radical


ALFREDO DELUQUE ZULETA
Representante La Guajira
Partido de la U


ELOY CHICHI QUINTERO
Representante Cesar
Cambio Radical


ANGEL MARIA GAITÁN
Representante Tolima
Partido Liberal


AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Decentes-UP


NILTON CÓRDOBA MANYOMA
Representante Chocó
Partido Liberal


HAROLD AUGUSTO VALENCIA
 Representante Amazonas
 Partido de la U


RICHARD AGUILAR VILLA
 Senador de la República
 Partido Liberal


GUILLERMO GARCÍA REALPE
 Senador de la República
 Partido Liberal


CRISELDA LOBO SILVA
 Senador de la República
 FARC

Pablo estatutario
PABLO CATATUMBO TORRES
 Senador de la República
 FARC


ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ
 Representante Bogotá D.C.
 Cambio Radical


JAIRO REINALDO CALA
 Representante Santander
 FARC

Comar Restrepo
OMAR DE JESÚS RESTREPO
 Representante Antioquia
 FARC

Clarío del Rosario Guerra
MARIA DEL ROSARIO GUERRA
 Senadora de la República
 Centro Democrático

Chademy
CESAR AUGUSTO LORDUY
 Representante Atlántico
 Cambio Radical


JORGE ENRIQUE BENEDETTI
 Representante Bolívar
 Centro Democrático


SANDRA LILIANA ORTIZ
 Senadora de la República
 Alianza Verde


CESAR ORTIZ ZORRO
 Representante Casanare
 Alianza Verde

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2020

por medio del cual se promueven entornos alimentarios saludables y se desincentiva el consumo de productos comestibles nocivos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 3 de agosto de 2020

Doctor

GERMÁN BLANCO

Presidente

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 309 de 2020, *por medio del cual se promueven entornos alimentarios saludables y se desincentiva el consumo de productos comestibles nocivos y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

En nuestra condición de Senadores y Representantes de la Cámara de Representantes del Congreso de la República radicamos el presente Proyecto de ley que busca adoptar medidas de salud pública y crean políticas de nutrición saludable para la población colombiana.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este Proyecto de ley *por medio del cual se promueven entornos alimentarios saludables y se desincentiva el consumo de productos comestibles nocivos y se dictan otras disposiciones*, con el fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Se adjunta el documento en formato PDF con firmas y una copia en formato Word sin firmas.


LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
 Representante a la Cámara


JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA
 Senador de la República


Gustavo Bolívar Moreno
 Senador de la República

Katherine Miranda P.
KATHERINE MIRANDA PENA
 Representante a la Cámara


DAVID RACERO MAYORGA
 Representante a la Cámara


ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
 Senador de la República


FABIAN DIAZ PLATA
 Representante a la Cámara


CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
 Representante a la Cámara

PEINADO
JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
 Representante a la Cámara


ANTONIO SANGUINO PAEZ
 Senador de la República

Mauricio Toro Orjuela
MAURICIO TORO ORJUELA
 Representante a la Cámara

Comar Restrepo
OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
 Representante a la Cámara

Maria José Pizarro Rodríguez
MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara


JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
 Representante a la Cámara

Angela María Robledo Gómez
ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ
 Representante a la Cámara

Jorge Eduardo Londoño
JORGE EDUARDO LONDOÑO
 Senador de la República


IVÁN MARULANDA
 Senador de la República


Victoria Sandino Simanca H.
VICTORIA SANDINO SIMANCA HERRERA
 Senadora de la República


JOSÉ AULO POLO NARVAEZ
 Senador de la República


WILSON ARIAS CASTILLO
 Senador de la República


HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
 Representante a la Cámara

Angélica Lozano
ANGÉLICA LOZANO
 Senadora de la República


JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
 Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2020

por medio del cual se promueven entornos alimentarios saludables y se desincentiva el consumo de productos comestibles nocivos 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:

Edulcorantes diferentes a los azúcares. Se entiende por edulcorantes diferentes a azúcares los aditivos que dan un sabor dulce a los alimentos, incluidos los edulcorantes artificiales no calóricos (por ejemplo, aspartame, sucralosa, sacarina y potasio de acesulfamo), los edulcorantes naturales no calóricos (por ejemplo, estevia) y los edulcorantes calóricos tales como los polialcoholes (por ejemplo, sorbitol, manitol, lactitol e isomalt). Esta categoría no incluye los jugos de fruta, la miel ni la panela.

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

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

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

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 bebidas 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 bebidas 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 (2) 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 Panamericana de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

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

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 productos 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 bebidas 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 bebidas ultraprocesados. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación que se realice en el territorio nacional, de los productos comestibles y bebidas ultraprocesados.

Se consideran gravados como productos comestibles y bebidas 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 bebidas ultraprocesados. El sujeto activo del impuesto al consumo de los productos comestibles y bebidas 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 bebidas ultraprocesados. Son sujetos pasivos del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados el productor, el importador, o el vinculado económico de uno y otro.*

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

TÍTULO III

IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE BEBIDAS ENDULZADAS

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 bebidas endulzadas. Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación de los siguientes productos:*

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 1º. 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 bebidas endulzadas los productos lácteos y las bebidas vegetales (leches vegetales), las cuales, pese a tener azúcares adicionados, tienen un valor nutricional que se encuentra representado en la proteína, minerales y vitaminas que poseen.

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 2º. 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 3º. 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 4º. 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 Bebidas endulzadas. La base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).*

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 bebidas;
- c) Supermercados de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarías 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 bebidas endulzadas.* **La tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas será del veinte por ciento (20%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).**

TÍTULO IV

IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE CARNES Y EMBUTIDOS ULTRAPROCESADOS.

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 carnes y embutidos ultraprocesados.* **Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación de carnes y embutidos ultraprocesados definidos como las carnes y embutidos que cumplen con los criterios de productos comestibles ultraprocesados de que trata el artículo 2º de la presente ley.**

Los siguientes productos determinados por su partida arancelaria, se entienden en ambos casos como carnes y embutidos 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 carnes y embutidos ultraprocesados.* **La base gravable del impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).**

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

TÍTULO V

IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS.

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

Azúcares libres
≥ 10% del total de energía proveniente de azúcares libres

Artículo 512-32. *Aspecto material del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos.* **Estará sujeto al impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos, la producción y consecuente venta, entendida como la enajenación a cualquier título; o la importación de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos definidos como los productos comestibles ultraprocesados que superan el siguiente umbral:**

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.

Los siguientes productos determinados por su partida arancelaria, se entienden como productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos:

1704: Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco).

1806.10: Cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante

1806.90.00.90: Los demás

1905.30: Galletas dulces (con adición de edulcorante); barquillos y obleas, incluso rellenos («gaufrettes», «wafers») y «waffles» («gaufres»):

1905.90: Los demás:

2007: Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.

200820.10.00: En agua con adición de azúcar u otro edulcorante, incluido el jarabe. 2105: Helados, incluso con cacao.

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

Artículo 512-33. *Base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos.* La base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos es el precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

El precio de venta al público será el último precio dentro de la cadena de comercialización, esto es, el precio final de venta sin incluir el impuesto a las ventas, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) garantizando la individualidad de cada producto, a partir de los siguientes criterios:

Se tomará el precio de venta al público de los siguientes segmentos del mercado clasificados según la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) o cualquier otro medio oficial que la remplace o sustituya:

- d) Almacenes, supermercados de cadena, tiendas por departamento o hipermercados;
- e) Establecimientos especializados en la venta de este tipo de productos comestibles;

- f) Supermercados de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarias y delicatessen.

Parágrafo. El Precio de Venta al Público (PVP) de los productos que ingresan al mercado por primera vez o de aquellos no incluidos en la certificación anual de precios, corresponderá al del producto incorporado en la certificación que más se asimile en sus características. Para esos efectos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) aplicará una metodología de imputación del precio a partir de las siguientes características objetivas de cada producto:

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

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

Artículo 512-34. *Tarifa del Impuesto Nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos.* **La tarifa del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos será del veinte por ciento (20%) del precio de venta al público certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).**

TÍTULO VI

ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y OTROS.

Artículo 24. Adiciónese el artículo 512-35 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-35. *Causación de los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.* **El impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados se causa así:**

1. En la primera venta que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de 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 25. Adiciónese el artículo 512-36 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-36. *Remisión de normas procedimentales de los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.* **A los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados serán aplicables igualmente las disposiciones procedimentales y sancionatorias establecidas para el impuesto nacional al consumo establecido en los artículos 512-1 y siguientes.**

Artículo 26. Adiciónese el artículo 512-37 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 512-37. *Destinación específica de los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.*

El recaudo del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados se destinará de la siguiente forma:

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

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

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

Artículo 27. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,
Cordialmente,

LEON FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara

JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA
Senador de la República

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara

DAVID RACERO MAYORGA
Representante a la Cámara

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara

CESAR AUGUSTO PACHON ACHURY
Representante a la Cámara

JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara

ANTONIO SANGUINO PAEZ
Senador de la República

MAURICIO TORO ORJUELA
Representante a la Cámara

MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara

JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara

OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA
Representante a la Cámara

ANGÉLICA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Representante a la Cámara

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República

JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República

JOSÉ AULO POLO NARVAEZ
Senador de la República

WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República

HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
Representante a la Cámara

ANGÉLICA LEZANO
Senadora de la República

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2020
por medio del cual se promueven entornos alimentarios saludables y se desincentiva el consumo de productos comestibles nocivos 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 de este, este acápite se ha dividido en

cinco (5) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Antecedentes, (2) Objetivos y justificación del Proyecto de ley, (3) Descripción del proyecto, (4) Fundamento jurídico, (5) Otros asuntos importantes, e (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 167 de 2019 Cámara, “*por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones*”, el Proyecto de ley 168 de 2019 Cámara “*por la cual se adopta una estrategia para propiciar ambientes escolares que ofrezcan alimentación balanceada y saludable en instituciones educativas públicas y privadas*”, Proyecto de ley 171 de 2019 Cámara “*Por medio del cual se adoptan medidas de salud pública, se crean políticas de nutrición saludable y se dictan otras disposiciones*”, por ejemplo.

De igual modo, este tipo de medidas han sido implementadas en diferentes países, siendo el caso de México el más emblemático y relevante, pues la evidencia científica ha 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 de este, 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 comestibles 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 bebibles ultraprocesados.
- Promover el consumo de alimentos saludables.
- Disminuir el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.
- Establecer restricciones y obligaciones sobre el comercio y promoción de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.
- Crear un impuesto selectivo al consumo sobre productos comestibles y bebibles 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 resultados¹:

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:

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 al., 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 al., 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 ≥ 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 al., 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 morbimortalidad en el país².

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 cerebrovasculares y de esa cifra el 5,0% es atribuible a bebidas azucaradas.

¹ 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.

² Ibid.

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 jóvenes³. (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 transmisibles⁴.

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 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)^{5 6}.

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

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

⁴ Ibid.

⁵ 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.

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

³ Boletín electrónico para los actores del sistema de salud en Colombia no. 63 noviembre 24 de 2014.

este último con resultados importantes, tangibles y positivos^{7 8}.

Se debe mencionar que las anteriores anotaciones no son simples proyecciones o conjeturas, sino que los países que han implementado estas medidas han obtenido por una parte una disminución en el consumo de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados gravados, aumento en el consumo de alimentos saludables⁹, 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 y embutidos ultraprocesados suelen hacerse con carnes de una calidad menor y desechos que generalmente no se venden, adicionalmente están compuestos por altas cantidades de sal, grasas saturadas y colesterol LDL (colesterol malo) y aditivos para su conservación, tales como nitritos y nitratos, todo lo anterior, una combinación de comestibles que causan un grave impacto en la salud de sus consumidores.

Según estudios realizados por la OMS, **la carne procesada se clasificó como cancerígena para los humanos (Grupo 1) tanto como el tabaco**, pues es comprobado que su consumo causa cáncer colorrectal, en tal sentido se concluye que consumir 50 g. de carne procesada al día aumenta este riesgo en 18%. Dado el gran número de personas que consumen esta cantidad y más el impacto global por esta enfermedad, cobra importancia para la salud pública, motivo por el cual estos productos se deben consumir con moderación, reducir el mismo e incentivar comportamientos responsables¹⁰.

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 son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, “mejoradores” sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes). A los productos ultraprocesados a menudo se les da mayor volumen con aire o agua. Se les puede agregar micronutrientes sintéticos para “fortificarlos”. Algunos ejemplos de productos ultraprocesados (descritos con mayor detalle en el anexo A) son las papas fritas en paquete y muchos otros tipos de productos grasos, snacks¹ empaquetados, salados o dulces; helados, chocolates y caramelos; panes, bollos, galletas (galletitas), pasteles y tortas empaquetados; cereales endulzados para el desayuno; barras “energizantes”; mermeladas y jaleas; margarinas; bebidas 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,

⁷ OMS 2015, ibidem, páginas 29 y 30; impacto en México ver páginas 61 y siguientes.

⁸ 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.

⁹ 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>

¹⁰ 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/>.

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

Visto lo anterior, es imperativo destacar que los productos que se gravan en el presente Proyecto de ley pueden ser reemplazados por alimentos saludables y nutritivos que hacen parte de la canasta básica familiar colombiano, 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 personas¹². En ese mismo sentido, como señala la OMS:

¹¹ OMS. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Departamento de enfermedades no transmisibles. Washington D.C. 2015. Anexo A.

¹² 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 350ml contiene 36,8gr de azúcares adicionados y 22,1gr de sodio, sin otro aporte nutricional. Esto es justamente lo que se conoce como calorías vacías. Por su parte, un jugo de guayaba, si bien contiene 4,5gr de carbohidratos, éstos son azúcares propios de la fruta. Cabe mencionar que el jugo de guayaba hecho en casa es una fuente de vitaminas y minerales presentes de manera natural en éste. Por lo anterior, no son calorías vacías, pues están acompañadas de múltiples nutrientes.

iv) **La frecuencia con la que se consumen bebidas azucaradas es muy alta, si se compara, por ejemplo, con una bandeja paisa.** Asumiendo que, durante una semana, una persona consume una bandeja paisa y una bebida de té envasado diario – siete días a la semana (500 ml): el consumo de azúcares adicionados que proporciona la bebida de té (287gr) es casi el doble de lo que aporta una bandeja paisa (138,9gr). Asimismo, si se compara el

*“Fiscal policies and price elasticity. The responsiveness of consumers to price changes (price elasticity) for the food and beverage products that may be taxed is central in the design of taxes for health promotion. **When consumers can substitute alternative products, their response to price increases will be greater;** but not all substitutions are likely to be desirable. Carefully designing the tax base (range of products to be taxed) Will help to prevent undesirable substitutions, and possibly steer substitutions towards healthy alternatives”¹³*

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 reemplazadas por frutas, verduras y productos naturales, y, por último, que se disminuya el consumo de las carnes procesadas por carnes sin procesar u otros alimentos menos nocivos para la salud.

Concatenado con lo mencionado, como lo que se pretende es mejorar la salud de las personas, por medio de la disminución del consumo de estos productos comestibles y 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.

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. (...)

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

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

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.”¹⁴. (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 y otros productos considerados comestibles y bebibles ultraprocesados, al mismo tiempo ir identificando en el tiempo estos productos con 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.

Sólo con el impuesto del 20% sobre bebidas azucaradas y endulzadas se podría generar un recaudo de alrededor de 1,4 billones de pesos este año y, más importante aún, se desincentivaría el consumo de estas bebidas en un 32,4%.¹⁵

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

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 adelante OCDE) y la OMS, siendo un primer paso apropiado en dirección de establecer un consumo sano de alimentos¹⁶.

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.

¹⁴ De acuerdo con el Dr. 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-curtail-consumption-and-health-impacts-of-sugary-drinks#>

¹⁴ Ibid., página 23.

¹⁵ Caro, J., Wen Ng, S., Bonilla, R., Tovar, J., & Popkin, B. (2017). Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model. PLOS ONE.

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 azucaradas¹⁷.

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 EE. UU. (Berkley, California), lugares donde se han introducido impuestos a ciertos productos poco saludables, los autores del estudio afirman que los impuestos pueden reducir la compra de productos con altos niveles de grasa, azúcar y sal y aumentar la recaudación gracias al impuesto, monto que podría ser invertido en la lucha contra la obesidad y las enfermedades relacionadas.

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.

Por décadas, en varios países los impuestos aplicados a bebidas azucaradas fueron establecidos con el fin de generar recursos para el Estado. Pero durante los últimos años, el interés en utilizar impuestos para bebidas azucaradas con fines extrafiscales y de salud pública se ha incrementado significativamente. Alrededor de 41 países, 7 ciudades y una comunidad estatal han aplicado este impuesto en el mundo. De ellos, 13 países son miembros de la OCDE (España con la comunidad estatal de Cataluña y Estados Unidos con 7 ciudades), es decir que cerca de un 40% del total de miembros de la OCDE ha aplicado este impuesto, a partir de información de Global Food Research Program (2019). Entre los cuales se encuentran: Estados Unidos, Noruega (1981), Samoa (1984), Australia (2000), Polinesia (2002), Fiji (2006), Nauru (2007), Finlandia (2011), Hungría (2011) y Francia (2012), donde se han implementado impuestos a los refrescos y las bebidas azucaradas, como medidas de salud pública. Recientemente el Reino Unido anunció que incorporará una tributación para combatir la obesidad infantil, y que las empresas deberán cambiar la composición de las bebidas que se han convertido “en uno de los principales factores de la obesidad infantil”. Según datos del gobierno británico de mayo de 2015, el 61,9% de los adultos y el 28% de los niños entre 2 y 15 años tienen sobrepeso.

¹⁷ Consultar: OCDE, *Reviews of health systems*: Colombia 2016. Página 92. Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248908-en>

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 un (\$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 cinco (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 gaseosa¹⁸s

Pese a la grave problemática de salud pública, hay muchos sectores y gremios en franco desacuerdo con soluciones estructurales a la misma. Distintos gremios en nuestro país han creado discursos confusos en los que afirman que un impuesto a las gaseosas es regresivo porque afecta a los hogares más pobres; pero desde la perspectiva del derecho a la alimentación, sabemos que los hogares más pobres deberían acceso a alimentos saludables, en un contexto en el que en Colombia:

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), uno (1) de cada cuatro (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 sólo es recibida por el 36.5% de los niños y niñas. Es decir, 6 de cada 10 niños o niñas menores de 2 años NO reciben una alimentación adecuada (ICBF, 2017).
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 Sucedáneos (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.
9. El 74% de niñas y niños escolares consumen una (1) o más veces al día bebidas azucaradas (MinSalud, 2018).
10. Nueve (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, cinco (5) están relacionadas con una alimentación inadecuada (DANE, 2018).
15. Cuatro (4) millones de colombianos sufren de diabetes (International Diabetes Federation, 2017).

¹⁸ Estimated Global, Regional, and National Disease Burdens Related to Sugar-Sweetened Beverage Consumption in 2010. PUBLICADO EN 2015. Tomado de <http://circ.ahajournals.org/>

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

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

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

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

Así mismo, las anteriores instituciones, las entidades públicas y las personas jurídicas que cuenten con cinco (5) o más trabajadores adscritos a la nómina, deberán capacitar a trabajadores sobre nutrición saludable. De igual modo, en caso de que cuenten con restaurantes, cafeterías, casinos o similares donde se brinde alimentación paga o gratuita, deberán diseñar e implementar menús y diferentes opciones de alimentación saludable,

donde se discrimine el contenido nutricional ofrecido en cada caso.

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

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

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

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

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

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

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

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

De tal modo, el impuesto se calcula aplicando un porcentaje al precio del producto gravado, el cual es el aconsejado por la OMS con el fin de que el tributo resulte eficiente. No se establece un impuesto relativo a la cantidad de azúcar, edulcorantes, preservantes u otros elementos dañinos, toda vez que también se quiere enviar el mensaje de que todos estos productos causan daño en igual medida, pues estos comestibles y bebibles ultraprocesados son dañinos porque en su procesamiento se añaden elementos sumamente perjudiciales para la salud.

Por último, se establecen algunos aspectos procedimentales del impuesto como su causación, su deducibilidad en el impuesto sobre la renta, la imposibilidad de descontarlo en el Impuesto sobre las Ventas (IVA), la obligación de discriminarlo en la factura de venta, una remisión a las normas procedimentales del Impuesto Nacional al Consumo establecido en los artículos 512-1 y siguientes.

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

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

De igual modo se establece que el dinero se girará a los departamentos, distritos y municipios teniendo en cuenta los criterios de la Ley 715 de 2002 aplicando las reglas de distribución del Sistema General de Participaciones. Por su parte, los recursos que son destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud se presupuestarán en la sección del Ministerio de Salud y Protección Social para ser invertidos en programas de prevención.

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

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 2º.** Son fines esenciales del Estado: **servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados**

en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

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

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

“**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)¹⁹.

Adicionalmente, el artículo 49²⁰ 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**

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

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 9 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 Constitucional en varios pronunciamientos²¹, 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 comento.

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

²¹ 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.

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 de 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 dá 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 azúcar, el alcohol y el tabaco.

¿Acaso una gaseosa no se puede reemplazar por un vaso de agua o un paquete de papas por una fruta?

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 Consumidores²² 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, y que lo que se hizo en la anterior reforma tributaria o ley de financiamiento (Ley 1943 de 2018) fue darles un tratamiento general a estos productos y no uno especial y favorable como se hacía antes.

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

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 bebibles ultraprocesados nocivos, y los segundos modifican los ingredientes de sus productos para hacerlos más saludables y adaptarse a los estándares de calidad alimenticia exigidos.

No hay que desconocer las experiencias positivas del derecho comparado donde se estableció el impuesto y por ejemplo se disminuyó el consumo

²² 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.

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 incurridos en algún posible conflicto de interés.

Es muy importante para un ejercicio legislativo transparente que se defina cuáles congresistas no pueden discutir el Proyecto de ley por estar incurridos 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 (más de un -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 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, de no aprobar estas iniciativas, Colombia vuelve a quedarse rezagado en la protección al consumidor de alimentos y una política pública en salud suficiente para enfrentar estos problemas.

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 productos dañinos de 21% en Chile y 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos. Las cifras las otorgan organizaciones como la OMS y la OCDE.

Claramente se espera que los consumidores sustituyan los productos comestibles y bebidas ultraprocesados por alimentos 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, Ara, y Justo & Bueno, entre otros.

Los productos que se esperan gravar con esta medida son: (1) bebidas endulzadas, (2) carnes y embutidos ultraprocesados con una tarifa reducida a la mitad del 10%, pues los estudios demuestran que generan cáncer en las vías digestivas de tal gravedad como el tabaco en los pulmones, y (3) productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos.

NO se va a gravar el agua. NO se van a gravar los lácteos.

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

NO se van a gravar los granos.

NO se va a gravar los quesos y huevos.

NO se van a gravar las frutas y verduras.

NO se van a gravar los alimentos preparados en el establecimiento como como el jugo natural, el agua de panela, empanadas, buñuelos y otros.

K. ¿Qué? ¿Cómo? ¿Y para qué? Del impuesto al consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados. ¿Qué se grava?: **Se planta crear un impuesto a los comestibles altamente NO SALUDABLES, con lo cual se propone crear un impuesto selectivo y adicional al consumo de (1) bebidas endulzadas, (2) carnes y embutidos ultraprocesados y (3) productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos.**

¿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 y bebidas ultraprocesados altamente dañinos, pues se cuenta con estudios que indican que ocasionan diferentes tipos de enfermedades, y en el caso de las carnes

y embutidos ultraprocesados generan cáncer de las vías digestivas, siendo tan peligrosos como el tabaco.

¿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 las carnes y embutidos ultraprocesados 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 productos dañinos de 21% en Chile y 15% en México; en Inglaterra las empresas disminuyeron el azúcar que adicionaban a sus productos; y en Hungría el 40% de los fabricantes modificaron las fórmulas de sus productos.

¿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 y bebidas ultraprocesados?

¿Hay que tener miedo?: no, tampoco se van a grabar los roscones, el agua de panela, la bandeja paisa, los buñuelos ni las empanadas. El proyecto apunta a gravar los productos que la OMS denomina productos ultraprocesados, los cuales son los que usan para su elaboración una serie de productos químicos que desnaturalizan el alimento base y tienen poco o nada de este. La mayoría de los jugos en botella no son naturales a pesar de decirlo, las papas de paquete no son papas naturales, quizás lo fueron, pero lo que venden es más químicos que alimentos pues se modificaron a través de diferentes procesos industriales.

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

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 fue de 750.000 millones de pesos; y ampliando la base de este gravamen a todas las bebidas endulzadas, carnes y embutidos ultraprocesados y algunos productos ultraprocesados, se estima mayor a 1 billón de pesos. De igual modo, el ahorro que se producirá para el sistema de salud estaba proyectado en 220.00 millones de pesos para el año 2016.

Con el impuesto saludable de al menos 20% sobre bebidas azucaradas incluyendo endulzadas, Colombia ahorraría en costos de atención de ENT cerca de 25 billones de pesos al año²³, recaudaría alrededor de 1,4 billones de pesos en 2020 para atender a población en riesgo, disminuiría consumos nocivos de esos productos en cerca de 32,4%²⁴, y reduciría la prevalencia de sobrepeso en cerca de 3,9% y de obesidad en cerca de 2,1% entre individuos de los estratos socioeconómicos más bajos²⁵.

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

²³ Ministerio de Salud y Protección Social. Papeles en salud N.5. Bogotá: s.n., 2016.

²⁴ Caro, J., Wen Ng, S., Bonilla, R., Tovar, J., & Popkin, B. (2017). Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model. PLOS ONE.

²⁵ Vecino, A., & Arroyo, D. (2018). A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: Estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic levels. Social Science & Medicine., 209. 10.1016/j.socscimed.2018.

costo (D1, ARA, Justo & Bueno, etc.) que ocasiona que los consumidores prefieran estos nuevos centros de comercio a los tradicionales.

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

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

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

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

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

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado a destinar los recursos necesarios para promover la educación, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte

Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

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

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

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

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

“Las obligaciones previstas en el artículo 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 7° 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 de este y la planeación de tipo presupuestal y económica, se convierta en una traba dentro del trámite legislativo para la aprobación de la presente ley.

En virtud de lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de ley “Por medio del cual se promueven entornos alimentarios saludables y se desincentiva el consumo de productos comestibles nocivos y se dictan otras disposiciones”, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,
Cordialmente,


LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara


JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA
Senador de la República



KATHERINE MIRANDA PENA
Representante a la Cámara


DAVID RACERO MAYORGA
Representante a la Cámara


ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República


FABIAN DIAZ PLATA
Representante a la Cámara


CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
Representante a la Cámara


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara


ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República


JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Representante a la Cámara


OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA
Representante a la Cámara


ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ
Representante a la Cámara

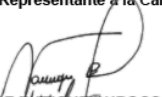

JORGE EDUARDO LONDONO
Senador de la República


JOSÉ AULO POLO NARVAEZ
Senador de la República


WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República


HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCIA
Representante a la Cámara


Angélica Lozano
Senadora de la República


JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante a la Cámara


Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República
Coalición Decentes

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2020
CÁMARA**

por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.

Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2020.

Honorable Representante:

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ.

Presidente.

CÁMARA DE REPRESENTANTES.

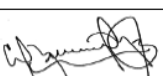
La ciudad.

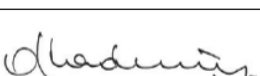
REFERENCIA: Presentación Proyecto de ley número 310 de 2020 Cámara, *por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.*

Respetado Señor Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992 “*por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”, me permito someter a consideración del honorable Congreso de la República el Proyecto de ley “*por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional*”, el cual tiene como objetivo incentivar el emprendimiento y escalamiento de las empresas del país, a través del fortalecimiento de los fondos de capital privado.

Del Señor presidente de la honorable Cámara de Representantes,


ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA
Representante a la Cámara.


CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara.

 CARLOS JULIO BONILLA SOTO Representante a la Cámara	 YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI Representante a la Cámara
 JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara	 JAIME FELIPE LOZADA POLANCO Representante a la Cámara
 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara	 WILMER CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara
 OSCAR DARIO PEREZ PINEDA Representante a la Cámara	 SALIM VILLAMIL QUESSEP REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 JHON JAIRO CARDENAS MORAN Representante a la Cámara	 Katherine Miranda P. KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara
 ALEJANDRO CARLOS CHACON Representante a la Cámara	 JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO Representante a la Cámara	 FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS Representante a la Cámara
 CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ Senador de la República	 JOSE ALFREDO GNECCO Senador de la República
 ANDRÉS GARCIA ZUCCARDI Senador de la República	 MAURICO GÓMEZ AMÍN Senador de la República
 RICHARD AGUILAR Senador de la República	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2020
CÁMARA

por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objetivo. La presente ley tiene como objetivo incentivar el emprendimiento y escalamiento del tejido empresarial colombiano a través del fortalecimiento de los fondos de capital privado.

Artículo 2º. El inciso 2º del artículo 100 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” quedará así:

“Como mínimo, un 3% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como “fondos de fondos”, siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas o proyectos productivos nacionales a fin de fortalecer el emprendimiento y

el escalamiento del tejido empresarial colombiano, exceptuando a las empresas del sector minero energético. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones”.

Artículo 3º. Gradualidad. El porcentaje mínimo de inversión de recursos en Fondos de Capital Privado de que trata el inciso segundo del artículo 100 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

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

 ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA Representante a la Cámara.	 CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO Representante a la Cámara.
 CARLOS JULIO BONILLA SOTO Representante a la Cámara	 YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI Representante a la Cámara
 JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara	 JAIME FELIPE LOZADA POLANCO Representante a la Cámara
 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara	 WILMER CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara
 OSCAR DARIO PEREZ PINEDA Representante a la Cámara	 SALIM VILLAMIL QUESSEP REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 JHON JAIRO CARDENAS MORAN Representante a la Cámara	 Katherine Miranda P. KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara

 ALEJANDRO CARLOS CHACON Representante a la Cámara	 JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO Representante a la Cámara	 FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS Representante a la Cámara
 CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ Senador de la República	 JOSE ALFREDO GNECCO Senador de la República
 ANDRÉS GARCIA ZUCCARDI Senador de la República	 MAURICO GÓMEZ AMÍN Senador de la República
 RICHARD AGUILAR Senador de la República	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa tiene como antecedente el Proyecto de ley 319 de 2020 Cámara, de autoría del honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara, radicado en Cámara de Representantes el pasado 4 de febrero de 2020, pero que fue retirado para la incorporación de algunos ajustes y una mayor socialización, lo que la mejora sustancialmente.

I. Objetivo y relevancia del Proyecto de ley.

El presente proyecto tiene como objetivo incentivar el emprendimiento y escalamiento del tejido empresarial colombiano a través del fortalecimiento de los fondos de capital privado que inviertan en el país, convirtiendo a estos instrumentos en una fuente de financiamiento relevante para estos fines.

A continuación, se describe la importancia del emprendimiento y de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas en el país (tejido empresarial) y la importancia de crear fuentes de financiamiento alternativas para su consolidación y crecimiento.

1.1. Relevancia del emprendimiento y del tejido empresarial en Colombia.

La relevancia del emprendimiento y del tejido empresarial en Colombia, se puede sintetizar en los siguientes aspectos:

1.1.1. Obtención de mayor productividad.

- En el ensayo titulado “La naturaleza de la firma”, Coase (1937)¹, identifico la razón por la cual las firmas se conforman: es más económico direccionar tareas por mandato al interior de una compañía, que a través de la negociación de contratos por separado para cada transacción en el mercado. Así, la creación de las firmas minimiza los costos de transacción² e incrementa la productividad del aparato productivo.
- Estudios recientes de Cornwell, Schmutte y Scur (2019)³, demuestran que las prácticas de gestión de una empresa (firma) pueden verse como un tipo de tecnología que puede influir en su productividad y que un canal importante de influencia es la calidad de la fuerza laboral.
- Los emprendimientos y las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas formales incrementan la productividad. Conforme a estudios basados en la evidencia del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial,

De Vries (2010)⁴, utilizando un conjunto de datos de 11,000 empresas en Brasil, encuentra que los pequeños minoristas formales son en promedio 65% más productivos que sus contrapartes informales. De Vries sugiere que esto puede deberse a:

- o Los beneficios del acceso al crédito formal.
- o Los bienes públicos como los contratos legales.
- o La capacidad de anunciar o publicitar.
- o La posibilidad de aumentar la base de clientes mediante la emisión de recibos de impuestos.
- Para el caso colombiano, de acuerdo a Fedesarrollo, Fernández (2017)⁵: “el sector informal en las principales 24 ciudades comprende: el 59% de las firmas, el 37% de los trabajadores y el 33% del producto. Esta alta informalidad es perjudicial para el país en términos de: satisfacción laboral e ingresos percibidos de los trabajadores; menor probabilidad de cumplimiento de la normativa tributaria, sanitaria, ambiental y de calidad; competencia desleal y corrupción, y bajos niveles de productividad”.
- Mejorar la productividad en Colombia es un imperativo. Conforme a información del consignada en The Conference Board⁶, del 2010 al 2018 el promedio de crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) a nivel mundial fue de 0.05%, a nivel Latinoamérica fue de -0.8% y en Colombia fue de -1.2% (A modo de comparación en Chile fue de -1.6%, Brasil -0.93%, Argentina -0,3%, Perú 0,29% y México 0,36%).

Región	Prom 1990-	Prom 2000-	Prom 2010-
	1999	2009	2018
United States	0.64	0.60	0.08
Other Developing Asia	-1.09	0.77	0.33
Latin America	0.34	-0.36	-0.80
Emerging Markets and Developing Economies	-0.83	0.92	-0.05
World	-0.28	0.46	0.05
EU-28	0.08	-0.26	0.20

Fuente: The Conference Board Total Economy Database™ (Original version), April 2019

Región	Prom 1990-	Prom 2000-	Prom 2010-
	1999	2009	2018
China (Alternative)	-0.42	1.35	-0.44
South Korea	0.87	1.27	0.61
Argentina	2.00	0.31	-0.30
Brazil	-0.35	-0.17	-0.93
Chile	0.10	-1.06	-1.60
Colombia	0.17	-1.13	-1.20
Costa Rica	-2.09	-1.04	0.95
Mexico	0.50	-0.81	0.36
Peru	-1.81	0.30	0.29
Venezuela	0.59	0.68	-7.36
United States	0.64	0.60	0.08

Cabe destacar, que la variación porcentual de la PTF de Colombia del periodo 2010- 2018 es menor a la de las 2 décadas anteriores (-1.2% Vs -1.13% y 0.17% respectivamente).

De lo anterior se puede concluir que la presente iniciativa al promover el emprendimiento y el

1 Coase R.H. (1937). “The Nature of the Firm”. Economica.
 2 Según C. O. Matthews (1986), los costos de transacción son aquellos costos en los cuales se incurre por perfeccionar los contratos ex ante, monitorearlos y hacerlos cumplir ex post. Se diferencian de los costos de producción porque solo se refieren a los costos de ejecutar un contrato.
 3 Cornwell C, Schmutte I. M., y Scur D (2019), “Building a Productive Workforce: The Role of Structured Management Practices”, LSE

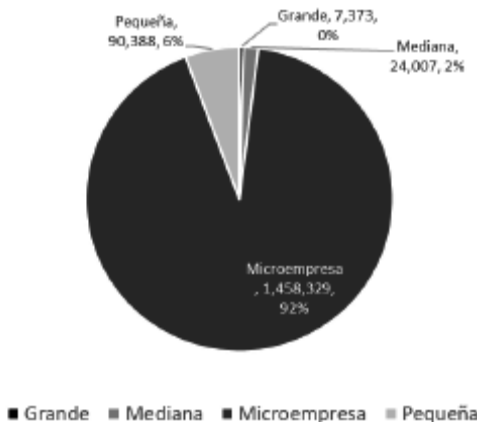
4 De Vries (2010). “Small Retailers in Brazil: Are Formal Firms Really More Productive?”. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220380903147668#.UrMwdScV-So>
 5 Fernández C. (2018). “Informalidad empresarial en Colombia). Fedesarrollo.
 6 Esta institución es un Think tank conformado por académicos y representantes de diferentes multinacionales a nivel global. Su base de datos es elaborada en cooperación con la University of Groningen.

tejido empresarial en general, está incentivando la formalidad y de esta forma la productividad, que como se describió anteriormente, presenta en términos comparativos, bajas tasas de crecimiento, e inclusive para el periodo 2010- 2018, es inferior con respecto a las tasas promedio de crecimiento de las dos décadas anteriores.

1.1.2. Conformación del tejido empresarial del país.

- El fortalecimiento del emprendimiento y escalamiento de la micro, pequeña y mediana empresa es relevante por cuanto el mayor número de empresas existentes en Colombia, corresponde a estos tamaños, pero además, nuestras “grandes empresas”, son pequeñas en términos relativos si se compara con otros países. Con base en información reportada por Confecámaras, a dic-18 el número total de empresas formales en Colombia ascendió a 1.580.097, de las cuales el 99.5%, fueron Mipymes, con una distribución del 92.3% para microempresas (1.458.329), 5.7% pequeñas empresas (90.388) y 1.5% medianas empresas (24.007). Tan solo un 0.4% de las empresas fueron grandes (7.313).

NÚMERO TOTAL DE EMPRESAS FORMALES POR TAMAÑO DIC-18



FUENTE: Confecámaras.

Si se analiza por rama de la actividad económica, la distribución del número total de empresas en Colombia a dic-18 fue la siguiente:

NÚMERO TOTAL DE EMPRESAS FORMALES POR TAMAÑO Y RAMA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DIC-18

Rama	Grande	Mediana	Microempresa	Pequeña	Subtotal Mipymes	(% Mipyme / Total)	Total general
Actividad no Homologada a CIIU V4		9	181	18	208	100.0%	208
Actividades artísticas, de entretenimiento	47	159	35,188	714	36,061	99.9%	36,108
Actividades de organizaciones y entidades extraterrestres			11		11	100.0%	11
Actividades de salud humana y asistencia social	255	717	24,002	2,980	27,699	99.1%	27,954
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	272	1,126	54,001	4,259	59,366	99.5%	59,658
Actividades financieras y de seguros	652	1,060	19,535	2,235	22,830	97.2%	23,482
Actividades hogares en calidad de empleadores			149	3	152	100.0%	152
Actividades inmobiliarias	785	3,410	25,385	9,514	38,309	98.0%	39,094
Actividades profesionales, científicas y técnicas	407	2,005	96,793	10,568	109,366	99.6%	109,773
Administración pública y defensa, seguridad social	19	7	663	35	705	97.4%	724
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	406	1,613	23,507	4,000	29,120	98.6%	29,526
Alojamiento y servicios de comida	115	434	176,415	2,270	179,119	99.9%	179,234
Comercio al por mayor y al por menor, vehículos	1,266	5,147	600,316	23,087	628,550	99.8%	629,616
Construcción	956	3,035	65,390	9,757	78,192	98.8%	79,148
Distribución de agua, saneamiento ambiental	83	164	7,602	560	8,326	99.0%	8,409
Educación	17	121	16,421	908	17,450	99.9%	17,467
Explotación de minas y canchales	231	329	5,804	805	6,839	98.8%	7,169
Industrias manufactureras	1,172	2,718	158,377	10,371	171,456	99.3%	172,538
Información y comunicaciones	195	572	38,219	2,644	41,435	99.5%	41,630
Otras actividades de servicios	29	128	68,990	549	69,667	100.0%	69,696
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire	121	81	1,397	168	1,646	93.2%	1,767
Transporte y almacenamiento	345	1,172	39,983	4,933	46,088	99.3%	46,433
Total general	7,373	24,007	1,458,329	90,388	1,572,724	99.5%	1,580,097

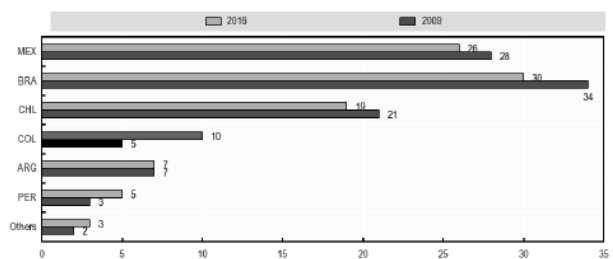
FUENTE: Confecámaras.

De lo anterior, se concluye que la población empresarial Mipyme es muy relevante, dado que el 99.5% de las empresas existentes en el país son Mipymes, pero la situación de las grandes empresas en el país no es halagadora.

Además de solo representar el 0.4% del total de empresas en el país, a nivel latinoamericano según la OCDE (2019)⁷, el número de multilaterales de Colombia es de 10 compañías para el año 2016, mientras el de Chile fue de 19 (casi el doble que Colombia), el de México de 26 y el de Brasil de 30.

NÚMERO DE MULTILATINAS 2009 VS 2016

(Ventas superiores a USD\$ 250 millones en 2015, con operaciones relevantes en al menos 2 países diferentes al país de origen)



FUENTE: OCDE.

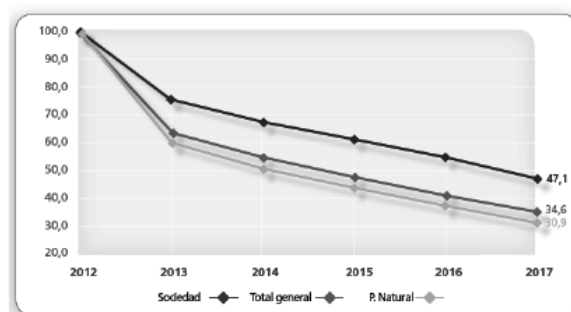
1.2. Importancia de crear fuentes de financiamiento alternativas para impulsar el emprendimiento y escalamiento empresarial en Colombia.

1.2.1. Supervivencia de las empresas en Colombia.

El Proyecto de ley tiene como objetivo incentivar el emprendimiento y escalamiento del tejido empresarial del país, a través del fortalecimiento de los fondos de capital privado, haciendo que estos instrumentos se constituyan en un mecanismo de financiación alternativo relevante en el empresariado colombiano.

Lo anterior puede incidir directamente en la supervivencia de las empresas en el país. Según Confecámaras (2018)⁸, de cada 100 empresas creadas formalmente en 2012, tan solo sobrevivieron 34 al término de 5 años, y esta cifra representa una mejora con respecto a la métrica de las empresas nacidas en el 2011, donde tan solo 29 sobrevivieron después de 5 años de creadas.

TASA DE SUPERVIVENCIA DE LAS EMPRESAS A 5 AÑOS SEGÚN ORGANIZACIÓN JURÍDICA



FUENTE: Confecámaras.

⁷ OCDE (2019). Production Transformation, Policy Review of Colombia. UNLEASHING PRODUCTIVITY.

⁸ Confecámaras (2018). “Nuevos hallazgos de la supervivencia y crecimiento de las empresas en Colombia”.

En la anterior gráfica se muestra que después de un año de creadas 100 compañías, tan solo sobreviven 62, al cabo de 2 años 55, al cabo de 3 años 49, al cabo de 4 años 40 y al cabo de 5 años 34.

En términos comparativos la posición relativa de Colombia en términos de supervivencia empresarial no es la mejor. Con estadísticas del año 2016, según Confecámaras (2017)⁹, mientras en Chile y Argentina, de cada 10 sociedades creadas, 5 siguen activas después de cinco años de operación, en Colombia tan solo 4 y en México solo lo hacen 3.

Pais	Supervivencia empresarial en 1 año	Supervivencia empresarial en 3 años	Supervivencia empresarial en 5 años
Belgica	92,0	86,4	82,2
Finlandia	80,2	57,8	63,5
Austria	88,5	89,2	99,7
Eslovenia	90,2	65,6	56,6
Luxemburgo	89,3	70,6	55,2
Francia	77,9	86,4	51,5
Estados Unidos	79,4	61,9	51,0
España	76,4	55,1	49,5
Chile	85,2	83,0	49,4
Argentina	-	60,1	49,1
Italia	83,1	61,3	47,1
Holanda	92,6	68,1	45,3
República Checa	81,8	80,4	44,5
Bulgaria	79,2	60,3	43,9
Polonia	87,9	55,7	43,8
Estonia	83,0	65,6	43,6
Noruega	83,7	53,4	43,6
Dinamarca	75,4	52,8	43,2
Colombia	78,3	61,0	42,9
Reino Unido	86,3	49,6	39,7
Alemania	76,8	50,2	39,6
Hungría	73,6	50,3	38,5
México	67,0	-	35,0
Portugal	69,0	35,3	29,6

FUENTE: Confecámaras.

Como corolario de lo anterior, hay que reconocer en este apartado que aunque como resultado favorable para el desempeño económico del país, la mayoría de las veces se habla de nuevas empresas creadas, también se presenta una salida importante de compañías del tejido empresarial.

Así, por ejemplo, mientras entre 2013 y 2017 fueron creadas un total de 1.075.908 empresas, a su vez, salieron del mercado 1.011.613, lo que equivale a una tasa de entrada neta promedio de 1.1%.

FLUJO DE EMPRESAS EN COLOMBIA (2013-2017)

AÑO	STOCK DE EMPRESAS	NACIMIENTOS	BAJAS	TEB (%)	TSB (%)
2013	1.313.899				
2014	1.400.969	285.351	271.479	21,7	20,7
2015	1.440.585	242.211	212.710	17,3	15,2
2016	1.451.718	258.955	262.224	18,0	18,2
2017	1.532.290	289.391	265.200	19,9	18,3
Tasa Entrada Bruta Promedio				19,2	
Tasa Salida Bruta Promedio					18,1
Tasa de Entrada Neta Promedio					1,1

FUENTE: Confecámaras.

Al analizar las variables que explican la supervivencia empresarial, Confecámaras (2017) encontró que una de ellas era la limitación de recursos propios y de acceso al crédito¹⁰.

⁹ Confecámaras (2017). “Determinantes de la supervivencia empresarial en Colombia”. Confecámaras.

¹⁰ Las variables analizadas por Confecámaras (2017) fueron el tamaño de la empresa, sector al que pertenece la

Por ende, la presente iniciativa al fortalecer los fondos de capital privado que inviertan en el país y convertirlos como una importante fuente de financiamiento para los emprendimientos y empresas en general, contribuye a mejorar la supervivencia de estas entidades en Colombia.

1.2.2. Panorama en materia de financiamiento de los emprendimientos y empresas en Colombia.

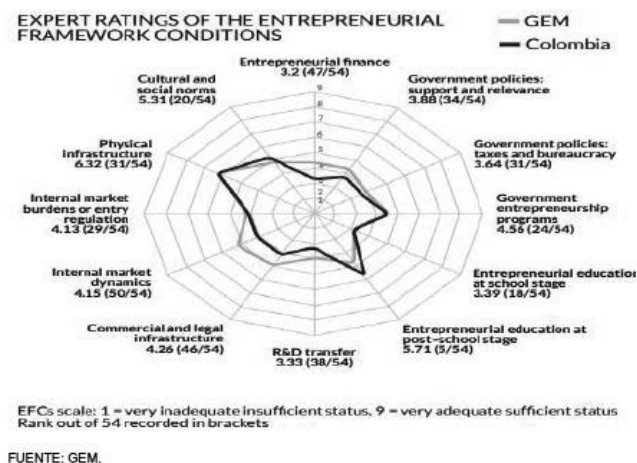
- En materia de emprendimiento, su financiación en el país necesita ser fortalecida. Conforme al Índice de Contexto de Emprendimiento Nacional que desarrolla el Global Entrepreneurship Monitor (2018-2019)¹¹ y que evalúa 12 condiciones marco del entorno para el emprendimiento en una economía¹², entre 54 países, Colombia se encuentra en la posición número 32, por debajo de países de la región como Argentina (posición 21), México (Posición 23) y Chile (Posición 26).

A pesar de que según el punto de vista de la institución “*El impacto positivo de la nueva administración del Presidente Iván Duque, cuya visión se centra en el emprendimiento como uno de sus pilares de crecimiento, se puede ver en nuestros resultados GEM 2018. La actividad de emprendimientos en etapa temprana en un 13% más alta en 2018 con respecto a 2017 y se espera que crezca en los próximos cuatro años debido a las nuevas políticas y programas de apoyo del gobierno.*”, el pilar de financiamiento es el de segundo peor comportamiento (posición 47 entre 54) después del de dinámica del mercado interno (posición 50 entre 54).

empresa, si la empresa cuenta con multiestablecimientos, si es exportadora, si tiene acceso al crédito centrado en garantías mobiliarias, la tasa de entrada neta de empresas del sector, el crecimiento del sector, el grado de desarrollo de la región donde se localiza la compañía y si esta corresponde o no al área metropolitana.

¹¹ Global Entrepreneurship Monitor (2018-2019). “2018-2019 Global Report”. Global Entrepreneurship Monitor. El GEM es un emprendimiento social sin ánimo de lucro fundado por el London Business School y Babson College.

¹² Las 12 condiciones marco analizadas son: Financiamiento, apoyo y relevancia de las políticas gubernamentales, impuestos y burocracia gubernamental, programas de emprendimiento gubernamentales, educación escolar en emprendimiento, educación avanzada en emprendimiento, transferencias para investigación de desarrollo, infraestructura comercial y legal, dinámica del mercado interno, regulaciones de entrada, infraestructura física y normas culturales y sociales.



A nivel regional, en el componente de financiamiento, el puntaje de Colombia (puntaje de 3.56/9) es el peor con nuestros comparables y es superado por países como Brasil (puntaje de 5.34/9), Chile (puntaje de 4.26/9), México (puntaje de 4.44/9), Perú (puntaje de 3.96/9) y Uruguay (3.91/9).

- De otra parte, en lo que respecta a financiamiento para Pymes, conforme al Global Competitiveness Report 2019 elaborado por el Foro Económico Mundial, el país ocupa la posición 73 entre 141 economías, superado por países de la región como Chile (47/141), Uruguay (57/141), Panamá (44/141) y Paraguay (67/141).
- El limitado acceso a financiamiento para la transformación productiva del país ha sido reconocido por el Gobierno nacional en diferentes instancias. Por ejemplo, en el Conpes 3866 de Política Nacional de Desarrollo Productivo, citando al Consejo Privado de Competitividad, se reconoció que

“La falta de acceso a financiamiento es uno de los principales obstáculos para incrementar la productividad, inyectar capital a las unidades productivas más eficientes y permitir la entrada de nuevos negocios. Al respecto, los empresarios colombianos consideran que las tasas de intermediación son muy altas, lo cual suele limitar sus decisiones de inversión. De acuerdo con datos del Enterprise Survey del Banco Mundial, los empresarios en Colombia perciben que el acceso a financiamiento es el mayor obstáculo en el ambiente de negocios. Dicho obstáculo afecta principalmente a las pymes, a los pequeños productores agropecuarios, a los nuevos emprendimientos y a los emprendimientos en sectores modernos, donde los niveles de riesgo son mayores y los colaterales son menos tangibles”.

- Los anteriores problemas de financiamiento se han acentuado en los últimos meses a causa de las medidas adoptadas para contener la propagación del Coronavirus en el país.

II. Antecedentes.

Normatividad relevante.

Como se anotó anteriormente, la presente iniciativa tiene como antecedente el Proyecto de ley 319 de 2020 Cámara, que fue retirado para la incorporación de algunos ajustes y una mayor socialización, y de esa forma enriquecerlo.

En cuanto al contenido se refiere, es importante recordar que la Ley 100 de 1993 “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” estableció, en su artículo 12, que el Sistema General de Pensiones estaría compuesto por 2 regímenes excluyentes que coexistirían: El régimen solidario de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Para el caso del régimen de ahorro individual con solidaridad, se estableció en el artículo 90 de la misma ley que este régimen sería administrado por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Posteriormente, y de conformidad con el artículo 100 de la misma disposición, el literal d) del artículo 14 del Decreto Ley 656 de 1994, modificado por el artículo 55 de la Ley 1328 de 2009, estableció como obligación de las AFP invertir los recursos del sistema en las condiciones y con sujeción a los límites que para el efecto estableciere el Gobierno nacional.

En la actualidad, la reglamentación de las condiciones y parámetros del régimen de inversión de los Fondos de Pensiones Obligatorias (FPO) se encuentra integrada en el Decreto 2555 de 2010 “Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones”, particularmente en el título 12 del libro 6 de la parte 2.

En el texto de la Ley 100 de 1993, y muy especialmente en su artículo 100, únicamente se hace referencia al límite superior de las inversiones de los FPO en títulos de deuda pública. El artículo 100 de la Ley 100 de 1993 establece:

“ARTÍCULO 100. INVERSIÓN DE LOS RECURSOS. Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del sistema, las administradoras los invertirán en las condiciones y con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno nacional, los cuales deberán considerar, entre otros, tipos y porcentaje de activos admisibles según el nivel de riesgo.

En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones.

Dentro del esquema de multifondos, particularmente en relación con el definido como el de mayor riesgo, el Gobierno nacional establecerá su régimen de inversiones con el objetivo de procurar la mejor rentabilidad ajustada por riesgo a los afiliados y la Superintendencia Financiera ejercerá una estricta vigilancia al cumplimiento de la composición del portafolio de dicho fondo, según lo dispuesto por el Gobierno nacional en el régimen de inversiones que defina.

El Gobierno nacional podrá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o colocación de recursos de los Fondos de Pensiones.

Las normas que establezca el Gobierno nacional sobre la inversión de los recursos del sistema deberán contemplar la posibilidad de invertir en activos financieros vinculados a proyectos de infraestructura, en títulos provenientes de titularización de cartera de microcrédito y en títulos de deuda de empresas que se dedican a la actividad del microcrédito, de acuerdo con los límites, requisitos y condiciones que se determinen para el efecto.”

Con este mandato y parámetros de la Ley 100 de 1993, en el Decreto 2555 de 2010 se reglamentó todo lo referente a las inversiones que del portafolio de los FPO se pueden realizar en diferentes clases de activos, dentro de los que se encuentran los Fondos de Capital Privado.

En lo que respecta a las inversiones admisibles y límites de inversiones en los Fondos de Capital Privado, dichos asuntos son tratados en los artículos 2.6.12.1.1, 2.6.12.1.2, 2.6.12.1.6 y 2.6.12.1.7 del Decreto 2555 de 2010, recientemente modificados por el Decreto 765 de 2016. En el siguiente cuadro comparativo se resumen las disposiciones de interés previas al Decreto 765 de 2016 y las de este (vigentes):

NORMATIVIDAD VIGENTE (DECRETO 2555 DE 2010)	NORMATIVIDAD ANTERIOR AL DECRETO 765 DE 2016
<p>Artículo 2.6.12.1.1 Características del régimen de inversión de los tipos de fondos de pensiones obligatorias. (Sustituido por el artículo 1° del Decreto 857 del 23 de marzo de 2011. Véase régimen de transición previsto en los artículos 3° y 4° de la misma disposición)</p> <p>Los tipos de fondos de pensiones obligatorias tendrán las siguientes características: Fondo Conservador: Tipo de fondo que a través de la gestión eficiente de sus recursos por parte de la AFP procura el mejor retorno posible al final del periodo de acumulación de aportes con baja exposición al riesgo. Fondo Moderado: Tipo de fondo que a través de la gestión eficiente de sus recursos por parte de la AFP procura el mejor retorno posible al final del periodo de acumulación de aportes con moderada exposición al riesgo. Fondo de Mayor Riesgo: Tipo de fondo que a través de la gestión eficiente de sus recursos por parte de la AFP procura el mejor retorno posible al final del periodo de acumulación de aportes con mayor exposición al riesgo. Fondo Especial de Retiro Programado: Tipo de fondo con el cual se busca una administración orientada al pago de las pensiones.</p> <p>Artículo 2.6.12.1.2 Inversiones admisibles. (Sustituido por el artículo 1° del Decreto 857 del 23 de marzo de 2011. Véase régimen de transición previsto en los artículos 3° y 4° de la misma disposición)</p> <p>Con el propósito de que los recursos de los diferentes tipos de fondos de pensiones obligatorias en el régimen de ahorro individual con solidaridad y los recursos de los</p>	

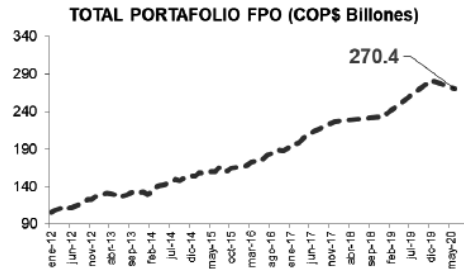
<p>fondos de cesantía y sus portafolios de corto y largo plazo, se encuentren respaldados por activos que cuenten con la requerida seguridad, rentabilidad y liquidez, las AFP deben invertir dichos recursos en las condiciones y con sujeción a los límites que se establecen en los Títulos 12 y 13 del Libro 6 de la Parte 2 del presente decreto.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, los recursos de los diferentes tipos de fondos de pensiones obligatorias y los portafolios de los fondos de cesantía se pueden invertir en los activos que se señalan a continuación:</p> <p>1. Títulos, valores o participaciones de emisores nacionales:</p> <p>(...)</p> <p>1.10 (Modificado por el artículo 1° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016. Comenzó a regir a partir del 6 de mayo de 2016. Ver régimen de transición del artículo 20) Inversiones en fondos de capital privado que tengan por finalidad invertir en empresas o proyectos productivos en los términos previstos en la Parte 3 del presente decreto o demás normas que lo modifiquen o sustituyan, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como "fondos de fondos" y los fondos de capital privado inmobiliario. Las AFP podrán adquirir compromisos para participar o entregar dinero, sujetos a plazo o condición, para realizar la inversión prevista en este numeral.</p> <p>Considerando la naturaleza de los fondos de capital privado, la AFP debe tener a disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia: a) los criterios de inversión y riesgo que se tuvieron en cuenta para realizar la inversión y las evaluaciones de la relación riesgo-retorno de los mismos frente a los resultados esperados, y b) la documentación relacionada con la inversión o su participación. La obligación aquí prevista deberá estar incluida dentro de sus políticas de inversión.</p> <p>La Sociedad Administradora del fondo de capital privado o el Gestor Profesional, en caso de que exista, deberá tener a disposición de sus inversionistas toda la información relevante acerca de la constitución de los portafolios de inversión, la valoración de los activos subyacentes y los elementos que permitan conocer, identificar y valorar, entre otras, cada una de sus</p>	
--	--

<p>inversiones. De acuerdo con lo anterior, la política de inversión de los fondos de capital privado deberá estar definida de manera previa y clara en su reglamento, deberá contemplar el plan de inversiones, indicando el tipo de activos subyacentes y los criterios para su selección. Adicionalmente, el reglamento deberá establecer el tipo de inversionistas permitidos en el fondo de capital privado.</p> <p>Al momento de realizar la inversión y durante la vigencia de la misma, la AFP deberá verificar que el gerente del fondo de capital privado cuando haga las veces de gestor profesional, o el gestor profesional, según sea el caso, acredite por lo menos cinco (5) años en la administración o gestión del (los) activo(s) subyacente(s) del fondo, dentro o fuera de Colombia. Tratándose de fondos de capital privado que cuenten con un gestor profesional que sea una persona jurídica, dicha experiencia también podrá ser acreditada por su representante legal o su matriz. En el caso de los fondos subyacentes en los denominados "fondos de fondos", para dichos fondos subyacentes será igualmente exigible el requisito de experiencia del gerente o del gestor.</p> <p>No serán admisibles las inversiones en fondos de capital privado que inviertan en activos, participaciones y títulos cuyo emisor, aceptante, garante o propietario sea la AFP, las filiales o subsidiarias de la misma, su matriz o las filiales o subsidiarias de ésta, salvo que se trate de fondos de capital privado que destinen al menos dos terceras (2/3) partes de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura, bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012, y cuyas inversiones sean aprobadas por la Junta Directiva de la AFP. Órgano que al momento de realizar la inversión y durante la vigencia de la misma deberá garantizar que:</p> <p>i. El gerente del fondo de capital privado cuando haga las veces de gestor profesional, o el gestor profesional, según sea el caso, y los miembros del comité de inversiones tengan la calidad de independientes de la AFP, conforme a lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 44 de la Ley 964 de 2005. En los casos en los que el gestor profesional sea una persona jurídica, el mismo no deberá ser vinculado a la AFP, aplicando la definición contenida en el artículo 2.6.12.1.15 del presente Decreto.</p>	
---	--

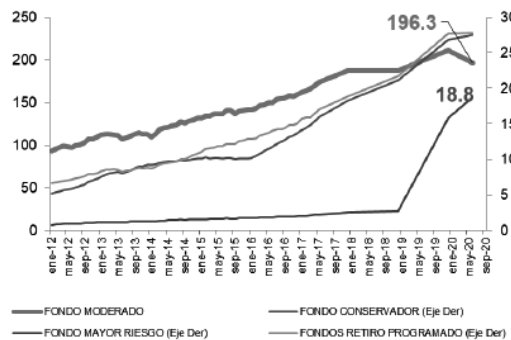
<p>ii. La suma de las participaciones de los fondos administrados por la AFP, de la AFP y de sus vinculados, sea menor al cincuenta por ciento (50%) del valor del patrimonio del fondo de capital privado. Para la aplicación de este límite deberá tenerse en cuenta la definición de vinculado contenida en el artículo 2.6.12.1.15 del presente Decreto y entenderse como patrimonio del fondo de capital privado el valor total de los compromisos de capital y los aportes al mismo.</p> <p>La Sociedad Administradora del fondo de capital privado deberá verificar que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los literales i) y ii) antes citados, informarlo al comité de vigilancia del fondo de capital privado para el cumplimiento de sus funciones y mantener dicha verificación a disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia.</p>		<p>mayo de 2016. Ver régimen de transición del artículo 20) Participaciones en fondos de capital privado constituidos en el exterior, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como "fondos de fondos" y los fondos de capital privado inmobiliarios. Las AFP podrán adquirir compromisos para participar o entregar dinero, sujetos a plazo o condición, para realizar la inversión prevista en este numeral.</p> <p>Para todos los efectos, se debe entender como fondos de capital privado constituidos en el exterior, aquellos fondos creados por fuera de Colombia que, de conformidad con la regulación aplicable en su domicilio se consideren o tengan la naturaleza de fondos de capital privado, independientemente de la denominación, de la forma organizacional, legal o corporativa que dichos fondos asuman según la ley en su jurisdicción y de los instrumentos de inversión subyacentes en que estos inviertan. Cuando no haya regulación aplicable, en el prospecto o reglamento del fondo objeto de inversión deberá informarse que se trata de esta clase de inversión o, en su defecto, podrá acreditarse que se trata de un fondo de capital privado por medio de una certificación expedida por su administrador o gestor.</p> <p>Considerando la naturaleza de estos fondos, la AFP debe tener a disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia:</p>	
<p>Artículo 2.6.12.1.2 Inversiones admisibles. (Sustituido por el artículo 1° del Decreto 857 del 23 de marzo de 2011. Véase régimen de transición previsto en los artículos 3° y 4° de la misma disposición)</p> <p>Con el propósito de que los recursos de los diferentes tipos de fondos de pensiones obligatorias en el régimen de ahorro individual con solidaridad y los recursos de los fondos de cesantía y sus portafolios de corto y largo plazo, se encuentren respaldados por activos que cuenten con la requerida seguridad, rentabilidad y liquidez, las AFP deben invertir dichos recursos en las condiciones y con sujeción a los límites que se establecen en los Títulos 12 y 13 del Libro 6 de la Parte 2 del presente decreto.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, los recursos de los diferentes tipos de fondos de pensiones obligatorias y los portafolios de los fondos de cesantía se pueden invertir en los activos que se señalan a continuación:</p> <p>(...)</p> <p>2. Títulos, valores o participaciones de emisores del exterior.</p> <p>(...)</p> <p>2.7 (Modificado por el artículo 3° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016. Comenzó a regir a partir del 6 de</p>		<p>i) Los criterios de inversión y riesgo que se tuvieron en cuenta para realizar la inversión y las evaluaciones de la relación riesgo-retorno de los mismos frente a los resultados esperados, y</p> <p>ii) La documentación relacionada con la inversión o su participación. La obligación aquí prevista deberá estar incluida dentro de sus políticas de inversión.</p> <p>Así mismo, al momento de realizar la inversión y durante la vigencia de la misma, la AFP deberá verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <p>a) Las entidades que tengan responsabilidad por la administración y gestión del fondo de capital privado o sus matrices deberán estar constituidas en una jurisdicción con grado de inversión según las escalas de calificación de una sociedad calificadora reconocida internacionalmente.</p>	
<p>b) (Modificado por el artículo 3° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016. Comenzó a regir a partir del 6 de mayo de 2016. Ver régimen de transición del artículo 20) La entidad administradora del fondo del capital privado, el gestor profesional o la matriz del gestor profesional, acrediten un mínimo de mil millones de dólares (US\$1.000 millones) en inversiones o activos administrados que puedan catalogarse como de capital privado.</p> <p>c) El gestor del fondo, ya sea persona jurídica o persona natural, deberá acreditar por lo menos cinco (5) años de operación en la administración o gestión del (los) activo(s) subyacente(s) del fondo. Tratándose de fondos de capital privado que cuenten con un gestor profesional que sea una persona jurídica, dicha experiencia podrá ser acreditada por su representante legal o quien haga sus veces. En el caso de los fondos subyacentes en los denominados "fondos de fondos", para dichos fondos subyacentes será igualmente exigible el requisito de experiencia del gestor.</p> <p>d) En el prospecto o reglamento del fondo se debe especificar claramente los objetivos del mismo, sus políticas de inversión y de administración de riesgos, así como el funcionamiento de los órganos de control y de gobierno.</p> <p>e) La sociedad administradora o el gestor profesional del fondo tienen la obligación de tener a disposición de los inversionistas toda la información relevante acerca de la constitución de los portafolios de inversión y los elementos que permitan conocer, identificar y valorar, entre otras, cada una de sus inversiones.</p> <p>Los requisitos y condiciones establecidas en los literales a), b), c) y e) anteriores pueden acreditarse a través del reglamento o prospecto del fondo de capital privado o por medio de carta o certificación expedida por la sociedad administradora del fondo de capital privado o el gestor profesional según corresponda.</p>		<p>La inversión del Fondo Moderado en los distintos activos señalados en el artículo 2.6.12.1.2 del presente decreto estará sujeta a los límites máximos previstos a continuación con respecto al valor del Fondo Moderado:</p> <p>(...)</p> <p>9. (Modificado por el artículo 9 del Decreto 765 de 2016. Entró a regir el 6 de mayo de 2016. Ver régimen de transición del artículo 20) Hasta un diez por ciento (10%) para la suma de los instrumentos descritos en los subnumerales 1.10 y 2.7, exceptuando a los fondos de capital privado inmobiliarios. Así mismo, para el cómputo de este límite no se tendrá en cuenta el porcentaje de las inversiones cuyo límite se describe en el numeral 19 del presente artículo.</p> <p>(...)</p> <p>19. (Adicionado por el artículo 2° del Decreto 0816 del 28 de abril de 2014) Hasta un cinco por ciento (5%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.10 siempre y cuando dichos instrumentos destinen al menos dos terceras partes (2/3) de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012. Este porcentaje no se computará con el porcentaje descrito en el numeral 9 del presente artículo.</p>	<p>9. Hasta en un cinco por ciento (5%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.10.</p> <p>En el evento en que las inversiones descritas en el subnumeral 1.10 cuenten con inversiones de emisores del exterior o participaciones en fondos de capital privado constituidos en el exterior, estas no computarán para efectos de este límite sino para el establecido a las inversiones del subnumeral 2.7. Además, los citados fondos de capital privado constituidos en el exterior deberán cumplir con los requisitos previstos en el subnumeral 2.7 antes mencionado.</p> <p>(...)</p> <p>El numeral 11 del artículo 2.6.12.1.6 antes de ser modificado por el artículo 9° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016, era el siguiente:</p> <p>11. Hasta en un cinco por ciento (5%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 2.7.</p> <p>En el evento en que las inversiones descritas en el subnumeral 2.7 cuenten con inversiones de emisores nacionales estas no computarán para efectos de este límite sino para el establecido a las inversiones del numeral 1.10.</p>
<p>Artículo 2.6.12.1.6 Límites globales de inversión para el Fondo Moderado. (Sustituido por el artículo 1° del Decreto 857 del 23 de marzo de 2011. Véase régimen de transición previsto en los artículos 3° y 4° de la misma disposición)</p>	<p>El numeral 9 del artículo 2.6.12.1.6 antes de ser modificado por el artículo 9° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016, era el siguiente:</p>	<p>Artículo 2.6.12.1.7 Límites globales de inversión para el Fondo de Mayor Riesgo. (Sustituido por el artículo 1° del Decreto 857 del 23 de marzo de 2011. Véase régimen de transición previsto en los artículos 3° y 4° de la misma disposición)</p> <p>La inversión del Fondo de Mayor Riesgo en los distintos activos señalados en el artículo 2.6.12.1.2 del presente decreto estará sujeta a los límites máximos previstos a continuación con respecto al valor del Fondo de Mayor Riesgo:</p> <p>(...)</p> <p>9. (Modificado por el artículo 11 del Decreto 765 de 2016. Entró a regir el 6 de mayo de 2016. Ver régimen de transición del artículo 20) Hasta un quince por ciento</p>	<p>El numeral 9 del artículo 2.6.12.1.7 antes de ser modificado por el artículo 11° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016, era el siguiente:</p> <p>9. Hasta en un siete por ciento (7%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.10.</p>

<p>(15%) para la suma de los instrumentos descritos en los subnumerales 1.10 y 2.7, exceptuando a los fondos de capital privado inmobiliarios. Así mismo, para el cómputo de este límite no se tendrá en cuenta el porcentaje de las inversiones cuyo límite se describe en el numeral 19 del presente artículo. (...) 19. (Adicionado por el artículo 3° del Decreto 0816 del 28 de abril de 2014) Hasta en un siete por ciento (7%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.10 siempre y cuando dichos instrumentos destinen al menos dos terceras partes (2/3) de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012. Este porcentaje no se computará con el porcentaje descrito en el numeral 9 del presente artículo.</p>	<p>En el evento en que las inversiones descritas en el subnumeral 1.10 cuenten con inversiones de emisores del exterior o participaciones en fondos de capital privado constituidos en el exterior, estas no computarán para efectos de este límite sino para el establecido a las inversiones del subnumeral 2.7. Además, los citados fondos de capital privado constituidos en el exterior deberán cumplir con los requisitos previstos en el subnumeral 2.7 antes mencionado. (...) 11. Hasta en un siete por ciento (7%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 2.7.</p>
<p>Artículo 2.6.12.1.24 Límites globales de inversión para el Fondo Especial de Retiro Programado. (Modificado por el artículo 5° del Decreto 59 de 2018. Entró a regir el 17 de enero de 2018. Ver régimen de transición previsto en el artículo 7° del Decreto 59 de 2018) La inversión del Fondo Especial de Retiro Programado en los distintos activos señalados en el artículo 2.6.12.1.2. del presente decreto estará sujeta a los límites máximos previstos a continuación con respecto al valor del Fondo Especial de Retiro Programado: (...) 16. Hasta un cinco por ciento (5%) para la suma de los instrumentos descritos en los subnumerales 1.10 y 2.7, exceptuando los fondos de capital privado inmobiliarios. Así mismo, para el cómputo de este límite no se tendrá en cuenta el porcentaje de las inversiones cuyo límite se describe en el numeral 17 del presente artículo. 17. Hasta en un dos por ciento (2%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.10 siempre y cuando dichos instrumentos destinen al menos dos terceras partes (2/3) de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura bajo el esquema de</p>	<p>En el evento en que las inversiones descritas en el subnumeral 2.7 cuenten con inversiones de emisores nacionales estas no computarán para efectos de este límite sino para el establecido a las inversiones del numeral 1.10.</p> <p>Vigente</p>
<p>Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012. Este porcentaje no se computará con el porcentaje descrito en el numeral 16 del presente artículo.</p>	

obligatorias conservador (COP\$ 27.4 billones) y el 7.0% al fondo de pensiones obligatorias de mayor riesgo (COP\$ 18.8 billones).



PORTAFOLIO DE INVERSIÓN FONDOS DE PENSIONES OBLIGATORIAS (2012 – jun 2020, COP\$ Billones)



FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia – Cálculos propios.

Conforme se destaca en la parte 2 “Antecedentes” de la presente iniciativa, de los 4 fondos, tan solo 3 pueden invertir en fondos de capital privado nacionales o del exterior. Con la expedición del Decreto 675 de mayo de 2016, algunos de los límites de inversión de los fondos de pensiones en Fondos de Capital Privado nacionales y extranjeros fueron modificados así:

III. Problemática por resolver.

En concreto, con el objetivo de incentivar el emprendimiento y escalamiento de las empresas en el país, el proyecto pretende fortalecer el financiamiento de los fondos de capital privado que inviertan en el país, para que estos puedan financiar dicho objetivo, modificando el régimen de inversiones de los FPO estableciendo un límite mínimo de inversión de su portafolio en los fondos de capital privado.

Una de las diferencias de la presente iniciativa, con respecto a lo contenido en el PL 319/20C, que fue retirado, es que en la presente únicamente se establece un porcentaje mínimo de inversión de los recursos de los FPO, y se dejan a discrecionalidad de la reglamentación del Gobierno nacional los límites de inversión para cada uno de los fondos de pensiones (conservador, moderado, de mayor riesgo y de retiro programado).

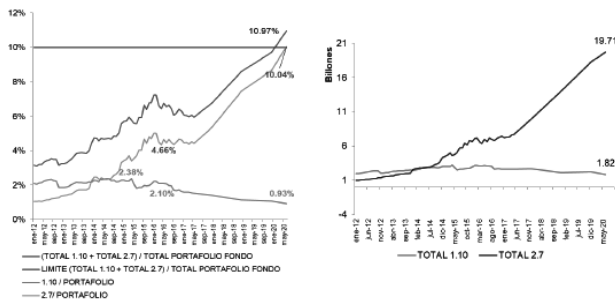
Para entender el problema por resolver es importante recordar en primer lugar que a jun-20 el valor de los portafolios de inversión de los fondos de pensiones obligatorias moderado, conservador, de mayor riesgo y de retiro programado, ascendió a los COP\$ 270.4 billones de pesos, de los cuales el 72,6% de los recursos (COP\$ 196.2 billones) corresponden al fondo de pensiones obligatorio moderado, el 10,2% al fondo de retiro programado (COP\$ 27.8 billones), el 10,2% al fondo de pensiones

TIPO DE FONDO	Límites de inversión Fondos de Capital Privado hasta Decreto 765 de may-16		Límites de inversión Fondos de Capital Privado posteriores a D 765 de may-16 (Vigente)	
	Nacionales (1.10)	Extranjeros (2.7)	Nacionales (1.10)	Extranjeros (2.7)
Fondo conservador	Prohibido		Prohibido	
Fondo moderado	Hasta 5%	Hasta 5%	Hasta un diez por ciento (10%) para la suma de los FCP nacionales y extranjeros	
Fondo de mayor riesgo	Hasta 7%	Hasta 7%	Hasta un quince por ciento (15%) para la suma de los FCP nacionales y extranjeros	
Fondo especial de retiro programado	Hasta un cinco por ciento (5%) para la suma de los FCP nacionales y extranjeros		Vigente	

El efecto de la modificación de los límites, y muy especialmente del fondo moderado por su tamaño (equivalente al 72.6% del total del portafolio de inversión de los fondos de pensiones, es decir COP\$ 196 billones), hizo que los FPO dejaran de invertir en los FCP nacionales y pasaran a invertir en FCP del extranjero. En las siguientes gráficas se muestra cómo desde el año 2016 las asignaciones del portafolio moderado en FCP del extranjero pasaron de representar un 4.66% del fondo moderado en may-16 a representar un 10.04% en jun-20, lo que representó un incremento en FCP del extranjero de COP\$ 6.96 billones a COP\$ 19.7 billones respectivamente.

Entretanto, y afectando negativamente a los FCP nacionales, las asignaciones del portafolio moderado en estos instrumentos pasaron de representar un 2.1% del fondo moderado en may-16 a representar un 0.9% en jun-20, lo que representó una caída en FCP nacionales de COP\$ 3.1 billones a COP\$ 1.8 billones respectivamente.

PORTAFOLIO DE INVERSIÓN DEL FONDO DE PENSIONES MODERADO EN FONDOS DE CAPITAL PRIVADO NACIONALES (1.10) Y EXTRANJEROS (2.7) (% del portafolio y COP\$ Billones a jun-2020)

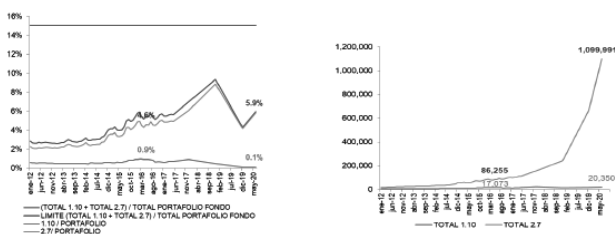


FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia – Cálculos propios.

De igual forma, en el caso del fondo de mayor riesgo se presentó el mismo patrón. En las siguientes gráficas se muestra cómo desde el año 2016 las asignaciones del portafolio de mayor riesgo en FCP del extranjero pasaron de representar un 4.6% del fondo en may-16 a representar un 5.9% en jun-20, lo que significó un incremento en FCP del extranjero de COP\$ 86.2 mil millones a COP\$ 1.0 billones respectivamente.

Entretanto, y afectando negativamente a los FCP nacionales, las asignaciones del portafolio de mayor riesgo en estos instrumentos pasaron de representar un 0.9% del fondo de mayor riesgo en may-16 a representar un 0.1% en jun-20, lo que significó una variación en FCP nacionales de COP\$ 17 mil millones a COP\$ 20.3 mil millones respectivamente.

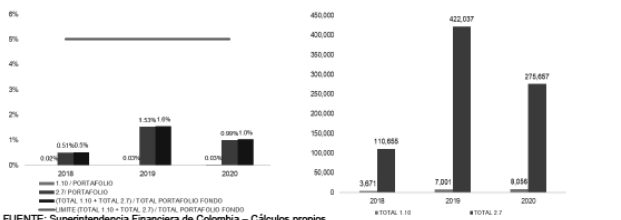
PORTAFOLIO DE INVERSIÓN DEL FONDO DE PENSIONES DE MAYOR RIESGO EN FONDOS DE CAPITAL PRIVADO NACIONALES (1.10) Y EXTRANJEROS (2.7) (% del portafolio y COP\$ millones a jun-20)



FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia – Cálculos propios.

En el Fondo especial de retiro programado, se presenta el mismo patrón de sobre ponderación en las inversiones de los FCP extranjeros con respecto a los FCP nacionales:

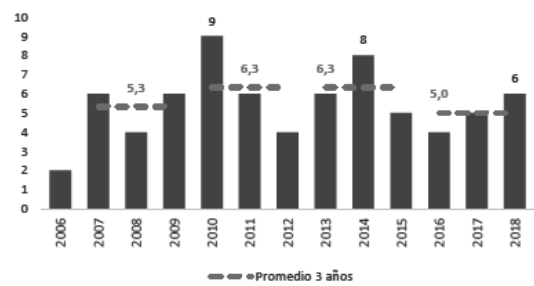
PORTAFOLIO DE INVERSIÓN DEL FONDO DE PENSIONES DE RETIRO PROGRAMADO EN FONDOS DE CAPITAL PRIVADO NACIONALES (1.10) Y EXTRANJEROS (2.7) (% del portafolio y COP\$ millones)



FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia – Cálculos propios.

Esta sustitución de inversiones de los portafolios de inversión de los FPO de FCP nacionales por FCP extranjeros, trajo como consecuencia que el número de nuevos FCP nacionales disminuyera. Así, por ejemplo, mientras el promedio de nuevos FCP nacionales de 2010 a 2015 fue de 6.3 por año, este cayó de 2016 a 2018 (periodo de vigencia del Decreto 765 de may-16) a 5.0, el mínimo nivel con respecto a su misma historia. Cabe destacar que el total de FCP nacionales de 2005 a 2018 es de 71, de los cuales a dic-18, 61 son activos y 10 finalizados.

Nuevos Fondos de Capital Privado Colombianos por Año



FUENTE: ColCapital.

Al comparar la jurisdicción de los fondos de capital privado históricos en el país, se destaca que para dic-18 del total de 135 fondos, 61 tienen jurisdicción colombiana (52.6%, excluyendo a los finalizados) vs 56.8% que tenían a dic-17.



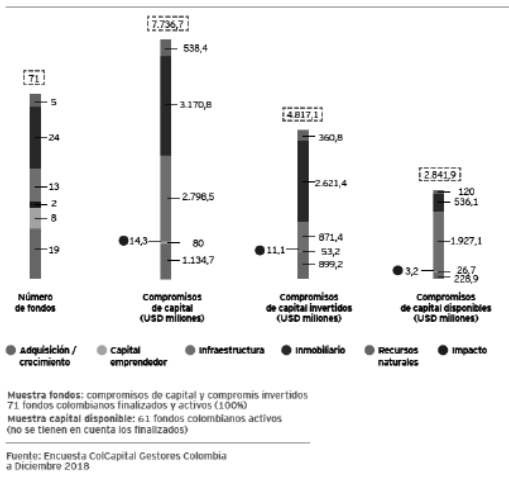
El hecho de que los FCP hayan perdido participación en el país es preocupante. A dic-18, según ColCapital¹³, los fondos de capital privado colombianos han logrado movilizar compromisos de capital por USD 7.736,7 millones representados principalmente por los fondos inmobiliarios (movilizando USD 3.170,8 millones) y de infraestructura (movilizando USD 2.798,5 millones), seguido de USD 1.134,7 millones para fondos de adquisición/crecimiento, USD 538,4 millones para fondos de recursos naturales y USD 80 millones para capital emprendedor.

De otra parte, los compromisos de capital invertidos a dic-18 ascendieron a USD 4.817 millones, correspondiendo USD 2.621 millones a fondos inmobiliarios, USD 899 a fondos de adquisición/crecimiento y USD 871 millones a fondos de infraestructura, principalmente.

De los compromisos de capital disponibles a dic-18, del total de USD 2.841 millones, USD 1927 corresponden a fondos de infraestructura, USD 536 a fondos inmobiliarios, USD 228.9 a fondos de adquisición/crecimiento y USD 26 millones a fondos de capital emprendedor.

¹³ ColCapital, EY (2018). “Potenciando la economía colombiana”. ColCapital, EY.

Gráfica 19. Panorama histórico de los fondos de capital privado colombiano, a diciembre de 2018*



FUENTE: ColCapital.

Muy en particular, en lo que respecta a los fondos de capital emprendedor (8 fondos), se destaca que sus compromisos de capital ascendieron a dic-18 a USD 80 millones, sus inversiones a USD 53.2 millones y los compromisos de capital disponibles a USD 26.7 millones. Los sectores a los cuales fueron destinados los recursos invertidos fueron principalmente medios y entretenimiento y tecnología e información. La desagregación sectorial de las inversiones en emprendimientos se muestra a continuación:

(USD millones)

	Capital histórico invertido	% Capital histórico invertido	Número de inversiones	% Número de inversiones
Logística / Transporte / Almacenamiento	\$ 0,2	0,3%	1	1,9%
Servicios Financieros	\$ 0,2	0,4%	1	1,9%
Educación	\$ 0,3	0,5%	1	1,9%
Energías renovables	\$ 0,3	0,5%	1	1,9%
Salud	\$ 0,5	1,0%	1	1,9%
Retail y consumo	\$ 0,8	1,6%	1	1,9%
Energías renovables / Tecnología limpia	\$ 1,1	2,2%	1	1,9%
Tratamiento de Residuos	\$ 2,2	4,2%	1	1,9%
Ingeniería Aplicada	\$ 3,2	6,2%	2	3,8%
Multisectorial	\$ 3,4	6,5%	2	3,8%
Medios y Entretenimiento	\$ 4,4	8,6%	15	28,8%
Tecnología e información	\$ 35,3	68,1%	25	48,1%
Total	\$51,8	100,0%	52	100,0%

FUENTE: ColCapital. Muestra: 52 inversiones de un total de 59 (88,1%)

Por último, y muy relevante para la coyuntura del mercado laboral colombiano, es muy importante resaltar que los empleos generados por las inversiones de los FCP nacionales en el país a dic-18 ascendían a 79.308, discriminados por tipo de fondo como se muestra a continuación:

Tipo de fondo	Número de empleos a 31 de diciembre de 2018
Adquisición/crecimiento	29,845
Capital Emprendedor	2,895
Impacto	582
Infraestructura	31,603
Inmobiliario	14,013
Recursos Naturales	370
Total general	79,308

FUENTE: ColCapital. Muestra: 151 inversiones de un total de 596 (25,3%)

De los 79.308 empleos directos generados por las inversiones de los FCP nacionales, 14.715 correspondieron a empleos para mujeres así:

Tipo de fondo	Número de empleos femeninos
Adquisición/crecimiento	7,806
Capital Emprendedor	1,739
Impacto	155
Infraestructura	1,290
Inmobiliario	3,725
Total general	14,715

FUENTE: ColCapital. Muestra: 85 inversiones de un total de 596 (14,3%)

IV. Beneficios de la iniciativa.

Con las anteriores consideraciones de objetivo y relevancia del Proyecto de ley, antecedentes y descripción de la problemática por resolver, a continuación se sintetizan los principales beneficios que se obtendrían de ser aprobado este proyecto:

4.1. Mejoramiento de la productividad y mayor formalización.

Como fue descrito anteriormente, en términos comparativos, durante el periodo 2010-2018, la PTF de Colombia presentó una tasa de crecimiento promedio de - 1.2%, muy por debajo de la de países de la región tales como Brasil de -0.93%, Argentina de -0,3%, Perú de 0,29% y México de 0,36%. También es muy inferior a la de países de otras latitudes como China -0.44%, Corea del Sur 0.61% y Estados Unidos de 0.08%.

Así mismo el 59% de las firmas, 37% de los trabajadores y 33% del producto es informal, según estudios recientes de Fedesarrollo.

Por último, el Informe Nacional de Competitividad 2018-2019 elaborado por el Consejo Privado de Competitividad¹⁴, en uno de sus factores de evaluación del índice global de competitividad, evaluó el pilar de financiamiento empresarial y en una de sus recomendaciones manifestó:

Acción regulatoria. Modificar el régimen de inversión de los fondos de pensiones para que tengan un espacio para fondos locales y otro para fondos internacionales.

El cambio en el régimen de inversión de los fondos de pensiones en 2016 generó incentivos a que éstos aumentaran sus inversiones en fondos internacionales, por su tamaño y menores requisitos administrativos. Esto redujo el capital disponible para la creación de fondos en el país. Se recomienda regresar al régimen de inversión anterior al Decreto 765 del 2016.

La presente iniciativa cuyo objetivo es fortalecer e incentivar el emprendimiento y escalamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, recoge la preocupación del Consejo Privado de Competitividad y mejoraría la productividad y formalización del mercado. Como lo sugieren los estudios citados, una empresa formal puede ser hasta un 65% más productiva que sus contrapartes informales por razones como los beneficios del acceso al crédito formal, los bienes públicos como los contratos legales, la capacidad de anunciar o publicitar y la posibilidad de aumentar la base de clientes mediante la emisión de recibos de impuestos.

4.2. Fortalecimiento al tejido empresarial colombiano.

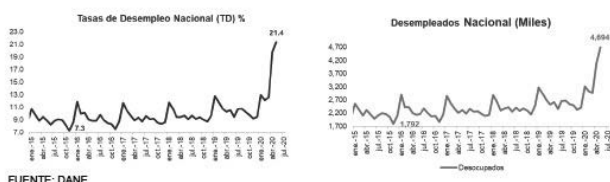
Como se describió anteriormente, la población objetivo de la presente iniciativa corresponde a todo el tejido empresarial colombiano equivalente a 1.580.097 micro, pequeñas, medianas y grandes

¹⁴ Consejo Privado de Competitividad (2018). “Informe Nacional de Competitividad 2018-2019”.

empresas del país de todos los sectores económicos susceptibles de inversiones por parte de los FCP.

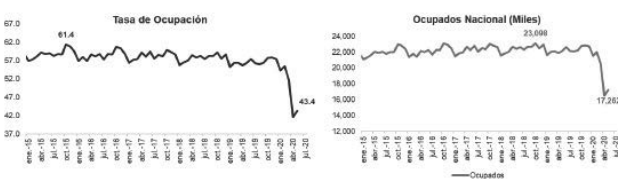
4.3. Empleo.

Tal como se puede observar en las siguientes gráficas, y en los últimos meses muy especialmente debido a los efectos generados por las medidas de contención de la pandemia, la tasa de desempleo nacional ha venido presentando una tendencia creciente desde nov-15 cuando fue del 7.3%, hasta alcanzar un nivel del 21.4% en may-20. En ese mismo periodo, el número de desempleados a nivel nacional ascendió de 1.792 mil personas a 4.694 mil personas.



FUENTE: DANE.

Particular atención merece que a may-20 el número de ocupados cayó drásticamente hasta alcanzar los 17.262 mil ocupados vs 23.098 mil ocupados que se alcanzaron en octubre de 2018, el mayor número de ocupados desde 2015. Así mismo, la tasa de ocupación a may-20 cayó hasta 43.4% vs. 61.4% de oct-15, máximo durante ese mismo periodo de tiempo.



FUENTE: DANE.

Con el anterior panorama, y considerando que las inversiones de los FCP nacionales han generado 79.308 empleos directos por las inversiones que han realizado, de los cuales 14.715 correspondieron a empleos para mujeres, fomentando además la equidad de género, la presente iniciativa solo apunta a continuar con este aporte de los FCP para con la economía colombiana, y, más ahora, en un periodo donde nos encontramos en medio de una pandemia, pero donde el país necesita desde ya, prepararse para la pospandemia.

4.4. Impulso a una mayor supervivencia de las empresas en el país a través de la ampliación de oferta de fuentes de financiación del empresariado nacional.

Como se enunció anteriormente, en el país el 38% de las empresas desaparecen en su primer año y, al cabo de 5 años, solo sobrevive el 34% de las empresas creadas. Los factores financieros y de escalamiento influyen en las tasas de supervivencia de las compañías.

Es así como, según el Global Entrepreneurship Monitor (2018-2019), al evaluar las condiciones para el emprendimiento de 54 países, posiciona a Colombia con unas condiciones más desfavorables de las que tienen países comparables de la región como Argentina, México y Chile. Particularmente

en el pilar de financiamiento para emprendimientos, otros países de la región cuentan con condiciones más favorables como Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay.

De otra parte, en lo que respecta a financiamiento para Pymes, conforme al Global Competitiveness Report 2019 elaborado por el Foro Económico Mundial, el país ocupa la posición 73 entre 141 economías, superado por países de la región como Chile (47/141), Uruguay (57/141), Panamá (44/141) y Paraguay (67/141).

En la actualidad, conforme al régimen de inversiones establecido en el Decreto 2555 de 2010 "Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones", los recursos de los Fondos de Pensiones Obligatorias se invierten en 5 tipos de Fondos de Capital Privado, 3 de ellos nacionales y 2 extranjeros.

Los Fondos de Capital Privado nacionales son:

- Inversiones en fondos de capital privado que tengan por finalidad invertir en empresas o proyectos productivos (Libro 1, Parte 3 Decreto 2555/10), incluidas las inversiones en fondos de fondos.
- Participaciones en fondos de capital privado de que trata el Decreto 2175 de 2007, con aportes en proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP) (Ley 1508 de 2012).
- Participaciones de fondos de capital privado de que trata el Decreto 765 de 2016 (Fondos de Capital Privado Inmobiliarios nacionales).

Los Fondos de Capital Privado extranjeros son:

- Participaciones en fondos de capital privado constituidos en el exterior, incluidos los "fondos de fondos".
- Participaciones de fondos de capital privado de que trata el Decreto 765 de 2016 (Fondos de Capital Privado Inmobiliarios constituidos en el exterior).

En la siguiente tabla se muestra que a jun-20, del total de recursos de los Fondos de Pensiones Obligatorias, habían invertidos en FCP COP\$ 29.1 billones de pesos, de los cuales COP\$ 25.2 billones se encontraban en Fondos de Capital Privado extranjeros (87% del total) y tan solo un 13% o COP\$ 3.9 billones en Fondos de Capital Privado Nacionales.

Es decir, de los ahorros de los afiliados al régimen de ahorro individual en Colombia, destinados al fortalecimiento y escalamiento empresarial a través de los Fondos de Capital Privado, el 87% de ellos se van al fortalecimiento de empresas del exterior y tan solo el 13% a empresas del país.

Lo que se pretende con esta iniciativa es que al menos el 3% de los recursos de los Fondos de Pensiones Obligatorias del Régimen de Ahorro

Individual tengan que ser invertidos en empresas o proyectos productivos nacionales. Esto equivaldría a que a jun-20, por ejemplo, tuviesen que estar invertidos en el país COP\$ 8.1 billones de pesos y no COP\$ 3.9 billones, como lo es en la actualidad.

Cabe destacar que la propuesta permite la inversión en fondos de fondos, como los creados recientemente por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bancoldex e iNNpulsa, pero que, dadas las restricciones presupuestales, no supera los COP\$ 200 mil millones de pesos.

(COP\$ Millones)

TIPO DE FONDO	VALOR TOTAL DEL FONDO	1. RCP Inversión		2. RCP Ahorro		3. RCP Ley 1000 APD		4. RCP Inversión		5. RCP Inversión		6. RCP Inversión		Inversión RCP	Inversión RCP	Inversión RCP	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%				
Fondo de Inversión	27.475.700	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Fondo moderado	94.279.001	1.022.042	1,0%	10.706.000	11,3%	1.070.000	1,1%	838.700	0,9%	3.897.100	4,1%	3.020.244	3,2%	23.270.220	24,6%	9.191.200	9,7%
Fondo de mayor riesgo	18.801.214	20.000	0,1%	1.000.000	5,3%	80.000	0,4%	20.000	0,1%	170.100	0,9%	70.477	0,4%	1.071.100	5,7%	1.170.000	6,2%
Fondo especial de alta rentabilidad	27.000.000	0	0,0%	270.000	1,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	200.000	0,7%	0	0,0%	0	0,0%
TOTAL	93.555.915	1.022.042	1,0%	11.976.000	12,8%	1.070.000	1,1%	858.700	0,9%	4.067.100	4,3%	3.290.744	3,5%	24.340.320	26,0%	10.361.200	11,0%

FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia - Cálculos propios.

V. Declaración de impedimento.

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, a continuación se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286 de la misma Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

- Que de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la inyección de capital en fondos de capital privado donde tenga alguna participación.

VI. Contenido del Proyecto de ley.

La presente iniciativa consta de 4 artículos.

El artículo 1° trata sobre el objetivo de la ley que corresponde al de incentivar el emprendimiento y escalamiento del tejido empresarial colombiano a través del fortalecimiento de los fondos de capital privado.

El artículo 2° modifica el inciso 2° del artículo 100 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, estableciendo que, como mínimo, un 3% de los recursos de los Fondos de pensiones obligatorias del régimen de ahorro individual se deberán invertir en Fondos de Capital Privado, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como “fondos de fondos”, siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas o proyectos productivos nacionales.

A continuación, se presenta un comparativo de la legislación actual y la propuesta:

NORMATIVIDAD VIGENTE LEY 100 DE 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones LIBRO I

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES TÍTULO III. RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD CAPÍTULO VIII. ADMINISTRADORAS DEL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD ARTÍCULO 100. INVERSIÓN DE LOS RECURSOS. Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del sistema, las administradoras los invertirán en las condiciones y con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los cuales deberán considerar, entre otros, tipos y porcentaje de activos admisibles según el nivel de riesgo.	PROYECTO DE LEY “Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.” ARTÍCULO 100. INVERSIÓN DE LOS RECURSOS. Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del sistema, las administradoras los invertirán en las condiciones y con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los cuales deberán considerar, entre otros, tipos y porcentaje de activos admisibles según el nivel de riesgo. Como mínimo, un 3% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como “fondos de fondos”, siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas o proyectos productivos nacionales a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial colombiano, exceptuando a las empresas del sector minero energético. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones. Dentro del esquema de multifondos, particularmente en relación con el definido como el de mayor riesgo, el Gobierno Nacional establecerá su régimen de inversiones con el objetivo de procurar la mejor rentabilidad ajustada por riesgo a los afiliados y la Superintendencia Financiera ejercerá una estricta vigilancia al cumplimiento de la composición del portafolio de dicho fondo, según lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el régimen de inversiones que defina.
---	---

El Gobierno Nacional podrá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o colocación de recursos de los Fondos de Pensiones. Las normas que establezca el Gobierno Nacional sobre la inversión de los recursos del sistema deberán contemplar la posibilidad de invertir en activos financieros vinculados a proyectos de infraestructura, en títulos provenientes de titularización de cartera de microcrédito y en títulos de deuda de empresas que se dedican a la actividad del microcrédito, de acuerdo con los límites, requisitos y condiciones que se determinen para el efecto.	El Gobierno Nacional podrá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o colocación de recursos de los Fondos de Pensiones. Las normas que establezca el Gobierno Nacional sobre la inversión de los recursos del sistema deberán contemplar la posibilidad de invertir en activos financieros vinculados a proyectos de infraestructura, en títulos provenientes de titularización de cartera de microcrédito y en títulos de deuda de empresas que se dedican a la actividad del microcrédito, de acuerdo con los límites, requisitos y condiciones que se determinen para el efecto.
--	--

El artículo 3° establece que el porcentaje mínimo de inversión de recursos en Fondos de Capital Privado de que trata el inciso segundo del artículo 100 de la Ley 100 de 1993 se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Finalmente, el artículo 4° trata sobre la vigencia.

 ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA Representante a la Cámara.	 CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO Representante a la Cámara.
 CARLOS JULIO BONILLA SOTO Representante a la Cámara	 YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI Representante a la Cámara
 JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara	 JAIME FELIPE LOZADA POLANCO Representante a la Cámara
 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara	 WILMER CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara
 OSCAR DARIO PEREZ PINEDA Representante a la Cámara	 SALIM VILLAMIL QUESSEP REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 JHON JAIRO CARDENAS MORAN Representante a la Cámara	 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara
 ALEJANDRO CARLOS CHACON Representante a la Cámara	 JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico

 NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO Representante a la Cámara	 FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS Representante a la Cámara
 CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ Senador de la República	 JOSE ALFREDO GNECCO Senador de la República
 ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI Senador de la República	 MAURICO GÓMEZ AMÍN Senador de la República
 RICHARD AGUILAR Senador de la República	

CONTENIDO

Gaceta número 739 - Miércoles, 19 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 308 de 2020 Cámara, por medio del cual se establecen principios para el desarrollo de la pesca de forma sostenible	1
Proyecto de ley número 309 de 2020 Cámara, por medio del cual se promueven entornos alimentarios saludables y se desincentiva el consumo de productos comestibles nocivos y se dictan otras disposiciones	6
Proyecto de ley número 310 de 2020 Cámara, por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.....	28