



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1478

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO  
LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia, fortaleciendo la representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República.

Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2024 Senado "por medio del cual se modifican los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia, fortaleciendo la representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República"

Bogotá D.C. 17 de septiembre de 2024

Presidente

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ

Comisión Primera Constitucional Permanente  
Senado de la República

Asunto: informe de ponencia para primer debate en primera  
vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2024 Senado

Respetado presidente,

En atención a la designación efectuada por Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, contenida en el Acta MD-04 del 28 de agosto de 2024, presento informe de ponencia para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2024 Senado "por medio del cual se modifican los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia, fortaleciendo la representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República"

Cordialmente,

Humberto de la Calle Lombana  
Senador de la República

Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2024 Senado "por medio del cual se modifican los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia, fortaleciendo la representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República"

#### 1. Trámite

El proyecto de acto legislativo fue radicado el 20 de julio de 2024 ante la Secretaría General del Senado de la República y es de autoría de los representantes Carmen Felisa Ramírez Boscán, Heráclito Landínez Suárez, Alirio Uribe Muñoz, Susana Gómez Castaño, Mary Anne Andrea Perdomo, Norman David Bañol Álvarez, Jorge Hernán Bastidas Rosero, David Alejandro Toro Ramírez, Luis Alberto Albán Urbano, Gabriel Becerrea Yañez, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Alexander Guarín Silva, Elizabeth Jaypang Díaz, Duvalier Sánchez Arango, Gilma Díaz Arias, Erick Adrian Velasco Burbano, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Cristóbal Caicedo Angulo y David Ricardo Racero Mayorca, entre otros, y de los senadores Jael Quiroga Carrillo e Isabel Cristina Zuleta.

#### 2. Objetivo

El proyecto de acto legislativo pretende modificar los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución, a fin ampliar la representación política de los colombianos residentes en el exterior en el Congreso de la República. Para tal efecto, propone que dicha población esté representada 2 curules en el Senado de la República y una curul más en Cámara de Representantes, para un total de 4 curules, que serán implementadas de forma progresiva previendo el impacto fiscal de la medida.

#### 3. Contenido

En el artículo 1º se modifica el artículo 132 superior, para aclarar que la circunscripción internacional estará representada en todo el Congreso de la República, no solo en la Cámara de Representantes. En el artículo 2º se modifica el artículo 171 de la Constitución, para referir que el Senado de la República se elegirá en circunscripción nacional y circunscripciones especiales, con 2 curules nuevas para la circunscripción internacional, pero sin afectar el derecho de los colombianos en el exterior a sufragar en las elecciones para el Senado en circunscripción nacional. Finalmente, en el artículo 3º, que modifica el artículo 176 superior, se aumenta 1 curul en Cámara de Representantes para la circunscripción internacional, para un total de 5 representantes por las la circunscripciones especiales, y se desarrolla la implementación progresiva de la norma en las elecciones de los años 2026 y 2030, atendiendo el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación.

#### 4. Justificación

##### 4.1. Marco jurídico

La Constitución Política se refiere a los derechos y deberes de la población colombiana residente en el exterior en lo referente al objeto de este Acto Legislativo. Estas normas amparan los derechos del casi 12% de la población colombiana que, según cifras oficiales, residen por fuera del país.

En concreto y sin perjuicio de otras normas constitucionales concordantes: (i) el artículo 2º incluye que entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de facilitar la participación de todos los nacionales, residentes o no en el territorio, en las decisiones que los involucran y en los ámbitos económico, político, administrativo y cultural; (ii) el artículo 3º declara que la soberanía del pueblo otorga pleno poder a la ciudadanía para que se involucre en la toma de decisiones y la composición de órganos de poder a través de representación directa o delegada; (iii) el artículo 40 apunta a que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para esto, además de participar en los mecanismos propios de la democracia representativa, pueden ejercer instrumentos de la democracia participativa; (iv) el artículo 171 hace expreso el derecho de los colombianos residentes en el exterior a sufragar para la elección de los integrantes del Senado de la República; y (v) el artículo 176 estipula la conformación de las curules especiales, entre ellas, la curul internacional en la Cámara de Representantes.

En desarrollo de la Constitución y con el objetivo de regular la situación de los nacionales residentes en otros países y asegurar su bienestar, se han expedido varias leyes, entre ellas: (i) la Ley 1465 de 2011, que crea el Sistema Nacional de Migraciones (SNM) para que con la participación de instituciones y organizaciones de la sociedad civil se acompañe al Gobierno Nacional en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Integral Migratoria, con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de la población migrante; y (ii) la Ley 1565 de 2012 o "Ley Retorno", cuyo propósito es brindar acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar al país y crear incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero.

**4.2. Circunscripción internacional**

A partir de la Constitución Política, las circunscripciones especiales fueron concebidas para que los grupos poblacionales considerados como minorías políticas pudiesen obtener una representación directa en el Congreso de la República, la cual, a su vez, fuese suficiente para que los intereses de dichas poblaciones se vieran adecuadamente incorporados y defendidos en los debates generados en el trámite del ejercicio legislativo.

El texto original del artículo 176 de la Constitución Política de Colombia se estableció: "la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales (...) La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes." En la Asamblea Nacional Constituyente, tanto los pueblos étnicos como las negritudes tuvieron representación. Sin embargo, los colombianos residentes en el exterior no tuvieron igual suerte en materia de representación y su mayor conquista fue entonces la figura de la doble nacionalidad, algo que otros Estados ya habían establecido.

Los Actos Legislativos 02 y 03 de 2005 modificaron a norma constitucional, aclarando que sería una sola curul para la circunscripción especial internacional en la Cámara de Representantes. De forma posterior, el Acto Legislativo 01 de 2013 mejoró la representación de los connacionales residentes en el exterior en el Congreso de la República, aunque lastimosamente por un muy tiempo, haciendo posible que para el período legislativo 2014 - 2018, por primera y única vez, se eligieran 2 congresistas por la

circunscripción especial internacional, ambos en Cámara de Representantes, sin aumentar el número total de escaños.

Los ponentes de dicha reforma argumentaron la necesidad de la propuesta legislativa basados en los siguientes puntos: (i) la diáspora colombiana supera los cuatro millones y medio de personas; (ii) la importancia de materializar los principios constitucionales de la democracia participativa, pluralismo e igualdad; (iii) la legitimidad del sistema representativo, que debe reflejar los diferentes segmentos de la sociedad, siendo los colombianos en el exterior, para ese momento, un 9% de la población total; (iv) la significativa contribución económica de los colombianos en el exterior a través de remesas; y, por último, (v) el fortalecimiento de Colombia como una sociedad transnacional, con estructuras que trascienden las fronteras territoriales.

En un tercer momento de reforma constitucional, el Acto Legislativo 2 de 2015 modificó lo que había sido dispuesto a favor de la población colombiana residente en el exterior en el reciente Acto Legislativo 1 de 2013, eliminando la segunda curul.

Actualmente, lo alrededor de 6 millones de colombianos que residen en el exterior se constituyen en el grupo poblacional más infrarrepresentado en términos numéricos en el Congreso de la República, en un contexto político y social al que se vivió hace más de 10 años, en el que estaban inmersos los legisladores de 2013 cuando propusieron la reforma antes citada, para aumentar 2 curules en la Cámara de Representantes (Acto Legislativo 01 de 2013). Además, si se aplicara literalmente la regla contenida en el segundo inciso del artículo 176 de nuestra Constitución para las circunscripciones territoriales (2 representantes por cada circunscripción y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor a 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000), la circunscripción especial internacional debería contar con aproximadamente 18 representantes a la Cámara.

**4.3. Derecho comparado**

Según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo del 2022, se estima que "alrededor del 3,6% de la población mundial —284 millones de personas, incluidos 37 millones de refugiados— ahora vive fuera de su país de nacionalidad". Y, aunque las causas de la migración son muy variadas y no en pocas ocasiones están relacionadas con hechos de violencia, falta de garantías políticas y escasos de recursos para subsistir, la migración, como lo ha sostenido el Banco Mundial, puede generar beneficios para todas las personas, tanto en las sociedades de origen como de destino.

Este flujo constante de nacionalidades ha conllevado a que tanto los países de origen como de destino adopten normas y reglamentaciones, y formulen políticas que permitan gestionar de forma efectiva los intereses y beneficios de los individuos que migran y de las sociedades de las que salen y que los reciben, con el fin de mediar en su inclusión, facilitar la transferencia de conocimientos, mantener los vínculos e identidad con su país de origen y afrontar los impactos sociales de la movilidad.

En consonancia con lo anterior, se ha evidenciado la necesidad de que la población migrante disponga de la posibilidad de elegir y tener una representación que promueva una agenda legislativa propia que responda a sus intereses y necesidades específicas.

A continuación se presenta un cuadro comparativo en el que se enlistan los países pioneros en la adopción de la representación política de los ciudadanos que residen en el exterior y el número de curules que les reconocen, siendo Colombia el que tiene la menor representación:

País	Población total	Número aproximado de nacionales en el extranjero	% de emigrantes	Curules asignadas	Curules totales	% de representación
Colombia	51.609.000	6.000.000	11,63%	1	296	0,338%
Ecuador	17.757.000	1.127.891	6,35%	6	137	4,380%
México	126.705.138	11.185.737	8,83%	10	500	2%
*Panamá	4.351.267	139.520	3,21%	6	71	8,451%
Portugal	10.467.63	2.081.419	19,88%	4	230	1,739%
Italia	58.850.17	3.258.831	5,54%	12	600	2%
Francia	68.070.697	2.341.908	3,44%	12	925	1,297%
Croacia	4.036.355	1.039.526	25,75%	6	151	3,974%
Argelia	44.177.969	2.022.337	4,58%	8	137	5,839%
Cabo Verde	587.925	187.558	31,90%	6	102	5,882%
*Angola	34.503.774	668.066	1,94%	3	220	1,364%
Mozambique	32.077.072	640.160	2,00%	2	250	0,800%

Fuentes: Onu y Datosmacro

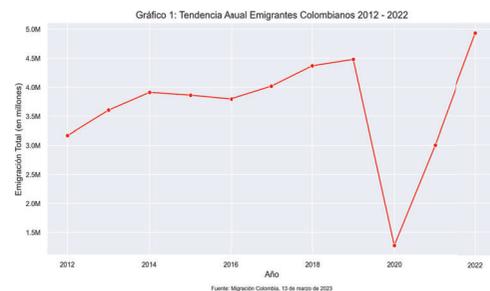
En Colombia, las curules que representan a la población que ha emigrado equivalen al 0,338% de las curules totales en el Congreso. Además, pese que es el tercer país con un mayor número de emigrantes, cuenta con la menor representación en ese espacio político.

Aunado a lo anterior, hay diferentes modalidades en que los países han ido implementando la representación de sus connacionales emigrantes: (i) en el caso de Cabo Verde se eligen 2 representantes para los residentes en África, 2 para los residentes en Europa y 2 para los residentes en América; (ii) en Italia, los residentes en el extranjero disponen de 12 curules para la representación de sus connacionales en el exterior, asignadas a 4 regiones: América del Norte y Central, América del Sur, Europa y, finalmente, África, Asia, Oceanía y la Antártida, garantizando que cada una de estas regiones tenga 2 representaciones: una en cada Cámara. Los demás escaños se distribuyen en proporción al número de ciudadanos italianos que residen en cada una de las regiones señaladas; y (iii) en México, se garantiza este derecho obligando a los partidos a postular en sus listas una candidatura migrante en uno de los 10 primeros lugares, medida con la que se asegura la representación de los mexicanos migrantes en la Cámara de los Diputados.

Teniendo en cuenta el creciente flujo de emigración, Colombia debería aumentar las curules para los residentes en el exterior para ofrecerles una participación más representativa que pueda impactar en la adecuada elaboración y expedición de normas que propendan por su bienestar y la garantía efectiva de sus derechos, promoviendo su inclusión y legitimidad en los procesos políticos en Colombia.

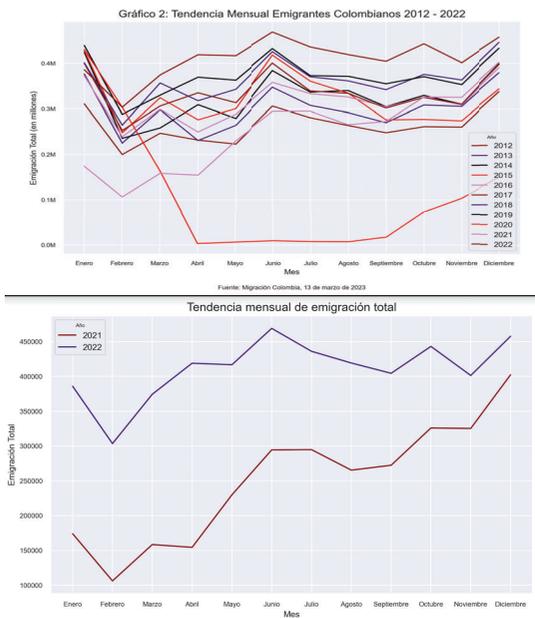
**4.4. Estado actual de la migración de colombianos y su aporte**

Según un reporte reciente del Centro de Recursos Para el Análisis de conflictos (CERAC), el fenómeno migratorio en Colombia va en aumento. En enero del 2023, el número de migrantes creció 2.3 veces frente al mismo mes del 2022<sup>1</sup>. Por otra parte, la base de datos "Salidas de colombianos Desde el Territorio Nacional" de la Subdirección de Control Migratorio de la Unidad Especial Administrativa Migración Colombia, con corte a marzo de 2023, reafirma los resultados del CERAC y demuestra que para el 2022 que las cifras de emigrantes desde el territorio nacional superó los niveles de prepandemia generada por el COVID-19<sup>2</sup>:



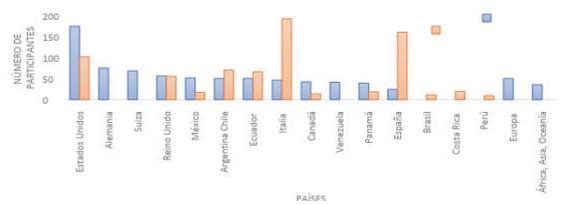
La siguiente gráfica muestra las tendencias mensuales de salidas de colombianos del país desde el 2012 al 2022. Se aprecia el desplome producido por la pandemia y la recuperación vertiginosa registrada en el año 2022:

<sup>1</sup> Éxodo en Colombia: medio millón de habitantes salieron del país en 2022, RP.  
<sup>2</sup> <https://www.datos.gov.co/Estadisticas-Nacionales/Salidas-de-colombianos-desde-el-territorio-nacional/efw5-jie>



Aquí es relevante señalar que los colombianos que salen del país enriquecen sus proyectos de vida. Lo anterior, sumado a los lazos familiares y sociales, conllevan a que continúen impactando el desarrollo del país. Las remesas son un claro ejemplo de esos nexos perennes que, desde una perspectiva global, aportan a la construcción de la vida pública nacional y del tejido social no solo en lo que hace a recursos económicos, pero también a través de "las ideas, los comportamientos, las identidades, el capital social y los conocimientos que los migrantes adquieren durante su residencia en otra parte del país o en el extranjero y que pueden transferir a sus comunidades de origen" (Levitt, 1998, 927)

Y claro, asumiendo las remesas como la transferencia de dineros, es innegable el gran aporte que suponen para la economía del país. Los ingresos por remesas en Colombia, que fueron de 10.091 millones de dólares en 2023 y representaron 2,8% del PIB, tuvieron una variación del 2% frente al año 2022 y continúan aumentando. Así, los ingresos por remesas



Distribución por países de los 1562 participantes en los 42 diálogos vinculantes

Se recogieron un total de 422 propuestas que ofrecen, entre otras conclusiones, una general relativa a la necesidad de que los colombianos en el exterior tengan mayor representatividad política en el Congreso de la República, así como el fortalecimiento del Gobierno Nacional y las instituciones con la población emigrante. Las demandas expresadas por los ciudadanos participantes motiva el presente proyecto de Acto legislativo.

De otro lado, el proyecto fue puesto a consideración de la Asociación Americana de Juristas (AAJ), organización no gubernamental con estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, con el fin emitiera concepto respecto a los derechos políticos de los colombianos residentes en el exterior, el cual fue favorable, como se aprecia a continuación:



Organización No Gubernamental con estatuto consultivo ante el ECOSOC y representación permanente ante la ONU de Nueva York y Ginebra

**Declaración de la Asociación Americana de Juristas (AAJ) sobre los derechos políticos y civiles de los colombianos y colombianas en el exterior**

La AAJ expresa su respaldo a la profundización de la paz, democracia y la soberanía popular en Colombia, y al proyecto de Acto Legislativo radicado por la Representante a la Cámara de los colombianos y colombianas en el exterior, cuyo objetivo es la ampliación del número de curules en el Congreso Nacional, para fortalecer el derecho de participación política de la población migrante colombiana en el mundo.

El Proyecto de Acto Legislativo puede fortalecer los derechos políticos y civiles, ya que la ampliación del número de curules en el Congreso, además de reconocer la existencia de más de 7 millones de colombianos y colombianas, entre los que se encuentran migrantes económicos, estudiantes y trabajadores, migrantes forzados, refugiados, víctimas del conflicto social y armado, contribuye a profundizar y robustecer el ejercicio de la ciudadanía.

Estimamos que la ampliación en el Congreso de la representación de colombianos y colombianas residentes en el exterior busca materializar la intención del constituyente de 1991 de asegurar a todo el pueblo colombiano, dentro y fuera de las fronteras del país, la plena participación política, dentro de un marco jurídico en que se proclama la igualdad, la libertad, el desarrollo social y económico, la inclusión y el respeto a la diversidad étnica, cultural, política y de género.

Los derechos políticos y civiles, como garantía para incidir en la toma de decisiones políticas, son parte integrante y fundamental de la Declaración Universal y de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como también del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos a los cuales el Estado colombiano ha ratificado.

Esperamos que el Proyecto de Acto Legislativo sea una contribución a la paz en el país, a reforzar el Estado de Derecho y avanzar los cambios democráticos y sociales a los cuales tanto aspira la sociedad colombiana.

A 7 de agosto de 2023

*Vanessa Ramos*  
Vanessa Ramos  
Presidenta AAJ Continental

*Luis Carlos Moro*  
Luis Carlos Moro  
Secretario General

en 2023 representaron el 65% de los ingresos obtenidos por exportación de petróleo y derivados y la quinta parte del total de las exportaciones de bienes. Además, en el primer semestre del 2024 las remesas alcanzaron un total de 5.627 millones de dólares, con un aumento anual de 15,4% en comparación con el mismo periodo del 2023 y tal ha sido su crecimiento que su valor se ha aproximado a la inversión extranjera directa, lo cual evidencia su alto potencial para favorecer al fomento de la economía. Según el informe del 2020 de Asobancaria, las regiones en las que más se reciben remesas han presentado un incremento en el consumo económico y en las ventas minoristas, repercutiendo, a su vez, en los flujos económicos nacionales.

Adicionalmente, según el Banco Mundial las remesas constituyen un sustento vital para los hogares de los países en desarrollo, ya que los migrantes envían dinero a sus hogares para su sustento, educación y salud, lo cual fomenta el capital humano porque logran acceder a más oportunidades y les brinda los recursos para poder adquirir viviendas, tierras o iniciar negocios y emprendimientos, generando ingresos adicionales y contribuyendo al desarrollo de la economía local.

Ahora bien, a pesar de que no hay datos discriminados sobre si hay diferencias en términos laborales por estudiar por fuera o hacerlo en Colombia, sí hay conocimientos que las personas adquieren viviendo por fuera y, a su retorno, lo hacen con un mayor capital humano que lo ponen al servicio de la sociedad. Y esto no solo se limita a lo aprendido en los estudios formales o informales, pero también el saber que adquirieron al tenerse que adaptar a una nueva cultura, con costumbres diferentes y en la mayoría de casos con idiomas diferentes.

Teniendo en cuenta la gran riqueza que representan las remesas para el desarrollo socioeconómico del país, se hace evidente que tanto por el sentido de correspondencia como por el de equidad, es necesario adaptar las instituciones políticas de forma que todas las comunidades, dentro y fuera del país, gocen de la representación adecuada de sus intereses y de la protección y garantía de sus derechos, circunstancia que no se puede predicar de la comunidad de colombianos en el exterior que solo cuenta con una curul para casi 6 millones de personas en un momento histórico en el que la migración de colombianos está en aumento.

**4.5. Socialización de la iniciativa**

En el marco de la elaboración del el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, "Colombia Potencia Mundial de la Vida", la representante a la Cámara por la curul internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores generaron 40 espacios denominados "Diálogos Regionales Vinculantes, Aportes de la Colombianidad en el Exterior", 12 de los cuales fueron virtuales y 28 presenciales en los consulados de Colombia.

Por mandato de la Constitución, la población migrante colombiana se encuentra vinculada a las decisiones políticas internas. Por lo anterior, no existe justificación para que no esté mejor representada, garantizándole un espacio que tenga más incidencia e impacto directo en la agenda legislativa.

**5. Impacto fiscal**

La propuesta de ampliación y fortalecimiento de la representación política de la población colombiana residente en el exterior prioriza y tiene en cuenta como un aspecto central el impacto fiscal que podría causar. En consecuencia, contiene un párrafo transitorio que, atendiendo el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación, propone su implementación progresiva, empezando con las 2 curules nuevas en Senado en las elecciones del año 2026 y continuando con la adicional en Cámara de Representantes en el año 2030, brindando un término de más de 7 años para la planificación de las finanzas del Estado en lo que hace a que se incluya en el presupuesto de funcionamiento del Congreso de la República las partidas necesarias para la materialización de esta iniciativa

Dicho lo anterior, cabe recordar lo señalado por la Corte Constitucional en las sentencias C-911 y C-502 de 2007, relativo a que el impacto fiscal de los proyectos no puede convertirse en impedimento para el ejercicio legislativo. En concreto, la Corporación afirmó en la sentencia C-502 de 2007: "los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa // 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. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica".

**6. Conflicto de intereses**

Estimo que la eventual discusión y aprobación del presente proyecto no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de los congresistas, de sus cónyuge, compañeros o compañeras permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, pues se trata de una iniciativa con impacto general que no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Además, frente a los conflictos de interés, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1040 de 2005, señaló que, por regla general, no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional, porque: "la regla general es que estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito

parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, si están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pètreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”.

Finalmente, esta declaración se efectúa con ajuste a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, lo que no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

7. Pliego de modificaciones

Texto propuesto por los autores	Texto propuesto para primer debate	Observaciones
<b>Título:</b> Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2024 Senado “por medio del cual se modifican los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia, fortaleciendo la representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República”	<b>Título:</b> Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2024 Senado “por medio del cual se modifican los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia, fortaleciendo la representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República”	Se ajustó la redacción
<b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito fortalecer la representación política de la población colombiana residente en el exterior al interior del Congreso de la República, ampliando una (1) curul internacional dentro de la Cámara de Representantes y estableciendo dos (2) curules internacionales en el Senado, con el fin de promover las acciones de democracia participativa y representativa estipuladas en el artículo 40 de la	<b>Artículo 1. Objeto.</b> El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito fortalecer la representación política de la población colombiana residente en el exterior al interior del Congreso de la República, ampliando una (1) curul internacional dentro de la Cámara de Representantes y estableciendo dos (2) curules internacionales en el Senado, con el fin de promover las acciones de democracia participativa y representativa estipuladas en el artículo 40 de la	Se eliminó el objeto porque se trata de un acto legislativo.

Constitución Política de Colombia que permitan consolidar el bienestar y los derechos de los connacionales residentes fuera del país.	<del>Colombia que permitan consolidar el bienestar y los derechos de los connacionales residentes fuera del país.</del>	
<b>ARTÍCULO 132.</b> Los senadores y los representantes serán elegidos en circunscripciones regionales, circunscripción nacional y circunscripciones especiales. Su período será de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.	<b>ARTÍCULO 132.</b> Los senadores y los representantes serán elegidos en circunscripciones regionales, circunscripción nacional y circunscripciones especiales. Su período será de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.	Se agregó referencia al artículo del acto legislativo y a la norma constitucional que se modifica
Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en el Congreso de la República de los grupos étnicos y de la población colombiana residente en el exterior. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.	Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en el Congreso de la República de los grupos étnicos y de la población colombiana residente en el exterior. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.	Además, en la primera parte se propone la redacción actual de la Constitución, comoquiera que en el artículo 171 se hará referencia a las circunscripciones especiales en Senado de la República y en el 176 a las circunscripciones especiales en Cámara de Representantes.  Finalmente, como lo propusieron los autores se trajo parte del inciso cuarto del artículo 176 de la Constitución pero sin modificaciones. La referencia a que para las circunscripción internacional solo se contabilizarán los votos de los colombianos en el exterior permanece en el artículo original.

<b>ARTÍCULO 171.</b> El Senado de la República se elegirá en circunscripción nacional y circunscripciones especiales. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior, elegirán dos senadores adicionales por la circunscripción especial internacional, podrán conservar el derecho a sufragar en las elecciones para Senado de la República en circunscripción nacional, según su elección. La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva	<b>ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política, el cual quedará así:</b>  <b>ARTÍCULO 171.</b> El Senado de la República se elegirá en circunscripción nacional y circunscripciones especiales. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos (2) senadores elegidos en circunscripción especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior, elegirán dos (2) senadores adicionales por la circunscripción especial internacional, conservando el derecho a sufragar en las elecciones para el Senado de la República en circunscripción nacional, según su elección. La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva	Se agregó referencia al artículo del acto legislativo y a la norma constitucional que se modifica. Además, se ajustó la redacción y se eliminó la frase “según su elección”.
---	--	--

organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.	organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.	
<b>ARTICULO 176.</b> La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Mediante circunscripciones especiales se elegirán dos (2) representantes por las comunidades afrodescendientes, uno (1) por las comunidades indígenas y dos (2) por los colombianos residentes en el	<b>ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 176 de la Constitución Política, el cual quedará así:</b>  <b>ARTICULO 176.</b> La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá conformará una circunscripción territorial. Habrá dos (2) representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Mediante circunscripciones especiales se elegirán dos (2) representantes por las comunidades afrodescendientes, uno (1) por las comunidades indígenas y dos (2) por los colombianos residentes en el	Se agregó referencia al artículo del acto legislativo y a la norma constitucional que se modifica.  Además, se eliminó la frase “para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial”, que está repetida.  Igualmente, se ajustó la redacción a la redacción actual de la Constitución para hacer los menos cambios posibles, sumando 1 representante por la circunscripción internacional a los 4 ya existentes para las circunscripciones especiales, para un total de 5 representantes.

<p>exterior.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2º.</b> Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO.</b> Con el objetivo de armonizar las disposiciones contenidas en este Acto Legislativo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación, las tres (3) curules adicionales que se establecen en circunscripción internacional, serán elegidos</p>	<p>exterior. <u>cinco (5) —cuatro (4) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas y dos (2) —uno (1) por la circunscripción internacional.</u> En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2º.</b> Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º.</b> Con el objetivo de armonizar las disposiciones contenidas en este Acto Legislativo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación, las tres (3) curules adicionales que se establecen en circunscripción</p>		<p>de manera progresiva en las próximas 2 elecciones para el Congreso de la República celebradas a partir de la promulgación y sanción de este Acto Legislativo, empezando por Senado en las elecciones legislativas previstas para el año 2026 y continuando en Cámara de Representantes para las elecciones legislativas previstas para el año 2030.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO.</b> El Congreso de la República reglamentará el funcionamiento e implementación de las curules especiales internacionales previstas en este Acto Legislativo, dentro de los 6 meses posteriores a su sanción; de lo contrario, lo hará el Gobierno Nacional, dentro de los 2 meses siguientes a esa fecha. Dicha reglamentación, buscará garantizar de la manera más equitativa posible, la efectiva representación política de toda la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República.</p> <p><b>VIGENCIA.</b> El presente Proyecto de Acto Legislativo tendrá vigencia a partir de su publicación y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>internacional, serán <u>elegidos elegidas</u> de manera progresiva en las próximas <u>dos (2)</u> elecciones para el Congreso de la República celebradas a partir de la promulgación <del>y sanción</del> de este Acto Legislativo, empezando por <u>el</u> Senado <u>de la República</u> en las elecciones legislativas previstas para el año 2026 y continuando <u>con la en</u> Cámara de Representantes <u>en para</u> las elecciones legislativas previstas para el año 2030.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º.</b> El Congreso de la República reglamentará el funcionamiento e implementación de las curules especiales internacionales previstas en este Acto Legislativo, dentro de los <u>seis (6)</u> meses posteriores a su sanción. De lo contrario, lo hará el Gobierno Nacional, dentro de los <u>dos (2)</u> meses siguientes a esa fecha. Dicha reglamentación, buscará garantizar <u>de la manera más equitativa posible</u>, la efectiva representación política de <u>toda</u> la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. VIGENCIA.</b> El presente <del>Proyecto de Acto Legislativo</del> <u>rige a partir de su promulgación tendrá vigencia a partir de su publicación y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.</u></p>	<p>Se propuso una nueva redacción.</p>
<p><b>8. Proposición</b></p> <p>En virtud de lo expuesto, presento ponencia favorable y propongo a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2024 Senado <i>“por medio del cual se modifican los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia, fortaleciendo la representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República”</i>, conforme al texto propuesto.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>Humberto de la Calle Lombana</b> Senador de la República</p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p>Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2024 Senado <i>“por medio del cual se modifican los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución Política, fortaleciendo la representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República”</i></p> <p>EL Congreso de Colombia</p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Modifíquese el artículo 132 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 132.</b> Los senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.</p> <p>Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en el Congreso de la República de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º.</b> Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 171.</b> El Senado de la República se elegirá en circunscripción nacional y circunscripciones especiales.</p> <p>El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.</p> <p>Habrá un número adicional de dos (2) senadores elegidos en circunscripción especial por comunidades indígenas.</p> <p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior elegirán dos (2) senadores adicionales por la circunscripción especial internacional, conservando el derecho a sufragar en las elecciones para el Senado de la República en circunscripción nacional.</p> <p>La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se registrará por el sistema de cuociente electoral.</p> <p>Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º.</b> Modifíquese el artículo 176 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 176.</b> La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</p> <p>Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más</p>				

por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

Mediante circunscripciones especiales se elegirán cinco (5) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas y dos (2) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

**PARÁGRAFO 1º.** A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.

**PARÁGRAFO 2º.** Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º.** Con el objetivo de armonizar las disposiciones contenidas en este Acto Legislativo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación, las tres (3) curules adicionales que se establecen en circunscripción internacional, serán elegidas de manera progresiva en las próximas dos (2) elecciones para el Congreso de la República celebradas a partir de la promulgación de este Acto Legislativo, empezando por el Senado de la República en las elecciones legislativas previstas para el año 2026 y continuando con la Cámara de Representantes en las elecciones legislativas previstas para el año 2030.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º.** El Congreso de la República reglamentará el funcionamiento e implementación de las curules especiales internacionales previstas en este Acto Legislativo, dentro de los seis (6) meses posteriores a su sanción. De lo contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los dos (2) meses siguientes a esa fecha. Dicha reglamentación buscará garantizar la efectiva representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República.

**ARTÍCULO 4º. VIGENCIA.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



**Humberto de la Calle Lombana**  
Senador de la República

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 138 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se fortalece el Banco Nacional de Perfiles Genéticos con fines de investigación judicial en materia penal y se dictan otras disposiciones.*

**Proyecto de Ley No. 138 de 2024 "por medio de la cual se fortalece el Banco Nacional de Perfiles Genéticos con fines de investigación judicial en materia penal y se adoptan otras disposiciones"**

Bogotá D.C., 17 de agosto de 2024

Presidente  
**ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ**  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Senado de la República

**Asunto:** informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 138 de 2024 "por medio de la cual se fortalece el Banco Nacional de Perfiles Genéticos con fines de investigación judicial en materia penal y se dictan otras disposiciones"

Respetado presidente,

En atención a la designación efectuada por Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, contenida en el Acta MD-06 del 17 de septiembre de 2024, presento informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 138 de 2024 "por medio de la cual se fortalece el Banco Nacional de Perfiles Genéticos con fines de investigación judicial en materia penal y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,



**Humberto de la Calle Lombana**  
Senador de la República

**Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 138 de 2024 "por medio de la cual se fortalece el Banco Nacional de Perfiles Genéticos con fines de investigación judicial en materia penal y se dictan otras disposiciones"**

### 1. Trámite

El proyecto de ley estatutaria fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 20 de agosto de 2024 y de autoría de los senadores Humberto de la Calle Lombana, David Luna Sánchez, Clara Eugenia López Obregón, Guido Echeverri Piedrahita, Arie Ávila Martínez, Paloma Valencia Laserna, Germán Blanco Álvarez, Alejandro Vega Pérez y Andrea Padilla Villarraga, y de los representantes Daniel Carvalho Mejía y Catherine Juvinao Clavijo y Adriana Carolina Arbeláez Giraldo.

### 2. Objetivo

El proyecto de ley estatutaria busca fortalecer el Banco Nacional de Perfiles Genéticos, administrado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, mediante la toma y procesamiento de muestras biológicas que permitan la creación de más perfiles genéticos, así como la consulta de la base de datos sobre los perfiles creados y sus registros, exclusivamente, en el marco de los procesos penales que versen sobre delitos a los que se refieren los Títulos I a IV de la Parte Especial del Código Penal Colombiano y aquellos contemplados en los artículos 229, 240, 244, 245, 343, 344 y 365 del mismo código.

Lo anterior, con varios fines, especialmente, para relacionar, mediante el uso de tecnología genética, individuos con uno o varios hechos de relevancia delictiva en aras de proteger los derechos de las víctimas, atribuir responsabilidad, potenciar decisiones de exoneración o absolución, disminuir la impunidad y reducir la reincidencia.

### 3. Contenido

En los **artículos 1º a 7º** del proyecto se establece la finalidad de la norma, su ámbito de aplicación, las definiciones de "muestra biológica" y "perfil genético", las funciones del director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en lo que hace a la administración del Banco Nacional de Perfiles Genéticos, y se crea el Comité Técnico del Banco Nacional de Perfiles Genéticos.

En el **artículo 8º** se enlistan las restricciones de acceso al Banco Nacional de Perfiles Genéticos y en los **artículos 9º a 16** se adicionan o modifican varios artículos de la Ley 906 de 2004 en relación con la identificación o individualización del imputado, la inspección corporal, el registro personal, la consulta del Banco Nacional de Perfiles Genéticos y la

petición de toma de la muestra biológica en la solicitud de aplicación de la medida de aseguramiento y en los alegatos de conclusión

En el **artículos 17 a 19** se establece el uso del Banco Nacional de Perfiles Genéticos tanto en los procesos regidos por la Ley 906 de 2024, como en los procesos regidos por la Ley 600 de 2000.

En el **artículo 20** se dispone sobre la obtención de muestra biológicas para la creación de los perfiles genéticos de personas que actualmente están condenadas por los delitos a los que se refiere la norma, que accedan voluntariamente a otorgar una muestra biológica.

Finalmente, en los **artículos 21 a 26** se desarrollan las reglas para la destrucción del material biológico y eliminación de los perfiles genéticos, se establece que el uso indebido del Banco Nacional de Perfiles Genéticos se constituye en una falta disciplinaria gravísima, y se dictan disposiciones sobre la financiación y el apoyo científico, la reglamentación y vigencia de la norma.

**4. Justificación**

El marco normativo propuesto sirve a un interés constitucionalmente legítimo, cual es el de facilitar el esclarecimiento de los hechos que son objeto de una investigación judicial en materia penal, con la finalidad de individualizar a las personas procesadas en aras de mejorar significativamente el sistema de justicia penal y las prácticas de investigación criminal. A continuación, se señalan argumentos sobre la relevancia del uso del ADN en la persecución penal, los estándares internacionales y nacionales en términos de implementación de bases de datos con información genética con fines exclusivos de investigación judicial, y la importancia de fortalecer esta herramienta tecnológica en Colombia.

**4.1. Importancia del ADN en la investigación penal**

En los proceso penales es fundamental la identificación precisa de las personas investigadas y, en últimas, de aquellas que son halladas penalmente responsables. Es una cuestión relevante para la toma de decisiones judiciales, la protección de los derechos de las víctimas y, por supuesto, la garantía para los procesados de resultar exonerados y que no sean injustamente condenados.

Sin duda, una de las mejores técnicas de identificación es la genética forense, una herramienta que se basa en la recolección de material genético que sirve para la identificación de individuos a través del ADN, un código exclusivo y único equivalente a su perfil genético.

Cuando una persona es inculpada, acusada o condenada por un delito elegible para su inclusión en el banco de datos de ADN, se toma la muestra del material biológico y se envía al laboratorio forense para su análisis. El perfil genético resultante se incluye en el banco y se verifica si coincide con otros relacionados con la comisión de otras conductas punibles. Además, si la persona comete otro delito y deja ADN en el lugar o sobre los objetos de evidencia material probatoria, el ADN de se puede comparar con los reportados al Banco Nacional de Perfiles Genéticos. Este proceso permite a los investigadores identificar a un individuo incluso cuando no hay otra evidencia disponible y les brinda una oportunidad inmediata para resolver delitos antiguos en los cuales no se logró identificar al sospechoso.

Desde los años 90 países de todo el mundo han estado implementando y operando bancos de datos de ADN con fines de investigación judicial. Al menos 60 países de los 5 continentes tienen programas nacionales de bancos de datos de ADN forense.

En América Latina, Panamá, Chile, Argentina, Brasil, Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador tienen bancos de datos de perfiles genéticos para fines de investigación criminal. Otros como Ecuador y Perú están considerando su implementación dado que cada vez hay más evidencia empírica que demuestra su efectividad e importancia para el avance de persecución criminal y combatir delitos violentos, el crimen organizado y los delitos sexuales, ahorrando tiempo y recursos humanos y financieros, amén de la celeridad que se imparte a la administración de justicia.

Igualmente, el 15 de abril de 2024, en Argentina, se planteó en debate público modificar la Ley No. 6.879 de 2009 por la que se creó el Registro Nacional de Datos Genéticos vinculados a delitos contra la integridad sexual, con el fin de poder abarcar la identificación genética de todos los delitos previstos en el código penal de ese país y aumentar la eficiencia de su sistema de justicia.

Los países que utilizan de tiempo atrás los bancos de datos de perfiles genéticos experimentan resultados positivos para identificar responsables. En Estados Unidos, por ejemplo, se han cargado más de 20 millones de muestras desde el año 1996 y el banco de datos de ADN del Reino Unido proporciona más de 500 coincidencias de ADN por semana. En el mismo sentido, los países con sistemas de bancos de datos de ADN alcanzan tasas de coincidencia entre el 40 % y el 60%, lo que significa que por cada 10 crímenes sin resolver que ingresan en el banco de datos, entre 4 y 6 llegarán inmediatamente a la huella genética de un sospechoso<sup>1</sup>.

Asimismo, un estudio del año 2021 demostró que el registro de individuos en un banco de

<sup>1</sup> Mestres, F., Piquerols Queralt, C., & Vives-Rego, J. (2021). Aspectos éticos de los bancos de datos de DNA de interés policial. *Bioderecho.es*, (13), 1-15. Encontrado en: <https://doi.org/10.6018/bioderecho.471891.1Catedrático, Universitat de Barcelona>.

datos de ADN reduce la reincidencia dentro del siguiente año hasta en un 42%, incrementa la probabilidad de identificación de los reincidentes y aumenta la probabilidad de que los individuos resocializados busquen empleo, comiencen estudios y vivan una vida más estable y familiar<sup>2</sup>. Finalmente, un estudio académico concluyó que los bancos de datos de ADN cuestan alrededor de 10% del costo de una cárcel y producen el efecto similar de desalentar la comisión de delitos<sup>3</sup>.

**4.2. Uso de bases de datos de ADN forense en investigación criminal en Colombia**

En el año 2003, el gobierno de los Estado Unidos donó a Colombia el CODIS (Combined DNA Index System), un software para el almacenamiento de la información de perfiles genéticos de interés forense. El CODIS permite organizar los perfiles genéticos en índices y categorías, y realizar el cruce de los perfiles genéticos entre sí. Los registros almacenados contienen el número consecutivo del laboratorio, denominado NUNC. Los registros están anonimizados, es decir, solo son una secuencia numérica que no contiene información personal, esto, para garantizar la objetividad científica y los derechos fundamentales de quienes están registrados.

También, desde el año 2004, Colombia cuenta con una *base de datos de perfiles genéticos de interés forense* administrada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. A la fecha contiene aproximadamente 10.979 perfiles genéticos obtenidos a partir de evidencia material probatoria y de muestras de referencia de individuos vinculados a investigaciones judiciales. No obstante, la entidad no cuenta con un marco legal que permita su uso eficiente y restringido a la investigación criminal, con la posibilidad de creación del perfil genético y contrastación.

**Tabla. Índices y categorías registradas base de datos de perfiles genéticos de interés forense**

ÍNDICES	CATEGORÍAS	NÚMERO DE REGISTROS
Lugar de los hechos	Mezcla forense	1.736
	Evidencia forense	4.997
Vinculado judicialmente	Vinculado	2224
	Condenado	1.138
Filiación criminal	Hijos post-violación	558
	PPV AOP	325

<sup>2</sup> Anker, Anne Sofie Tegner, Jennifer L. Doleac, and Rasmus Landersø. (2021). "The Effects of DNA Databases on the Deterrence and Detection of Offenders." *American Economic Journal: Applied Economics*, 13 (4): 194-225.

<sup>3</sup> Encontrado en: <https://www.washingtonpost.com/news/wp/2017/12/19/to-deter-criminals-expand-dna-databancos-instead-of-prisons/>

	<b>TOTAL</b>	<b>10.979</b>
--	--------------	---------------

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2024)

Colombia tiene 7 laboratorios de genética forense: 1 de la Policía Nacional, 3 de la Fiscalía General de la Nación y 3 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Pese a ello, la totalidad de registros contenidos en la base de datos de perfiles genéticos de interés forense es muy bajo, considerando que se usa desde hace 20 años y que la tasa de criminalidad del país es alta.

Por ejemplo, según los datos publicados por la Policía Nacional, la cifra de delitos sexuales entre enero y marzo de 2024 fue de 5.807 casos a nivel nacional, es decir, en solo 3 meses se registró la mitad de los *números de registros* con los que se podrían crear perfiles genéticos para detectar a posibles sospechosos. Por su parte, en el año 2022, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses registró 26.105 exámenes médicos por la presunta comisión de delitos sexuales. La cifra, en un solo año y por una sola categoría, dobla el número total de 10.979 registros contenidos en 20 años en la base de datos de perfiles genéticos. Además, el 64.32% son agresores desconocidos, llamando la atención que se encuentran coincidencia de hasta 21 víctimas relacionadas con el mismo agresor, es decir, casos de presuntos abusadores seriales.

Las estadísticas también indican que: (i) el 43% de víctimas de agresión sexual son niñas y niños entre los 10 y 14 años; (ii) el 16% de las víctimas son niñas y niños entre los 5 y 9 años; (iii) el 49 % de los agresores hacen parte del núcleo familiar; y (iv) el 24% son conocidos de la víctima. Estas cifras están directamente relacionadas con las denuncias de violencia intrafamiliar que reporta la Policía Nacional para el primer semestre del año 2024: 77.936 casos, el 77% reportados por mujeres.

De otro lado, en el primer trimestre de 2024 se registraron 6.286 homicidios y 165.053 hurto a personas, hechos delictivos en los que sería muy probable encontrar material genético de los perpetradores si hubo contacto físico, y contrastarlos con la información del Banco Nacional de Perfiles Genéticos, máxime si se considera que algunos individuos se dedican a la criminalidad ejecutando variedad de delitos e ingresando al sistema judicial por varias conductas, por lo que sería más sencillo adelantar el proceso de identificación.

**4.3. Jurisprudencia internacional y nacional sobre la toma de muestras biológicas, procesamiento y almacenamiento de información genética forense.**

Un referente internacional es la sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Maryland v. King*, de 2013. En esa decisión, la Corte abordó la cuestión de si la toma de muestras de ADN de personas arrestadas pero no condenadas es constitucional al amparo de la Cuarta Enmienda de la Constitución. La Corte Suprema concluyó que la toma de

<p>muestras de ADN de individuos bajo arresto, sin necesidad de una sospecha individualizada basada en la causa probable de conexión con un crimen específico, es constitucional porque se trata de un procedimiento similar a la toma de huellas dactilares o fotografías, y es una práctica se justifica en el interés legítimo del gobierno de identificar a las personas bajo custodia. Sin embargo, la decisión no autorizó el uso ilimitado de las muestras genéticas o el acceso indiscriminado a las bases de datos. La Corte limitó su decisión al contexto específico de la toma de muestras de ADN al momento del arresto y resaltó la importancia de regulaciones adecuadas para proteger la privacidad y garantizar el uso adecuado de la información genética recopilada.</p> <p>Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos profirió sentencia en el caso <i>S. y Marper v. Reino Unido</i>, en la que estableció un marco jurídico importante para la regulación del uso de bases de datos de ADN en investigaciones criminales, destacando la necesidad de equilibrar la eficacia investigativa con la protección de los derechos individuales, especialmente, la vida privada y familiar al que alude el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos. En concreto, la Corte señaló: (i) el ADN es una herramienta importante para la investigación criminal, pero su uso debe estar justificado y ser proporcionado. El uso de ADN y perfiles genéticos debe cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad y estar sujeto a controles adecuados para prevenir abusos; (ii) la retención indefinida de muestras biológicas y perfiles genéticos de personas no condenadas vulnera sus derechos a la vida privada y familiar; y (iii) las muestras biológicas deben ser destruidas si su retención ya no es necesaria para el propósito inicial de la investigación criminal o si la persona es absuelta o las acusaciones son retiradas.</p> <p>En consonancia con lo anterior, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria y el Relator Especial sobre la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas también han contribuido a establecer principios y estándares internacionales sobre el uso de bases de datos de ADN forense en contextos judiciales para garantizar la integridad, confidencialidad y uso ético de la información genética recopilada:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Principio de propósito limitado</i>: la recopilación y el uso de muestras de ADN deben estar claramente definidos y limitados al propósito específico de la investigación criminal.</li> <li>2. <i>Consentimiento informado</i>: debe obtenerse el consentimiento informado de las personas antes de la recopilación de muestras de ADN, a menos que la ley disponga lo contrario en circunstancias específicas.</li> <li>3. <i>Confidencialidad y protección de datos</i>: se deben implementar medidas estrictas para proteger la confidencialidad de los datos genéticos y garantizar su almacenamiento seguro.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. <i>Acceso y uso limitado</i>: el acceso a las bases de datos de ADN debe estar restringido al personal autorizado y solo pueden consultarse para fines relacionados con la justicia penal.</li> <li>5. <i>Derechos de los individuos</i>: las personas tienen derecho a acceder a la información genética recopilada sobre ellas, corregirla si es incorrecta y solicitar su eliminación en ciertos casos.</li> <li>6. <i>Supervisión y responsabilidad</i>: debe establecerse un marco de supervisión y rendición de cuentas para garantizar que el uso de las bases de datos de ADN cumpla con estándares éticos y legales.</li> </ol> <p>Ahora bien, en Colombia, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre aspectos afines a las muestras de ADN. Así lo hizo en las sentencias C-822 de 2005, C-789 de 2006, C-336 de 2007 y C-334 de 2010. Dado ese marco constitucional, el proyecto se preocupa por ofrecer las mejores garantías para la toma de muestras y en el uso del banco de datos por crear. Especialmente, involucra a los jueces de control de garantías, y en algunos casos a los de conocimiento, en la autorización previa, control de legalidad y en la toma de muestras cuando no haya consentimiento y, no menos importante, limita el uso de la herramienta a ciertos delitos considerados de especial gravedad y que suponen el uso de violencia en su comisión.</p> <p><b>4.4. Consideraciones finales</b></p> <p>Colombia cuenta con una capacidad instalada hace más de 20 años y con laboratorios dotados con tecnología y funcionarios competentes pertenecientes al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. Para hacer su trabajo a fondo y servir al sistema de justicia de la manera más eficiente posible, proteger mujeres, niñas, niños y adolescentes, y esclarecer delitos con oportunidad, se debe adoptar una legislación que regule los bancos de datos de ADN para investigación criminal. En este sentido, los esfuerzos que el país haga para utilizar más y de mejor manera este recurso de identificación, redundarán en más investigaciones penales con resultados positivos. Este proyecto de ley va en esa dirección, particularmente, brindando un marco jurídico que ofrece plenas garantías tanto a las víctimas como a los implicados en las actividades delictivas.</p> <p>El texto propuesto recoge la experiencia nacional e internacional, así como la jurisprudencia concordante, desarrolla los distintos momentos procesales, la carga argumentativa que se necesita para poder solicitar la toma de las muestras de ADN, y, por supuesto, la incorporación de perfiles genéticos al banco de datos.</p>
<p><b>5. Impacto fiscal</b></p> <p>La propuesta de ley estatutaria puede generar erogaciones, específicamente, en lo relativo a la administración, gastos de funcionamiento del Banco Nacional de Perfiles Genéticos, y a la adecuación y funcionamiento de los laboratorios de genética en los que se va a procesar el material genético.</p> <p>Sin embargo, previendo esta situación, el proyecto dispone, frente a la primera fuente de posibles erogaciones, que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público las asignaciones o adiciones presupuestales necesarias para el funcionamiento del Banco Nacional de Perfiles Genéticos, dentro de su presupuesto anual de funcionamiento. Y para solventar la segunda, que: (i) el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses podrá celebrar convenios de cooperación con instituciones públicas o privada, nacionales, extranjeras o internacionales, para la financiación del Banco Nacional de Perfiles Genéticos; y (ii) Gobierno Nacional podrá reglamentar que al menos el 0,5% de los bienes sobre los que se declare extinción de dominio sea destinado para la financiación del banco.</p> <p>Dicho lo anterior, cabe recordar lo señalado por la Corte Constitucional en las sentencias C-911 y C-502 de 2007, relativo a que el impacto fiscal de los proyectos no puede convertirse en impedimento para el ejercicio legislativo. En concreto, la Corporación afirmó en la sentencia C-502 de 2007: <i>“los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa // 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. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica”</i>.</p> <p><b>6. Conflicto de intereses</b></p> <p>Estimamos que eventual discusión y aprobación del presente proyecto no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de los congresistas, de sus cónyuge, compañeros o compañeras permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, pues se trata de una iniciativa con impacto general que no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.</p>	<p>Esta declaración se efectúa con ajuste a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, lo que no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.</p> <p><b>7. Proposición</b></p> <p>En virtud de lo expuesto, presento ponencia favorable y propongo a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 138 de 2024 <i>“por medio de la cual se fortalece el Banco Nacional de Perfiles Genéticos con fines de investigación judicial en materia penal y se dictan otras disposiciones”</i>, conforme al texto propuesto por los autores de la iniciativa.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>Humberto de la Calle Lombana</b> Senador de la República</p>

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 28 DE 2024 SENADO Y 213 DE 2023 CÁMARA**

*Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.*

<p>Bogotá D.C., Septiembre de 17 de 2024.</p> <p><b>Honorable Senador</b> Juan Pablo Gallo Maya</p> <p><b>Secretario</b> <b>Rafael Oyola</b> Secretaría Comisión Tercera Constitucional Senado de la República</p> <p><b>Asunto:</b> Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley No.028 de 2024 Senado y 213 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos".</p> <p>Respetuoso saludo,</p> <p>En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hicieron la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150,153 y 156 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos poner a consideración de la comisión III constitucional permanente de senado, el informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 028 de 2024 Senado y 213 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos".</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>MAURICIO GÓMEZ AMÍN</b> Ponente Senador de la República</p>	<p><b>INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 028 de 2024 Senado y 213 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos".</b></p> <p>El informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Antecedentes del proyecto de ley</li> <li>II. Objeto del proyecto de Ley</li> <li>III. Contenido del proyecto de ley radicado</li> <li>IV. Marco Constitucional, legal y jurisprudencial del proyecto de ley</li> <li>V. Consideraciones de conveniencia de los ponentes</li> <li>VI. Impacto fiscal</li> <li>VII. Conflicto de intereses</li> <li>VIII. Proposición</li> </ol> <p><b>I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El proyecto de Ley No. 028 de 2024 Senado y 213 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos", fue radicado el 06 de septiembre de 2023 por el Honorable Representante Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa y fue publicado en la Gaceta No. 1297 de 2023.</p> <p>El 27 de septiembre del año en curso, fueron por la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de representantes sobre la designación que le hicieron la Mesa Directiva como Coordinadores Ponentes al Representante Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa y la Representante Katherine Miranda Peña y como ponentes a la Representante Saray Elena Robayo Bechara y al Representante Oscar Darío Pérez Pineda.</p> <p>Desde el equipo de ponentes en la cámara de representantes, solicitaron concepto jurídico al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el ejercicio de sus funciones y sus competencias, presenten concepto respecto al impacto fiscal que pueda generar este proyecto de Ley. Asimismo, se volvió a pedir mesa técnica desde mi posición como ponente designado con el fin de optar por un concepto favorable pese a los ya negativos.</p> <p>El 10 de octubre del año en curso, fueron notificados sobre la solicitud de relevo como ponente del proyecto de ley de la Honorable Representante Katherine Miranda Peña; solicitud que acorde a la comunicación recibida, fue acogida por la Mesa Directiva y la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.</p> <p>El 18 de octubre de 2023, los ponentes designados presentaron ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.</p> <p>El 06 de octubre de 2023, la H.R. Saray Elena Robayo Bechara, en calidad de ponente de esta iniciativa, solicitó concepto sobre este proyecto a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.</p> <p>El 23 de octubre de 2023, la H.R. Saray Elena Robayo Bechara recibió concepto institucional por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, donde expone una estimación del costo fiscal de esta iniciativa.</p>
<p>El 23 de noviembre de 2023, fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente nuestra ponencia positiva.</p> <p>El 20 de diciembre de 2023, fueron notificados por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de cámara sobre el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a esta iniciativa legislativa congressional donde expone la estimación del costo fiscal de esta iniciativa.</p> <p>El 12 de septiembre de 2024, fui notificado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Senado con el fin de presentar ponencia de esta iniciativa en mención.</p> <p><b>II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5%. Para ello, se incluyen estos bienes de primera necesidad para los hogares colombianos en el artículo 468-1 del Estatuto Tributario - BIENES GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%).</p> <p><b>III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY RADICADO</b></p> <p>El proyecto de Ley No. 028 de 2024 Senado y 213 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos" consta de 3 artículos que versan sobre lo siguiente:</p> <p><b>Artículo 1.</b> Presenta el objeto del proyecto de Ley que busca la reducción del IVA del 19% al 5%, de los aceites vegetales comestibles y margarinas.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Pretende modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para adicionar las partidas referentes a aquellos bienes objeto del proyecto dentro de los bienes gravados con la tarifa del 5%.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Que refiere a la vigencia.</p> <p><b>IV. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Respecto al marco constitucional, esta iniciativa encuentra asidero en los siguientes artículos de la Carta Política:</p> <p><b>"ARTÍCULO 2o.</b> 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.</p> <p>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".</p> <p>Así mismo, el artículo 13 constitucional reza:</p>	<p><i>"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</i></p> <p><i>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</i></p> <p><i>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".</i></p> <p>Y por su parte, el artículo 363 superior reza que:</p> <p><i>"El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad".</i></p> <p>En materia legal, a la luz del Estatuto Tributario, de manera general los bienes y servicios están gravados con el impuesto sobre las ventas - IVA del 19%, tal como reza el siguiente artículo:</p> <p><b>"ARTÍCULO 468. TARIFA GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS.</b> La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título.</p> <p>A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud;</li> <li>b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública".</li> </ol> <p>Con esta iniciativa, para cumplir con el objeto del proyecto de Ley, se propone la inclusión de ciertos alimentos como lo son los aceites comestibles y margarinas elaborados a partir de materias primas vegetales dentro de aquellos bienes gravados con la tarifa del 5%, esto es, en el artículo 468-1. BIENES GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%).</p> <p>Con base en lo anterior y los principios que fundan el sistema tributario, se presenta esta iniciativa legislativa para beneficio de todos los hogares colombianos al pretender reducir el IVA de productos como el aceite y las margarinas que hacen parte de la canasta básica familiar.</p> <p>Respecto al marco jurídico en torno al trámite del proyecto de Ley, en primer lugar, es menester resaltar que la Constitución Política en su artículo 150, otorga al Congreso la competencia legislativa y así mismo, especifica las funciones que ejerce por medio de ellas. De igual modo, está fundamentado en las facultades constitucionales del Congreso de Colombia, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:</p> <p><b>"Artículo 114.</b> Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes"</p>

**“Artículo 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

**Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes** y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”. (Subrayado y negrita por fuera de texto)

Es así como, este proyecto de ley da cabal cumplimiento al precepto constitucional del inciso 4° del Artículo 154 Superior iniciando su trámite legislativo en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

La jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que “la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.” (Sentencia C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger)

Respecto al marco legal que atañe la competencia del Congreso, la Ley 5 de 1992 contempla las siguientes disposiciones:

**“ARTÍCULO 6°.** Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.

**“ARTÍCULO 139.** Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios”.

**“ARTÍCULO 140.** Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Entre tanto, la Ley 3 de 1992 - “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”, entrega competencias a la Comisión Tercera Constitucional Permanente para conocer del presente proyecto de Ley de conformidad con las disposiciones del siguiente artículo:

**ARTÍCULO 2°.** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. (...)

**V. CONSIDERACIÓN DEL PONENTE**

En aras de atender a las necesidades de los Colombianos y sabiendo de la difícil situación que carecen hoy los ciudadanos en el difícil acceso a la canasta básica familiar y según las estadísticas oficiales del DANE en el cual establece que de un total de 8,5 millones de hogares, solo 6,15 millones completan las tres comidas diarias, esto es, solo 72,4% de las familias. Otro grupo significativo, el 26,5% de los hogares (2,2 millones) como solo dos veces, mientras que hay 92.857 familias que viven con solo una comida (1,1%) e incluso 1.820 hogares no tienen como suplir un plato al día; he decidido radicar ponencia positiva a esta iniciativa que busca bajar las cargas económicas a la canasta familiar y en lo particular a los Aceites vegetales.

Si bien existen a día de hoy dos conceptos negativos por la DIAN y el Ministerio de Hacienda y Crédito público, creo fielmente en la posibilidad que se replantee la decisión de emitir un aval fiscal en donde se reduzca el IVA de 19% a 5%. Con el fin de lo anterior, es preciso establecer unos aspectos imprescindibles de los aceites y grasas comestibles en la dieta de los Colombianos. Estos aceites y grasas comestibles son productos elaborados a partir de materias primas de origen vegetal como lo son los aceites crudos de palma, soya, girasol y canola principalmente. Estos productos son indispensables y saludables para la alimentación humana y son consumidos de forma directa por los hogares colombianos en productos como aceites líquidos refinados, margarinas, o de forma indirecta en productos de panadería, pastelería, entre otros. A su vez, son insumos indispensables en la elaboración de alimentos concentrados para animales, productos de aseo personal y del hogar, pinturas y productos de alta complejidad desarrollados por la industria oleoquímica nacional como lo son medicamentos, particularmente en tratamientos de la piel, malaria, cáncer, enfermedades cardíacas, digestivas e inflamatorias, vitaminas, linimentos, ungüentos, emplastes, pomadas, humectantes, demulcentes, laxantes, suplementos dietarios, leches infantiles, suspensiones inyectables, entre otros.

Conforme a lo anterior, son bienes de primera necesidad, parte fundamental en la canasta básica familiar de los hogares colombianos. Según el DANE, el 64,3% de los hogares realizan al menos un gasto mensual en estos productos, ocupando de esta forma el séptimo puesto dentro de los alimentos que más adquieren los hogares colombianos.

Los aceites vegetales comestibles y las margarinas tienen una tarifa del 19% de IVA, lo cual se traduce en un precio especialmente alto de estos alimentos, que finalmente, debe ser asumido directamente por parte de los consumidores.

Estos productos son bienes de primera necesidad, que todo hogar colombiano incluye dentro de su canasta básica consumir para la preparación de sus alimentos en sus hogares. El carácter necesario e insustituible implica la inexistencia de otro producto que pueda ser reemplazado para suplir las funciones que tienen los aceites vegetales comestibles y las margarinas. Por lo cual, indistintamente del estrato económico, familias con altos o bajos ingresos, se ven en la necesidad de adquirir este tipo de productos sin importar el precio de los mismos. El aumento de precio en estos productos afecta principalmente a los hogares de menores ingresos pues de los 53 alimentos que conforman la canasta básica, los aceites comestibles ocupan el puesto 8 en ponderación del gasto de estos hogares.

Los aceites y las grasas vegetales, conforme a la normatividad vigente, NO son productos ultra procesados, por lo cual, NO son sujetos de etiquetado frontal nutricional y de advertencia, razón que reafirma que es un producto saludable en las dinámicas de alimentación y la canasta básica de los hogares colombianos, al ser indispensables en la dieta alimentaria. A su vez, proveen ácidos grasos esenciales que el cuerpo humano no puede producir, además de cumplir diversas funciones vitales como almacenar energía, servir de estructura para producir hormonas y otras sustancias indispensables, facilitar el transporte de varias vitaminas, entre muchas otras. Por lo tanto, prescindir de su consumo resultaría perjudicial para la salud.

Históricamente los aceites crudos (materia prima, no apta para consumo humano) y los aceites refinados comestibles (producto final, apto para consumo humano) han mantenido la misma tarifa de IVA<sup>1</sup>. Sin embargo, a partir de la reforma tributaria Ley 1607 del año 2012 los aceites crudos pasan al grupo de bienes gravados con una tarifa de IVA del 5% mientras que los aceites refinados comestibles continúan bajo la tarifa general.

Esta disparidad creó un incentivo significativo hacia la ilegalidad en este sector, ya que los aceites refinados comestibles legales perdieron participación en el mercado, siendo desplazados por marcas provenientes de una industria paralela que no paga impuestos ni cumple con normas sanitarias o buenas prácticas de manufactura. Además, estos aceites ilegales tienen un impacto negativo en la salud de quienes los consumen.

A partir de ese momento, Colombia se convirtió en uno de los pocos países en los cuales los aceites comestibles están gravados con la tarifa general de IVA. En la mayoría de los países del continente y del mundo, los aceites comestibles están sujetos a una tarifa menor que la general.

**Tabla 1. Tarifa general de IVA y tarifa IVA para los aceites refinados comestibles.**

País	Tarifa IVA	Tarifa General	Observaciones
ECUADOR	12%	0%	Excluido de IVA
MÉXICO	16%	0%	Excluido de IVA
CHILE	19%	0%	Excluido de IVA
PARAGUAY	10%	5%	Tarifa mínima
REINO UNIDO	20%	5%	Tarifa mínima
PAISES BAJOS	21%	9%	Tarifa mínima

<sup>1</sup> Excepto entre los años 1989 y 1998 donde los aceites refinados estuvieron dos veces exentos de la tarifa y una vez excluidos mientras que los aceites crudos permanecieron a tarifa general.

País	Tarifa IVA	Tarifa General	Observaciones
ESPAÑA	21%	10%	Tarifa mínima
URUGUAY	22%	10%	Tarifa mínima
BRASIL	18%	De 7% al 18%	Varía según Estado
ALEMANIA	19%	De 7% al 19%	Varía según Estado
BOLIVIA	13%	13%	Tarifa general
PERÚ	18%	18%	Tarifa general
<b>COLOMBIA</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>Tarifa general</b>
ARGENTINA	21%	21%	Tarifa general

Fuente: Análisis de ordenamientos jurídicos de diversos países, elaborado por Asograsas.

Los productos objeto de reducción de IVA de este proyecto de ley, hacen parte de una industria nacional de aceites y grasas comestibles que las elaboran a partir de materias primas vegetales. Los productos elaborados, como ya ha sido mencionado, son usados por los hogares para la preparación y acompañamiento de sus alimentos e incluso, por diversas industrias alimenticias como insumos para sus productos.

**Finalmente, se deja advertido que si al pasar al último debate en la plenaria del Senado no se tiene el respectivo aval fiscal, dado el impacto que genera esta iniciativa en los ingresos corrientes de la nación, este no podrá surtir su último debate por cuanto es requisito indispensable para que pueda ser ley de la república de conformidad con el artículo 7mo de la ley 819 de 2003**

**IMPACTO DEL IVA A TARIFA GENERAL EN ACEITES Y MARGARINAS COMESTIBLES**

**A. AUMENTO EN EL GASTO DE LOS HOGARES**

A pesar de la importancia que tiene el consumo de los aceites y grasas comestibles refinados en los hogares colombianos, la tarifa del IVA de 19% genera presiones inflacionarias a los hogares adicionales a las generadas por el comportamiento del mercado. Adicionalmente, al no tener sustitutos en la dieta alimentaria, son un producto indispensable en la canasta básica de los hogares colombianos. Ante la imposibilidad de acceder a aceites en las cantidades y calidades requeridas, los hogares acuden a productos ilegales, que se ofrecen a menor precio, los cuales no cumplen con los estándares calidad e inocuidad, ni la normatividad vigente y además de ello no son aptos para el consumo humano.

Según cálculos de Asograsas, desde el año 2013 al 2021, los hogares colombianos se han visto obligados a pagar un sobre costo de aproximado de 3,6 billones de pesos al no tener una tarifa de IVA de 5% en los aceites y grasas comestibles.

Tabla 2. Tarifa de IVA alimentos canasta familiar.

Producto	Ponderación de gasto (%)	Tarifa IVA
<b>Aceites Comestibles</b>	<b>0,45</b>	<b>19%</b>
Alimentos Comestibles	0,27	19%
Sabones, Pastas Y Adesivos	0,16	19%
Alimentos Comestibles	0,11	19%
Dulces, Confites, Caramelos, Bombones, Chocolatinas, Chicles, Mermeladas, Caramelos Para Consumo En El Hogar	0,06	19%
Hielados, Conos, Paletas, Vasitos, Helados Congelados Y Tortas Hieladas Para Consumo En El Hogar	0,06	19%
Sopas, Cremas, Caldos Y Consomés	0,06	19%
Condimentos Y Especias Comestibles	0,06	19%
Margarinas De Vaca	0,06	19%
<b>Margarinas y grasas animales y vegetales</b>	<b>0,03</b>	<b>19%</b>
Frutas Comestibles En El Hogar	0,03	19%
Frutas Secas Y Huesos, Cebollitas De Frutas Y Semillas Comestibles	0,03	19%
Cereales, Legumbres Y Productos En Polvo Para Preparar	0,03	19%
Carnes Preparadas, Charquitos Y Otros Productos Conteniendo Carne	0,03	19%
Otros Harinas, Cereales Y Almidones	0,30	19%
Alcornoque Y Otros Endulzantes	0,26	19%
Café Y Productos A Base De Café	0,21	19%
Chocolates Y Productos A Base De Chocolate	0,18	19%
Pastar Alimenticias	0,12	19%
Miel Y Sus Derivados	0,07	19%
Concentrados Para Preparar Refrescos	0,03	19%
Trigo Y Sus Derivados	0,03	19%
Sal Y Salicomas Para Saladas Calientes	0,01	19%

Fuente: Asograsas, elaborados de datos DIAN.

Ilustración 1. Diez productos alimenticios que más adquieren los hogares Colombianos Total Nacional



Fuente: DIAN.

Como puede observarse, en la tabla 2, los aceites comestibles son los únicos productos que están gravados con una tarifa de IVA del 19 % dentro de los diez productos alimenticios que más adquieren los hogares en Colombia. Los demás, están exentos o excluidos.

Por otro lado, según el DANE, los aceites comestibles ocupan la posición 11 en la ponderación de gasto de los alimentos que conforman la canasta básica para el cálculo del IPC; siendo la posición 8va si se toma el grupo de ingresos pobres. De esto se concluye que cualquier cambio en el precio de los aceites y grasas comestibles afecta más a los hogares de menores ingresos del país ya que destinan un porcentaje mayor de su ingreso a adquirirlos siendo indispensables en su canasta alimenticia.

B. INCENTIVO A LA ILEGALIDAD

Hay consenso entre todos los participantes de la cadena de los aceites y grasas comestibles (productores de materia prima, industria, transportadores, tenderos, comerciantes, gestores de aceite de cocina usado, entre otros), en que el principal incentivo para que exista un mercado ilegal de aceites y grasas comestibles es el IVA diferencial entre aceites crudos y aceites comestibles refinados.

Este incentivo perverso sumado a los altos precios internacionales de las materias primas ha provocado la proliferación de múltiples delitos como:

- **Evasión o elusión fiscal:** consistente en uso de prácticas ilegales tendientes a reducir y evitar el pago de impuestos de forma ilícita, ocultando la información que refleja el panorama real de sus operaciones. Ejemplo de lo anterior, ocurre cuando se declaran aceites comestibles refinados como crudos en zonas de frontera, o venta sin factura. Estas prácticas tienen un impacto negativo en la recaudación fiscal y en la competencia leal en el mercado.
- **Contrabando:** caracterizada por la comercialización de bienes que han ingresado de forma ilegal. Según Asograsas, de información reportada por la DIAN, entre 2017 y 2023 en promedio el 34 % en cantidad y el 22 % valor (dólares CIF) de las exportaciones ecuatorianas de aceite de palma crudo a Colombia entraron subfacturadas mientras que, para el aceite de palma refinado, blanqueado y desodorizado (RBD) el promedio en cantidad fue de 31 % y en valor del 36 %.

• **Violación normativa:** representada en la omisión del cumplimiento normativo vigente para el ejercicio de la actividad. Las mafias de aceites de cocina usado reutilizado incumplen los estándares constitucionales y legales para la producción y comercialización de alimentos para consumo humano; la legislación tributaria (al evadir el pago de impuestos), salud (al no cumplir estándares de calidad e inocuidad de alimentos), aduanera (al eludir el cumplimiento de los requisitos en materia de comercio exterior), ambiental (destinar aceites de cocina usados para consumo humano, cuando su uso legalmente solo es permitido para actividades industriales, en procesos de economía circular), laboral (al obligar a la fuerza laboral que necesita recursos para subsistir, a participar en la producción de aceites ilegales, degradando el empleo), los derechos del consumidor, entre otros que afectan el desarrollo del país.

• **Hurto de materias primas:** ante el incentivo de IVA diferencial, los agentes ilegales recurren al hurto de materias primas, usando los frutos vegetales en procesos clandestinos de transformación y comercialización, que carecen de trazabilidad.

Estas prácticas han generado que actualmente, la percepción de ilegalidad en el mercado de aceites y grasas comestibles sea bastante alta. Una encuesta interna realizada por ASOGRASAS a sus empresas afiliadas encontró que entre enero y septiembre de 2023 la percepción de ilegalidad del sector fue del 28,3%.

Con base en lo anterior, cabe resaltar que, esta iniciativa sería de gran importancia e impacto nacional pues, además de conducir a que los hogares colombianos puedan adquirir estos productos a menor costo, también contribuiría a desincentivar la ilegalidad en sus diferentes modalidades pero además, se fortalecería la industria legal que los produce y que genera alrededor de 9000 empleos directos en el país, registran ingresos operacionales por 10,2 billones de pesos y representan para el Estado 925.833 millones de pesos por concepto de IVA generado.

Datos recientes de la firma Raddar indican que, en el 2023, los hogares colombianos gastaron 9,1 billones de

pesos en productos del sector. De cada 100 pesos que gastan los hogares en Colombia, 0,89 pesos se destinan aceites y grasas. Además, de cada 100 pesos que gastan los hogares en alimentos para el hogar, 2,8 pesos se destinan aceites y grasas. Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, encontró que el 64,3% de los hogares realizan un gasto mensual en estos productos.

El siguiente diagrama, muestra la cadena de valor de aceites y grasas vegetales:

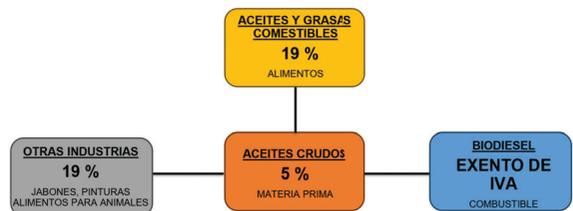
Ilustración 2. Cadena de valor ecosistema de aceites y grasas vegetales



Fuente: Asograsas.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta la estructura de la cadena productiva, el siguiente diagrama muestra el valor del IVA para algunos de los bienes productos del proceso de transformación industrial:

Ilustración 3. Estructura del IVA en el ecosistema de aceites y grasas vegetales



Fuente: Asograsas.

La gráfica anterior muestra la tarifa diferencial que tiene nuestro sistema tributario a la fecha para estos bienes que son producto final de una misma materia prima, que a la fecha, está gravada con un IVA del 5%, muy inferior al de los aceites y grasas comestibles, bienes que hacen parte de los productos de la canasta básica familiar.

Asograsas, representación gremial de la industria de grasas y aceites comestibles ante entidades públicas y privadas a nivel nacional e internacional, plantea los siguientes posibles efectos de esta tarifa diferencial del impuesto sobre las ventas - IVA:

- Percepción de ilegalidad en el mercado de 28,3 % aproximadamente.
- Incentiva prácticas ilegales en el sector como: contrabando, evasión y elusión de IVA.
- En períodos de precios altos de los aceites crudos como el actual, las prácticas ilegales se incrementan.
- No hay garantía de que las empresas ilegales cumplan con normas sanitarias ni buenas prácticas de manufactura.
- Las empresas ilegales ganan cada vez más participación en el mercado, poniendo en riesgo la generación de empleo formal, la posibilidad de innovación y desarrollo de las empresas que operan bajo la legalidad.
- El IVA a los aceites comestibles afecta más a los hogares de bajos ingresos pues ocupan el puesto octavo en ponderación del gasto según el DANE.

La siguiente gráfica (Asograsas, 2018), presenta un comparativo entre los producción legal e ilegal logrando evidenciar cómo afecta la ilegalidad en la cadena productiva de los aceites y grasas comestibles:

Ilustración 4. Ilegalidad en la cadena productiva de grasas y aceites vegetales



Fuente: Asograsas.

Habida cuenta lo anterior, se tiene que, el IVA vigente para las grasas y aceites comestibles, no es un tema menor pues, además del impacto a la economía de los hogares colombianos, también existe una asociación a la ilegalidad que pone en riesgo principios de equidad, pero aún más importante, la salud de los colombianos.

Ahora, es menester aclarar que, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 507 del 01 de abril del 2020 "Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020", se adoptaron medidas especiales para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, dándole competencias al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural para fijar los listados de productos considerados de primera necesidad.

A través de la Resolución 000078 del 1 de abril del 2020 "Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, y Ecológica", los ministerios precitados fijaron el listado de estos productos, dentro de los cuales se consideró a los aceites vegetales comestibles como uno de estos alimentos de primera necesidad que requieren especial protección.

C. RECAUDO

En una economía sin ilegalidad, los cambios en el recaudo del IVA solo deberían ser explicados por

variaciones en la demanda, en los precios y/o en la tasa impositiva. Sin embargo, con la aprobación y entrada en vigencia de la Ley 1607 del 2012 que gravó a una tarifa de 5 % de IVA los aceites crudos y mantuvo los aceites refinados comestibles a la tarifa general, la relación entre recaudo de IVA, demanda de aceites y grasas comestibles e inflación de estos productos, no es clara.

Así, por ejemplo, para el año 2014 según la DIAN se presentó una disminución en el recaudo del IVA a los aceites y grasas comestibles de 4,9 %, el consumo aparente<sup>2</sup> de estos productos aumentó un 5,4 % mientras que la inflación de aceites y grasas disminuyó apenas un 0,7 %. Para el 2015 el recaudo de IVA y el consumo aparente presentaron una leve disminución de 0,3 % y 3,5 % respectivamente, mientras que los precios de estos productos presentaron un alza de 18,7 %.

Tabla 3. Impuesto generado a la tarifa general, consumo aparente nacional e inflación anual de los aceites y grasas refinadas comestibles.

	Impuesto generado a los aceites y grasas comestibles refinados (Cifras en miles de pesos)	Variación anual	Consumo nacional aparente de aceites y grasas comestibles (Toneladas)	Variación anual	IPC aceites y grasas (Base dic 2018 = 100)	Variación anual
2014	358.274	-4,9%	796.615	5,4%	77,91	-0,7%
2015	357.132	-0,3%	769.009	-3,5%	92,45	18,7%
2016	514.323	44,0%	831.723	8,2%	99,46	7,6%
2017*	631.986	22,9%	877.588	5,5%	98,25	-1,2%
2018	569.357	-9,9%	779.270	-11,2%	100,00	1,8%
2019	604.348	6,1%	708.448	-9,1%	104,45	4,5%
2020	646.421	7,0%	656.026	-7,4%	115,14	10,2%
2021	879.125	36,0%	665.588	1,5%	164,22	42,6%

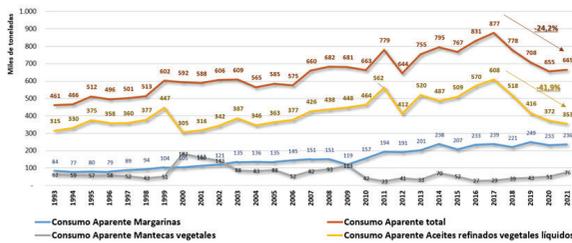
\* Entra en vigor la Ley 1819 de 2016 que aumenta la tarifa general de IVA al 19 %.

Fuente: DIAN, DANE, cálculos elaborados por Asograsas.

Las distorsiones generadas en el recaudo del IVA de los aceites y grasas comestibles obedecen a la aparición de actores ilegales que evaden el pago de IVA motivados principalmente por la tasa del 19 % que tienen estos productos. Esta industria paralela ilegal ha venido ganando participación en el mercado rápidamente a tal punto que el consumo aparente de aceites líquidos refinados (calculado a partir de datos oficiales de empresas legales), ha disminuido un 41,9 % entre el año 2017 al 2021, justo cuando entra en vigencia la Ley 1819 de 2016 que aumenta la tarifa general de IVA al 19 %. En este mismo periodo, el consumo aparente de Margarinas decreció apenas un 1,3 % mientras que el consumo aparente de Mantecas vegetales creció un 158 % (ver ilustración 5).

<sup>2</sup> Lamentablemente en Colombia no se cuenta con información pública que permita analizar los cambios en el consumo de aceites y grasas comestibles a partir de información proveniente de los demandantes (hogares). Esto hace necesario aproximarse a la demanda desde la oferta, utilizando para ello el consumo aparente de estos productos en unidades físicas que se puede calcular de la siguiente manera: Ct=Pt+Mt-Xt+ΔQt, donde Ct: Consumo aparente estimado de aceites y grasas comestibles en el año t; Pt: producción nacional de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DANE); Mt: importaciones de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DIAN); Xt: exportaciones de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DIAN); ΔQt: cambios en el inventario.

Ilustración 5. Estimación de consumo aparente de grasas y aceites vegetales refinados en Colombia.



Fuente: DIAN, DANE, cálculos elaborados por Asograsas.

Actualmente, el mayor recaudo de IVA de aceites y grasas comestibles obedece a alzas en los precios y no por aumento del consumo aparente nacional. En este sentido, medidas que busquen disminuir la ilegalidad del sector (como por ejemplo reducir el IVA de los aceites y grasas comestibles al 5 %), tendrán un impacto positivo en el recaudo de IVA de estos productos.

IMPACTO DE LA ILEGALIDAD EN LOS ACEITES Y GRASAS COMESTIBLES

Un estudio de Asograsas y la Universidad Javeriana<sup>3</sup>, luego de analizar diversas muestras de aceites ilegales, concluyó que estos productos no aptos para el consumo humano, además de representar un engaño para el consumidor, tiene efectos nocivos en la salud pública, ante la existencia de agentes patógenos y tóxicos; con hallazgos significativos de hongos, heces de animales, heces humanas, y otros residuos no aptos para consumo humano.

Los agentes patógenos y tóxicos que contienen los aceites ilegales, conforme a estudios científicos nacionales e internacionales<sup>4</sup>, aumentan el riesgo de padecer enfermedades que afectan la salud y el bienestar de los colombianos, tales como cáncer, alteraciones del metabolismo, cuadros neurodegenerativos, cerebrovasculares, colesterol; entre otras enfermedades no transmisibles, como lo son la diabetes, hepatitis,

<sup>3</sup> Facultad de Ciencias Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. 2010. Evaluación de la calidad microbiológica de aceites reenvasados. Bogotá D.C.

<sup>4</sup> Navya, P.; Raju, K.; Sukumaran, MK Análisis de adulterantes alimentarios en alimentos seleccionados comprados en supermercados locales. IJASR 3, 82-89 (2017).

Das, M.; Khanna, SK Clínico estudios epidemiológicos, toxicológicos y de evaluación de seguridad sobre el aceite de argemona. Crítico. Rev. Toxicol. 27, 273-297 (1997).

Mishra, V.; Mishra, M.; Ansari, KM; Chaudhari, BP; Khanna, R.; Das, M. Adulterantes de aceites comestibles, aceite de argemona y mantequilla amarilla, como factores etiológicos del cáncer de vesícula biliar. EUR. J. Cáncer. 48, 2075-2085 (2012).

cardiopatas, aterosclerosis, dislipidemias, colesterol, desnutrición infantil, obesidad, afecciones respiratorias crónicas; entre otras, que, según la Organización Mundial de la Salud, representan en su conjunto el 70 % del número total de muertes anuales en el mundo, representando una amenaza grave para el desarrollo social y económico. El panorama en América es aún más preocupante, donde según la Organización Panamericana de la Salud, el 81 % de las muertes se asocian a este tipo de enfermedades, de los cuales el 36,4 % tiene lugar en personas menores de 70 años.

B. INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Según el Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2023: Estadísticas y tendencias<sup>5</sup>, en 2022 la inseguridad alimentaria en Colombia fue del 50 %, donde 16,3 millones de colombianos no consumieron alimentos suficientes y 23,2 millones tuvieron problemas de acceso de alimentos de primera necesidad, entre ellos los aceites y las grasas vegetales.

Conforme a la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria en el marco de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida que realiza periódicamente el DANE<sup>6</sup>, 28 de cada 100 hogares colombianos tuvieron que disminuir la cantidad y calidad de los alimentos consumidos, al menos una vez durante los últimos 12 meses, debido a la falta de dinero. A su vez, el 4,9 % de ellos la prevalencia de inseguridad alimentaria fue grave, lo que significa que en cinco de cada 100 hogares al menos una persona se quedó sin comer durante todo un día debido a que no tenían recursos. Dentro de los departamentos más afectados según los indicadores, se encuentran:

Tabla 4. Departamentos con Mayores Indicadores de Inseguridad Alimentaria conforme a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022.

DEPARTAMENTO	INDICADOR DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA
La Guajira	59,7 %
Sucre	47,9 %
Atlántico	46,1 %
Magdalena	45,3 %
Chocó	43,2 %
Cesar	41,1 %
Arauca	39,3 %
Córdoba	38,9 %

<sup>5</sup> FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. 2023. América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2023: Estadísticas y tendencias. Santiago.

<sup>6</sup> DANE. Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES). 2023

Nariño	37,1 %
Vaupés	36,1 %
Bolívar	32,1, %
Vichada	30,7 %
Guaviare	30,4%

Fuente: Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria en el marco de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

En regiones densamente pobladas como Bogotá, se estima que el 25 % de la población no come tres veces al día y 1,5 millones de personas sufren de inseguridad alimentaria. Al respecto, valga destacar que los hogares presentan dificultades para adquirir bienes de la canasta básica familiar, exentos, excluidos y gravados; sin embargo, aquellos que están gravados con IVA en tarifa general, como los aceites refinados y las grasas vegetales, presentan una mayor dificultad de ser adquiridos por el consumidor para la satisfacción de sus necesidades alimentarias. Así las cosas, los recursos de los hogares colombianos son insuficientes para acceder a aceites y grasas vegetales comestibles en las cantidades y calidades requeridas para su alimentación, dado a su alto valor en el mercado, producto de la carga tributaria asociada.

Particularmente, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN 2015), destaca que dentro de los alimentos objeto de medición, los aceites y grasas vegetales ocupan el segundo lugar con mayor prevalencia de consumo por parte de la población colombiana para todos los grupos etarios. Sin embargo, el consumo de aceites y grasas resulta no ser el adecuado y suficiente en ninguno de los grupos etarios previstos por la encuesta, si se contrasta con las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes (RIEN).

Tabla 5 - Consumo de Aceites y Grasas ENSIN 2015

GRUPO ETARIO	ACEITE VEGETAL		MARGARINA	
	PREVALENCIA DEL CONSUMO	CANTIDAD	PREVALENCIA DEL CONSUMO	CANTIDAD
1- 4 AÑOS	25,16%	8,4 gramos /día	11,40%	3,4 gramos/día
5 -12 AÑOS	79,9%	11,7 gramos / día	10,60%	5,4 gramos/día
13 -17 AÑOS	61,30%	10,7 gramos/día	7,40%	7,1% gramos/día
18 - 64 AÑOS	64,50%	10,5 gramos/día	NR	NR
GESTACIÓN	74,40%	13,0 gramos/día	13,20%	5,3% gramos /día

Fuente: Estudio elaborado por I-Nova Soluciones Integrales (2024).

Tabla 6 - Cálculo propio para consumo de 2000 kcal/día y una distribución dietaria normal

KCAL RECOMENDADA DÍA: 2000			
	DISTRIBUCIÓN	KCAL	GRAMOS
AZUZARES CHO'S	55%	1100	27,5
GRASAS	35%	700	77,8
PROTEINAS	10%	200	50

Fuente: Estudio elaborado por I-Nova Soluciones Integrales (2024).

Por ejemplo, el grupo etario de 18 a 64 años, con un consumo de 2000 kilocalorías día y una distribución dietaria normal, declaró en la ENSIN 2015 (Ver Tabla 5) que su consumo promedio de grasas y aceites comestibles era de 10,5 gramos/día. Este indicador, al ser contrastado con la recomendación de consumo actualmente vigente (Ver Tabla 6), que es de 77,8 gramos/día para una fórmula dietaria normal, REPRESENTA UNA DIFERENCIA DE 67,3 GRAMOS de nutriente de grasas en adultos de 18 a 64 años. Estos adultos se encuentran actualmente en alta probabilidad de déficit por malnutrición, independientemente del peso corporal, debido a la baja ingesta de ácidos grasos presentes en aceites y grasas comestibles<sup>7</sup>.

El consumo insuficiente de aceites y grasas comestibles causa, entre otros, afectaciones en el transporte y absorción de vitaminas liposolubles ADEK<sup>8</sup>, mala absorción de hierro, calcio, magnesio y vitamina B12, baja producción de hormonas y fosfolípidos, baja producción de esfingomieloides, baja producción de glicolípidos en los cerebrosidos y gangliósidos, baja producción de ésteres como el colesterol, déficit en el control de cetonas y baja producción de energía<sup>9</sup>. Esto genera enfermedades y secuelas que impactan vidas sanas, activas y capaces de los colombianos.

A su vez, de acuerdo con los estudios anteriormente citados, el déficit por malnutrición ante la baja ingesta de ácidos grasos presentes en aceites y grasas comestibles genera en niños reducción de la capacidad intelectual, disminución de talla y desarrollo motor, alteraciones cardíacas, renales y hepáticas, dificultades para desarrollarse académica y socialmente, entre otros; y en adultos mayores, mayor probabilidad de desarrollo de hipertensión arterial, enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), diabetes, mayor riesgo

<sup>7</sup> Ácido linoleico, ácido γ-linolénico, ácido eicosadienoico, ácido dihomo-gamma-linolénico, ácido araquidónico, ácido docosadienoico, ácido adrenico, ácido docosapentaenoico, ácido caléndicomic ácidos grasos ω-3, ácido α-linolénico ácido estearidónico, ácido eicosatetraenoico, ácido eicosapentaenoico, ácido docosapentaenoico (ácido clupanodónico), ácido docosahexaenoico, ácido tetracosapentaenoico, ácido tetracosahexaenoico.

<sup>8</sup> Vitaminas A, D, E Y K.

<sup>9</sup> Murray R. y col. Bioquímica de Harper Ilustrada, Manual Moderno, México, 2004. 16 edición

González de Buitrago y col. Bioquímica Clínica, McGraw Hill, España, 1998, 1era. Edición.

Krause A, Kathleen L, Mahan M. Food Nutrition & Diet therapy. Octava edición. Pensylvania, USA: Ed. Interamericana Mc Graw Hill; 1995

de caídas y accidentes; entre otros cuadros que representan mayores requerimientos de atención en salud.

Conforme a lo anterior, es inconcebible que en la actualidad las grasas y aceites comestibles, producto indispensable en la canasta básica familiar de millones de colombianos, tengan una tarifa de IVA del 19 %, requiriendo soluciones concretas e inmediatas, como la reducción de la base gravable del IVA al 5 %.

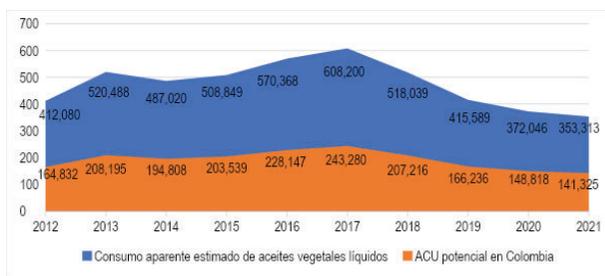
C. MEDIO AMBIENTE

El Aceite de Cocina Usado (ACU) representa un subproducto significativo tanto de la cocina doméstica como de la industria alimentaria, cuyo impacto ambiental y económico ha suscitado una creciente preocupación. Tras su uso en la preparación de alimentos, el adecuado manejo del ACU se vuelve crucial para evitar repercusiones negativas en el medio ambiente, tales como la obstrucción de sistemas de alcantarillado y la contaminación del agua. Además, su reutilización en la cocina presenta serias implicaciones para la salud pública.

La existencia de una tarifa diferencial de IVA entre aceites crudos y refinados ha fomentado el desvío del ACU hacia el consumo humano, desalentando su aprovechamiento en prácticas de economía circular, como la producción de biodiésel de segunda generación. Este biodiésel, obtenido del ACU, se constituye como una alternativa más sostenible frente a los combustibles fósiles tradicionales, ofreciendo un camino hacia una economía menos carbonizada y más respetuosa con el medio ambiente.

La falta de disponibilidad de ACU para la producción de biodiésel ha limitado severamente el desarrollo de la industria nacional enfocada en la producción de biocombustibles de segunda generación, la cual es una oportunidad de crecimiento sostenible en el tiempo, garantizando la seguridad de suministro e independencia energética, reducir las emisiones, minimizar el consumo de recursos naturales, disminuir la generación de residuos, incentiva la economía circular, beneficiar la economía local al fomentar modelos de producción basados en la reutilización de residuos cercanos como materia prima, estimular el desarrollo de un nuevo modelo industrial más innovador y competitivo, así como mayor crecimiento económico y más empleo, entre otras muchas ventajas, cuyo desarrollo ha avanzado en Europa, Asia y Norteamérica.

Ilustración 3. Consumo aparente estimado de aceite refinados vegetales líquidos y ACU potencial en Colombia.



Fuente: DIAN, DANE, cálculos de Asograsas.

Aproximadamente el 40 % del consumo total de aceite de cocina podría ser reutilizado como ACU, sin embargo, la tasa de recolección actual apenas alcanza el 10 % de este potencial, dejando un amplio margen para la operación de empresas ilegales que desvían este material para reincorporarlo al mercado de aceites comestibles mediante procesos rudimentarios de filtrado, blanqueo y reenvasado que como se mencionó anteriormente, no cumplen ningún estándar de calidad.

Estas prácticas ilegales representan una amenaza tanto para la salud pública como para el medio ambiente, al propiciar la disposición inadecuada del ACU en sistemas de alcantarillado, ecosistemas y otras áreas de especial protección ambiental. De este modo, es necesario implementar medidas que desincentiven la ilegalidad en este sector y promuevan la reducción del IVA en los aceites refinados, estimulando así su adecuado aprovechamiento en actividades de economía circular y su contribución a la mitigación de la contaminación y el cambio climático.

D. TRANSGRESIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha enfatizado en sendas sentencias el deber del legislador, en ejercicio de su facultad constitucional de ordenar el sistema tributario, garantizar y respetar la igualdad, equidad y el mínimo vital de los contribuyentes, en el ejercicio de su libertad de configuración normativa.

Aplicando los criterios jurisprudenciales, al IVA diferencial entre aceites crudos y refinados, se identifica:

- Vulneración del principio de equidad tributaria, en razón a que carga injustificadamente a las personas con menor capacidad adquisitiva, que requieren de este producto en su canasta básica alimentaria, impidiéndoles su subsistencia digna y el cumplimiento de sus necesidades básicas y fundamentales.
- Es irrazonable e injustificado en el contexto socioeconómico colombiano, caracterizado por los significativos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es regresivo y propicia la desigualdad social, imponiendo mayores cargas tributarias a los hogares pobres.</li> <li>- Afecta el mínimo vital, al tratarse de productos alimenticios necesarios para suplir las demandas alimentarias de la población, afectando su garantía mínima de subsistencia digna y autónoma.</li> <li>- Desconoce la perspectiva e impacto social que genera en los consumidores, el pago del 19 % en productos de primera necesidad, como lo son los aceites y las grasas comestibles.</li> <li>- No propende por la solidaridad social tributaria, al omitir tener en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos, para determinar su carga fiscal.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>IMPACTOS POSITIVOS DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p><b>Equidad tributaria:</b> Permitirá a los hogares con menor capacidad adquisitiva, en pobreza e inseguridad alimentaria, acceder a aceites y grasas comestibles en las cantidades y calidades requeridas para su alimentación, como alimento básico de la canasta básica familiar, asegurando un mínimo vital para su subsistencia digna y la satisfacción de sus necesidades básicas.</p> <p><b>Enfoque preventivo en salud:</b> Materializa el enfoque preventivo en salud, asegurando que los aceites y margarinas que consumen los hogares colombianos sean legales, y puedan consumirse de manera adecuada y suficiente, protegiendo la vida y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al eliminar el diferencial de IVA, menos agentes patógenos y tóxicos llegarán a la vida de los ciudadanos, previniendo enfermedades crónicas y altamente costosas, que afectan su calidad de vida.</p> <p>A su vez, permitirá atender prevalencias de interés en salud asociadas a la disminución del consumo de nutrientes grasas, tales como la anemia por deficiencia de hierro, déficit de vitamina A, D; entre otras situaciones presentes en niños de 6 meses a 4 años y demás grupos etarios.</p> <p><b>Seguridad alimentaria:</b> Permite a los hogares colombianos, adquirir aceites y grasas de las calidades y cantidades necesarias, garantizando una alimentación segura, suficiente y de calidad, que permita eliminar el déficit nutricional derivado de la carencia del nutriente aceites y grasas en la dieta alimentaria. A su vez, promueve el acceso universal y democrático a grasas y aceites de alta calidad producidos por la industria nacional para satisfacer las necesidades alimentarias de la población, los cuales son alimentos saludables; eliminando el mercado ilegalidad de alimentos quienes actualmente se aprovechan de las necesidades alimentarias de los más necesitados, para enriquecerse.</p> <p><b>Alivio inflacionario al consumidor:</b> Representa un beneficio inmediato para los consumidores, al reducir el precio de compra de aceites y grasas comestibles. Lo anterior conlleva un ahorro significativo en la compra de estos productos, especialmente para las familias vulnerables quienes destinan el mayor porcentaje de sus ingresos a la adquisición de los productos de la canasta básica familiar, como el aceite.</p> <p><b>Ambiental:</b> Es una medida necesaria para erradicar los incentivos a economías ilegales e impulsar la destinación del aceite de cocina usado a actividades legales de economía circular, protegiendo la salud pública y el derecho al medio ambiente sano a todos los habitantes del planeta. A su vez, permitirá desarrollar en Colombia un modelo de transición energética, que contribuya a la protección del medio ambiente y la vida.</p> <p><b>Lucha contra la ilegalidad:</b> Desincentiva la existencia de organizaciones ilegales que afectan el recaudo tributario, la salud pública, el medio ambiente y el desarrollo del país.</p>	<p><b>Plan Nacional de Desarrollo:</b> El proyecto de ley materializa los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia: Potencia Mundial de la Vida", que propenden por garantizar que todos los alimentos ofrecidos en el mercado sean sanos y seguros para los consumidores, con altos estándares de sanidad e inocuidad; impulsar medidas para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada, de manera justa y equitativa; así como asegurar una real y efectiva democratización y distribución de alimentos.</p> <p>Particularmente, es una medida que materializa el tercer objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, al contribuir en el cumplimiento entre otros, de los siguientes ejes catalizadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar los altos niveles de inseguridad alimentaria.</li> <li>• Promover la producción local de alimentos que asegure la soberanía alimentaria.</li> <li>• Garantizar una alimentación suficiente, adecuada, sana e inocua.</li> <li>• Materializar el derecho humano a la alimentación, en sus pilares de disponibilidad y accesibilidad de alimentos, así como su adecuación a las necesidades nutricionales de la población según su curso de vida.</li> <li>• Construir entornos alimentarios sanos, saludables, que aseguren vidas activas, sanas y capaces.</li> <li>• Luchar contra la presencia de déficits nutricionales, precursores de mortalidades por desnutrición y enfermedades no transmisibles.</li> <li>• Asegurar la democratización de alimentos indispensables en la vida de los colombianos.</li> <li>• Combatir la ilegalidad en la producción y comercialización de alimentos.</li> <li>• Efectivar el enfoque preventivo en salud.</li> <li>• Asegurar una transición energética justa.</li> </ul> <p><b>Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles:</b> El proyecto se dirige a cumplir los objetivos de desarrollo sostenible, contribuyendo al cumplimiento de las metas fijadas que permitirán alcanzar su materialización efectiva y la construcción de una mejor sociedad; teniendo un impacto directo en el segundo objetivo que tiene por finalidad erradicar el hambre, asegurando que Colombia pueda poner fin a todas las formas de malnutrición, incluido el logro, para 2025, de las metas acordadas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación en niños menores de 5 años, y abordar las necesidades nutricionales de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas mayores; así como también, adoptar medidas para garantizar el funcionamiento adecuado de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información del mercado, incluso sobre las reservas de alimentos, para ayudar a limitar la volatilidad extrema de los precios de los alimentos</p> <p>Con base en todo lo anteriormente expuesto, este proyecto de Ley representa principalmente un impacto positivo para todos los hogares colombianos pues implicaría la reducción en los costos de uno de los productos que más adquieren los colombianos para la canasta básica familiar.</p>
<p style="text-align: center;"><b>VI. IMPACTO FISCAL</b></p> <p>Como ha sido expuesto por el autor en su proyecto de Ley, esta iniciativa legislativa, pese a que no ordena gasto, podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos por causa de la reducción del IVA de estos productos del 19% al 5%. En tal sentido, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se solicitó concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.</p> <p>Además, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:</p> <p><i>"... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:</i></p> <p><i>i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;</i></p> <p><i>ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto"; (Negrita y subrayado por fuera de texto)</i></p> <p><i>iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático"; y</i></p> <p><i>iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica."</i></p> <p>Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, como coordinador ponente de estas iniciativas legislativas acumuladas, recurrió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando emitir concepto frente a este proyecto de Ley y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experiencia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.</p>	<p>Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:</p> <p><i>"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"</i></p> <p>En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: <i>"...los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda..."</i></p> <p>Es decir, <i>"...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..."</i></p> <p>En virtud de lo anterior, desde el equipo de ponentes, procedimos a solicitar concepto jurídico al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el ejercicio de sus funciones y sus competencias, presentarán concepto respecto al impacto fiscal que pueda generar este proyecto de Ley.</p> <p>Es así que, el día 20 de diciembre de 2023, el Viceministerio Técnico de Hacienda en comunicación dirigida al H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau, presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en atención a la solicitud, realiza comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley No. 213 de 2023, estimando un impacto fiscal negativo anual de aproximadamente \$818 mil millones de pesos; concepto que carece de soporte técnico que permita verificar la metodología utilizada. (Adjunto a esta ponencia)</p> <p>No obstante, en concordancia con lo expuesto en los antecedentes de este proyecto de Ley, es importante destacar que la Subdirección de Estudios Económicos de la DIAN en comunicación fechada el 23 de octubre de 2023 -adjunta a la ponencia- dirigida a la H.R. Saray Elena Robayo Bechara, ponente de la iniciativa, en respuesta a un derecho de petición elevado para la construcción de la ponencia para primer debate, estimó que el costo fiscal de la iniciativa sería cercano a los \$368 mil millones de pesos; significativamente diferente a la calculada por el Ministerio de Hacienda, con una diferencia de \$450 mil millones de pesos.</p> <p>Igualmente, la Asociación Colombiana de la Industria de Grasas y Aceites Comestibles – Asograsas, destaca en sus comentarios remitidos al equipo de ponentes, que el impacto de la medida conforme a información tributaria disponible, sería de aproximadamente 354 mil millones de pesos, cifra que igualmente resulta ser</p>

<p>significativamente distinta a la presentada por el Ministerio de Hacienda y por el contrario, muy aproximada a la estimación presentada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>Revisados los documentos anteriormente mencionados, considero que, se debe tener en cuenta que, a pesar de esta reducción en los ingresos fiscales, el impacto fiscal real podría ser menor. Esta consideración se basa en la actual participación del mercado, donde al menos el 30 % está controlado por actores ilegales que evaden el pago del IVA, en gran medida debido a la elevada tasa del 19 % que se aplica a estos productos. La reducción del IVA de los aceites vegetales para consumo humano al 5 % eliminaría el principal incentivo que tienen los actores ilegales, teniendo efectos positivos sobre la economía, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del consumo de aceites y grasas legales sujetos al pago de impuestos, lo que implicaría un incremento en la recaudación fiscal.</li> <li>• Generación de empleos formales que cumplan con todas las regulaciones vigentes y contribuyan al Sistema de Seguridad Social.</li> <li>• Reducción de los costos en el sistema de salud derivados del consumo de aceites y grasas ilegales, que generan enfermedades.</li> <li>• Al beneficiar en mayor medida a los hogares de menores ingresos, quienes destinan una mayor proporción de sus ingresos para adquirir estos productos en comparación con los hogares de ingresos altos, se cumpliría el criterio de progresividad.</li> </ul> <p>Se puede anticipar que, una vez aplicada la medida, las empresas legales recuperarán como mínimo el 30 % del mercado actualmente en manos de actores ilegales que evaden impuestos, lo que generaría un aumento en la recaudación. También tiene el potencial de contrarrestar la evasión fiscal y aumentar los ingresos fiscales totales a medida que las transacciones se desplazan hacia el mercado legal.</p> <p>Además, esta iniciativa permitiría al Estado implementar un enfoque preventivo en salud, evitando la propagación de agentes patógenos y sustancias tóxicas presentes en los aceites ilegales, responsables de generar enfermedades crónicas con costos significativos para las finanzas públicas.</p> <p>De igual manera, la medida estimularía prácticas de economía circular al eliminar el incentivo para destinar residuos no aptos para consumo humano, como el aceite de cocina usado, a fines de alimentación. Esto permitiría su redirección hacia la producción de combustibles de segunda generación y otras aplicaciones de economía circular, generando ingresos adicionales en diversos sectores.</p> <p>Finalmente, reitero que si bien existen a día de hoy dos conceptos negativos por la DIAN y el Ministerio de Hacienda y Crédito público, creo fielmente en la posibilidad que se replantee la decisión de emitir un aval fiscal en donde se reduzca el IVA de 19% a 5% y teniendo en cuenta que se debe presentar el aval ante último debate, se buscarán mesas técnicas con el fin de hacer esta iniciativa legislativa una realidad en el ordenamiento jurídico colombiano y así poder ayudar a cada una de las familias que no logran tener seguridad alimentaria en sus hogares.</p> <p style="text-align: center;"><b>VII. CONFLICTOS DE INTERESES</b></p> <p>En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir "...las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación..." de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:</p>	<p><b>"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.</b> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>- <i>Beneficio particular:</i> aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>- <i>Beneficio actual:</i> aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>- <i>Beneficio directo:</i> aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"</p> <p>Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</p> <p><i>"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".</i></p> <p>Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley <b>NO</b> genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal y abstracta que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional que no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.</p> <p>No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exige al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.</p>
<p><b>VIII. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente proponemos a los miembros de la Comisión III Constitucional Permanente de Senado dar primer debate al Proyecto de Ley No. 028 de 2024 Senado y 213 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarina, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos"</p> <p>De los Honorables Representantes,</p>  <p><b>MAURICIO GÓMEZ AMÍN</b> Ponente Senador de la República</p> <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 028 de 2024 Senado y 213 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarina, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos".</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarina del 19% al 5% modificando el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.</p> <p><b>ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 468-1 del Estatuto Tributario e inclúyase las siguientes subpartidas:</b></p> <p>15.07.90.10.00 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar con adición de sustancias desnaturalizantes en una proporción inferior o igual al 1%.</p> <p>15.07.90.90.00 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</p> <p>15.11.90.00.00 Los demás aceites de palma y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</p> <p>15.12.19.10.00 Los demás aceites de girasol y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</p>	<p>15.12.29.00.00 Los demás aceites de algodón y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</p> <p>15.13.19.00.00 Los demás aceites de coco (de copra) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</p> <p>15.13.29.10.00 Los demás aceites de almendra de palma (palmiste), y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</p> <p>15.14.19.00.00 Los demás aceites de nabo (de nabina) o de colza con bajo contenido de ácido erúico y sus fracciones.</p> <p>15.14.99.00.00 Los demás aceites de nabo (de nabina), colza o mostaza, y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</p> <p>15.15.29.00.00 Los demás aceites de maíz y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.</p> <p>15.16.20.00.00 Grasas y aceites, vegetales y sus fracciones, parcial o totalmente hidrogenados, interesterificados, reesterificados o elaidinizados, incluso refinados, pero sin preparar de otro modo.</p> <p>15.17.10.00.00 Margarina- excepto la margarina líquida.</p> <p>15.17.90.00.00 Las demás margarina, mezclas o preparaciones alimenticias de grasas o aceites, animales, vegetales o de origen microbiano, o de fracciones de diferentes grasas o aceites, de este capítulo, excepto las grasas y aceites alimenticios o sus fracciones de la partida 15.16.</p> <p><b>ARTÍCULO 3°. VIGENCIA Y DEROGATORIA.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>De honorable congresista,</p>  <p><b>MAURICIO GÓMEZ AMÍN</b> Ponente Senador de la República</p>

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1478 - miércoles, 18 de septiembre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto proyecto de acto legislativo número 02 de 2024 senado, por medio del cual se modifican los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia, fortaleciendo la representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso de la República.....	1
Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley estatutaria número 138 de 2024 Senado, por medio de la cual se fortalece el Banco Nacional de Perfiles Genéticos con fines de investigación judicial en materia penal y se dictan otras disposiciones. ....	6
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 28 de 2024 Senado y 213 de 2023 Cámara, Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos. ....	9