



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 629

Bogotá, D. C., martes, 6 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 291 DE 2024 CÁMARA

*por la cual se declaran exentos de los impuestos
saludables a algunos derivados de la leche.*

Bogotá, D. C., 30 de abril de 2025

Doctoras

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria General

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Ponencia Negativa para
Segundo Debate al Proyecto de Ley Ordinaria
número 291 de 2024 Cámara**

Respetadas Presidente y Secretaria:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, atentamente nos permitimos rendir Informe de Ponencia Negativa para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara, *por la cual se declaran exentos de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.*

Cordialmente,

María Del Mar Pizarro García

Representante a la Cámara por
Bogotá - Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 291 DE 2024 CÁMARA

*por la cual se declaran exentos de los impuestos
saludables a algunos derivados de la leche.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, a continuación presentamos ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara, *por la cual se declaran exentos de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.*

La presente ponencia se estructura así:

- I. Trámite Legislativo
- II. Síntesis del proyecto de ley
- III. Justificación de la Ponencia Negativa
- IV. Proposición

I. ORIGEN DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara fue radicado el 4 de septiembre de 2024 por un

grupo de congresistas pertenecientes a diferentes bancadas, encabezados por el honorable Senador *Richard Humberto Fuelantala Delgado*. También suscriben la iniciativa los honorables Senadores *Pedro Hernando Flórez Porras, Nadia Georgette Blel Scaff, Iván Leonidas Name Vásquez, Marcos Daniel Pineda García, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Édgar Díaz Contreras, Paulino Riascos Riascos, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Sor Berenice Bedoya Pérez, John Jairo Roldán Avendaño y Juan Samy Merheg Marún*, así como los Representantes *Juan Daniel Peñuela Calvache y Armando Antonio Zabaraín D'Arce*.

La propuesta legislativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1527 de 2024. Posteriormente, mediante comunicación del 11 de octubre de 2024, la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponentes para primer debate a los honorables Representantes *Leonardo de Jesús Gallego Arroyave* (Coordinador Ponente), *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Wilder Ibersón Escobar Ortiz y Lina María Garrido Martín*.

En las sesiones ordinarias de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, llevadas a cabo los días 11 y 12 de marzo de 2025, el proyecto fue aprobado en primer debate. Posteriormente, mediante comunicación del 22 de abril de 2025, la Secretaría de la misma comisión designó como ponentes para segundo debate a los honorables Representantes *Leonardo de Jesús Gallego Arroyave* (Coordinador ponente), *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Wilder Ibersón Escobar Ortiz, Lina María Garrido Martín y María del Mar Pizarro García*.

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara propone modificar el Estatuto Tributario con el fin de excluir de los denominados “impuestos saludables” a ciertos derivados de la leche, tanto en su presentación líquida como sólida.

El articulado original contempla:

Tabla 1. Articulado original del Proyecto de ley

Artículo	Resumen
Artículo 1°. Objeto	Establece que la ley tiene por objeto excluir algunos derivados de la leche de los impuestos saludables creados por la Ley 2277 de 2022 y regulados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.
Artículo 2°. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1° del artículo 513-1 del Estatuto Tributario	Adiciona un numeral 6 al párrafo 1° del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, mediante el cual se excluyen del impuesto a las bebidas ultraprocesadas los siguientes productos: yogures, kumis, leches fermentadas larga vida y leches saborizadas.

Artículo	Resumen
Artículo 3°. Adiciónese un párrafo 5° al artículo 513-6 del Estatuto Tributario	Adiciona un párrafo 5° al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, eximiendo del impuesto a productos comestibles ultraprocesados a las cremas de leche, mantequillas, aceites o grasas de mantequilla, quesos, sueros, manjar blanco, leches condensadas azucaradas, postres de leche y helados.
Artículo 4°. Vigencia	Establece que la ley entrará en vigor a partir de su promulgación y deberá ser reglamentada por el Gobierno nacional en un plazo máximo de 90 días.

Además, en su exposición de motivos, el autor del proyecto justifica la medida con base en las recomendaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre el consumo de lácteos, los problemas de hambre en el país, la caída en el consumo de leche y la crisis que enfrenta el sector lechero nacional.

En la sesión del primer debate de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fue aprobado el siguiente articulado tras la aprobación de dos proposiciones. El artículo para segundo debate contempla lo siguiente.

Tabla 2. Articulado presentado para segundo debate

Artículo	Resumen
Artículo 1°. Objeto	Establece que la ley tiene por objeto excluir algunos derivados de la leche de los impuestos saludables creados por la Ley 2277 de 2022 y regulados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.
Artículo 2°. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1° del artículo 513-1 del Estatuto Tributario	Adiciona un numeral 6 al párrafo 1° del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, mediante el cual se excluyen del impuesto a las bebidas ultra procesadas los siguientes productos: yogures, kumis y leches fermentadas larga vida.
Artículo 3°. Adiciónese un párrafo 5° al artículo 513-6 del Estatuto Tributario	Adiciona un párrafo 5° al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, eximiendo del impuesto a los productos comestibles y ultra procesados industrialmente a las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, suero costeño o atollabuey y el manjar blanco.
Artículo 4°. Vigencia	Establece que la ley entrará en vigor a partir de su promulgación y deberá ser reglamentada por el Gobierno nacional en un plazo máximo de 90 días.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA

a) Contradicción con la política de salud pública

El propósito del presente proyecto es excluir de los impuestos saludables una serie de productos lácteos, tanto líquidos como sólidos, bajo el argumento de incentivar su consumo y aliviar la situación del sector lechero. No obstante, esta propuesta entra en contradicción directa con los objetivos de salud pública que fundamentaron la creación de dichos

impuestos en la Ley 2277 de 2022, “*Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*”.

Dicha ley establece que los impuestos saludables son un instrumento técnico de tipo pigouviano, es decir, un tipo de impuesto diseñado para corregir una externalidad negativa. En este caso, se busca mitigar los efectos adversos sobre la salud derivados del consumo de ciertos bienes, mediante dos mecanismos principales: i) el desincentivo del consumo de productos perjudiciales, y ii) la generación de recursos públicos para financiar los costos del sistema de salud asociados a enfermedades relacionadas con dicho consumo.

En este mismo sentido la Corte Constitucional (2023) se ha pronunciado a favor de mantener los impuestos saludables ante acciones públicas de inconstitucionalidad, reconociendo que el objetivo de los mismos es desestimular el consumo de productos que tienen impactos negativos en la salud de las y los titulares de derechos, enfatizando que

con esta medida se busca “mitigar las causas de las enfermedades crónicas no transmisibles (por ejemplo, diabetes, hipertensión, sobrepeso, etc.), teniendo en cuenta que el consumo de bebidas azucaradas constituía uno de los elementos que más contribuía a su generación y que el mecanismo implementado (...) resultaba idóneo prima facie para alcanzar el fin deseado, en tanto las imposiciones específicas encaminadas a corregir externalidades negativas contribuían a desincentivar el consumo de los productos gravados al incrementar su precio, reducir su demanda y motivar su sustitución por alternativas más saludables”¹.

En consecuencia, se reconoce el impacto negativo que tienen para la salud pública el consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas y productos comestibles ultraprocesados. En este sentido, tanto la Ley 2277 de 2022 como la Resolución número 2492 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) definen de manera clara qué se considera un producto ultraprocesado. (Tabla 3).

Tabla 3. Definiciones de producto ultraprocesado en Colombia

Entidad	Definición
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Ley 2277 de 2022)	<p>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la “purificación” de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los- productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, “mejoradores” sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).</p> <p><u>Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos,</u> además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un <u>elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio,</u> y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados. <u>(subrayado fuera de texto).</u></p> <p>Fuente: Ley 2277 de 2022. Recuperado de Función Pública</p>
Ministerio de Salud y Protección Social (Resolución número 2492 de 2022)	<p>Productos alimenticios ultraprocesados: productos alimenticios elaborados con procesos tecnológicos, sometidos a procesos de transformación a los cuales se les añade sal, azúcar, grasas u otros ingredientes. <u>Tienen más de 5 ingredientes y/o aditivos y menos del 50% de los ingredientes son alimentos sin procesar o mínimamente procesados.</u> Dentro de sus ingredientes se incluyen, pero no se limitan a: caseína, suero de leche, hidrolizado de proteína, proteínas aisladas de soja, aceites hidrogenados, parcialmente hidrogenados o interesterificados, almidones modificados. <u>(subrayado fuera de texto).</u></p> <p>Fuente: Resolución número 2492 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social.</p>

En línea con lo anterior, la Ley 2277 de 2022, en el caso específico de los lácteos y de acuerdo con el concepto técnico del MSPS del 17 de diciembre de 2024, grava únicamente a las bebidas lácteas azucaradas, quesos y otros derivados lácteos que al ser formulaciones industriales con contenidos excesivos de nutrientes críticos, uso de aditivos y por su alto grado de procesamiento se clasifican como productos ultraprocesados. Es decir, los alimentos que son únicamente procesados, como la leche líquida pasteurizada, o el queso fresco sin aditivos, no están sujetos al impuesto, ya que no cumplen con los criterios de ultraprocesamiento establecidos por la normatividad

vigente (ver Imagen 1).

Imagen 1. Clasificación de productos derivados lácteos: natural, procesado y ultraprocesado



Fuente: Tomada de la Guía Alimentaria para la Población Uruguaya (MSP, 2016).

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-435. M. P. Alejandro Linares Castillo. Bogotá. 2023.

Por tanto los impuestos saludables son un avance muy importante en materia de salud pública ya que su objeto supera el horizonte fiscal y busca disminuir el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados que son nocivos para la salud, aumentando su precio de venta final. Acoge esta normativa además otros avances clave del país en la regulación de estos productos como el etiquetado frontal de advertencia emanado de la Ley 2120 de 2021 y reglamentado en la Resolución número 2492 de MinSalud, que toma como referente para establecer los contenidos que se consideran excesivos de azúcares añadidos, sodio, grasas saturadas el principal estándar internacional sobre perfiles de nutrientes de acuerdo al nivel de procesamiento, que es el Perfil de Nutrientes de OPS/OMS².

Todo el rigor bajo el cual están diseñados los impuestos saludables guarda proporción con la evidencia científica contundente a nivel global que relaciona el consumo de productos comestibles ultraprocesados con las principales Enfermedades No Transmisibles (ENT) que aquejan a la población: diabetes tipo 2, hipertensión arterial, enfermedades cardiovasculares y diversos tipos de cáncer³ y que son la principal causa de morbilidad en el país⁴.

La mayor asequibilidad de productos ultraprocesados, sin ninguna regulación, ha derivado en un consumo compulsivo de los mismos al que no es ajeno Colombia, lo cual ha sido motivo de preocupación por parte de organizaciones como la OPS que ha considerado que su “venta crece desproporcionadamente en comparación con la de otros alimentos, invadiendo los platos con productos que no contribuyen a la buena salud”⁵.

b) Efectos de los impuestos saludables a nivel nacional

Uno de los principales aportes de la implementación de estos impuestos en el país se caracteriza porque buscan desincentivar el consumo de productos ultraprocesados con altos niveles de azúcar, sodio o grasas saturadas, en línea con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta misma organización ha sido enfática en afirmar que reducir la asequibilidad de las bebidas azucaradas mediante el uso de impuestos especiales es una herramienta eficaz para reducir el consumo de bebidas ultraprocesadas y

promover consumos saludables⁶. De acuerdo con lo anterior, el *Global Center for Legal Innovation on Food Environments* emitió un concepto negativo al presente proyecto de ley, pues sus disposiciones limitan el efecto de los mencionados impuestos y en su argumentación hace énfasis que su aprobación representaría un retroceso en los derechos de los consumidores, especialmente en su derecho a recibir información clara sobre los efectos del consumo de estos productos en la salud.

Los efectos positivos de los impuestos saludables han sido ampliamente documentados, según el MSPS. Por ejemplo, la prevalencia de sobrepeso en la población colombiana es actualmente del 56%, y la de obesidad, del 19%. Con la introducción de estos impuestos, específicamente en el caso de las bebidas azucaradas, se espera que, con una tarifa de \$750 pesos por litro, la tasa de sobrepeso disminuya entre 1,5 y 4,9 puntos porcentuales (pp), y la de obesidad, entre 1,1 y 2,4 pp.

Por otro lado, en Colombia el 5,6% de la población adulta padece diabetes, lo que equivale a aproximadamente 2,2 millones de personas⁷. Esta enfermedad se encuentra entre las principales causas de mortalidad en el país. Además, se estima que cerca del 48% de los nuevos casos tienen una correlación directa con el consumo de bebidas azucaradas. Con la implementación del impuesto, se podrían prevenir entre 86.000 y 134.000 nuevos casos de diabetes tipo 2 para el año 2030.

Así mismo, de acuerdo con Educar Consumidores⁸, diversos estudios han demostrado que los impuestos a bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados no sólo son eficaces desde el punto de vista fiscal, sino que representan una herramienta poderosa de política pública en salud. En Colombia, un impuesto del 20% sobre bebidas endulzadas podría generar una disminución del consumo cercana al 20%, según cálculos del MSPS en 2016 (Vecino *et al.*, 2018), e incluso hasta un 32,4%, de acuerdo con un estudio conjunto de la Universidad de Carolina del Norte, la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de los Andes (Caro *et al.*, 2017). Este impuesto tendría efectos significativos en la salud pública, reduciendo la prevalencia de sobrepeso en cerca del 3,9% y la obesidad en aproximadamente 2,1%, particularmente en la población de menores ingresos (Vecino *et al.*, 2018).

Además, se ha demostrado que esta medida es costo-efectiva, ya que reduce el consumo de bebidas dañinas al tiempo que genera ingresos fiscales, sin representar una carga adicional para el sistema de

² OPS (2016). Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. Washington. Disponible en https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf

³ Popkin. B. (2020). Ultra-processed foods' impacts on health. 2030 – Food, Agriculture and rural development in Latin America and the Caribbean, No. 34. Santiago de Chile. FAO.

⁴ University of Washington. Institute for Health Metrics and Evaluation. Global Burden of Disease Study. 2019.

⁵ Organización Panamericana de la Salud. Disponible en: <https://www.paho.org/en/news/23-10-2019-ultra-processed-foods-gain-ground-among-latin-american-and-caribbean-families>

⁶ WHO. Global report on the use of sugar-sweetened beverage taxes. Geneva. 2023. Licence:CC BY-NC-SA 3.0 IGO

⁷ Cuenta de Alto Costo. (2024, agosto 31). Día Mundial de la Diabetes: Colombia enfrenta una creciente carga de la enfermedad. Cuenta de Alto Costo. <https://cuentadealtocosto.org/general/dia-mundial-de-la-diabetes/>

⁸ Educar Consumidores. (s.f.). Impuestos saludables. <https://educarconsumidores.org/impuestos-saludables/>

salud (Brownell *et al.*, 2009). Se estima que alrededor de 25 billones de pesos anuales se destinan en Colombia a la atención de enfermedades prevenibles asociadas a una mala alimentación. En particular, el gasto en atención de diabetes atribuible al consumo de bebidas endulzadas ascendía a 1,1 billones de pesos en 2020 (MSPS).

Para FIAN Colombia, en su quinto informe sobre la situación del derecho a la alimentación en el país, la imposición de medidas tributarias como los impuestos saludables refleja el compromiso político de priorizar los derechos a la salud, la alimentación y nutrición adecuada y la soberanía alimentaria, al mismo tiempo que se aborda con estas medidas los desafíos más amplios asociados a las implicaciones en salud de las personas y del planeta de la profundización de las dietas corporativas⁹. Además, la misma organización, en su interés por proteger la medida, se ha pronunciado con conceptos negativos sobre este proyecto de ley en distintos escenarios.

La academia, representada por la Red Académica por el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, ha enfatizado que los productos objeto del impuesto se amparan en la imagen del “alimento real”, como es la leche, pero que en realidad corresponden a productos ultraprocesados altamente nocivos para la salud. Esta red ha reiterado su preocupación por iniciativas legislativas como la presente, al considerarlas regresivas frente a los avances en materia de derechos humanos, particularmente en lo relacionado con el derecho a la salud y a una alimentación adecuada, avances que el país ha logrado gracias a medidas como los impuestos saludables.

De igual manera, organizaciones de la sociedad civil como FIAN Colombia¹⁰ han manifestado su rechazo a este tipo de propuestas que debilitan las políticas públicas de salud alimentaria construidas con base en evidencia científica y principios de justicia social que defiende el derecho a la alimentación adecuada y la soberanía alimentaria, han conceptualizado negativamente advirtiendo que esta iniciativa representa una seria amenaza al logro de salud pública alcanzado con los impuestos saludables, al abrir la posibilidad de que se quieran excluir del impuesto Productos Comestibles y Bebibles Ultraprocesados y que la iniciativa carece de sustento técnico para los fines que persigue ya que en sus planteamientos no aborda los verdaderos problemas estructurales que están afectando al sector lechero del país y que beneficiar al sector productor de leche en el país no se logra excluyendo los ultraprocesados de los impuestos saludables.

El mismo MSPS, rector de las políticas en materia de salud pública se pronunció sobre la inconveniencia

de este proyecto de ley, pues afirma que la Ley 2277 de 2022 grava únicamente a los ultraprocesados, teniendo en cuenta la cantidad de aditivos y su alto nivel de procesamiento y por ende, su efecto en la salud. Por ello en palabras del Ministerio “no se considera conveniente la viabilidad de un proyecto de ley que como en el caso específico pretende desgravar productos ultraprocesados”.¹¹ Así mismo señala que como se profundizará en los siguientes apartados, la crisis del sector lechero no debería ser un motivo de este proyecto, pues está atendiéndose a otras causas como la sequía, cambio climático, mayor importación, conflicto de Ucrania y Rusia, entre otras.

c) Crisis lechera

La crisis del sector lechero colombiano es otro de los argumentos del proyecto, puesto que sugiere que los impuestos saludables han propiciado dicha crisis. Sin embargo en los análisis que se hicieron con representantes del sector en el Control político realizado el pasado 24 de septiembre por la Comisión quinta de la Cámara de Representantes, se demostraron como las causas fundamentales de la crisis las condiciones desiguales de comercio que han impuesto los TLC, la alta importación de materias primas en este sector especialmente leche en polvo y lactosuero, la baja capacidad de vigilancia y sanción con el uso de lactosueros que hace la industria y la falta de apoyo a los pequeños productores de leche a través de subsidios, que son quienes quedan más desprotegidos antes las adversas condiciones del mercado¹².

En relación con las cifras presentadas sobre la leche como un insumo importante para la fabricación de los productos ultraprocesados, es importante precisar que por una parte no se trata de leche líquida que es en mayor medida la que proveen los productores nacionales de leche como se observa en la Gráfica 1. y además se ha dado a conocer por el mismo sector lechero que un segmento importante de la leche utilizada como insumo es importada, es decir no es de procedencia nacional.

Gráfica 1. Productos lácteos usados por la industria láctea



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2022).

⁹ FIAN Colombia. Quinto Alimentar en vez de hambre. Quinto informe sobre la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. Disponible en: <https://fiancolombia.org/quinto-informe/>

¹⁰ FIAN Colombia, 2025, Concepto técnico al PL 291 de 2024, disponible en <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2025-02/CONCEPTO%20FIAN%20COLOMBIA-%20PL.%20291-2024C.pdf>

¹¹ Ministerio de Salud, 2024, Concepto técnico al PL 291 de 2024, disponible en <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2025-02/CONCEPTO%20MIN%20SALUD%20-%20PL.%20291-2024C.pdf>

¹² Cámara de Representantes, Comisión Quinta, Sesión ordinaria de 24 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.youtube.com/live/8eniZELY11Q?feature=shared>

Según el archivo de productos y materias primas que usa la industria y que es información oficial del DANE correspondiente al año 2022, el mayor uso que hace la industria de productos lácteos como insumo corresponde a suero de leche en polvo y el 30% de esta materia prima es importada y leche en polvo entera, descremada y semidescremada, en la que el 57% es importada. (Tabla 4).

Tabla 4. Participación en el Consumo Industrial de Derivados Lácteos y Porcentaje de Producto Importado

ARTÍCULOS	Participación en el total del valor consumido por la industria	% Importado
Leche pasteurizada entera	1,21	0
Leche pasteurizada descremada	0,01	0
Leche pasteurizada deslactosada	0,15	0
Crema de leche	1,01	21,87
Suero de leche	0,74	0,49
Suero de leche en polvo	1,16	30,26
Leche entera en polvo	6,52	4,45
Leche en polvo azucarada	0,13	0
Leche en polvo descremada y semidescremada	4,37	53,01
Leche concentrada	0,87	0
Leche condensada	0,25	0

Fuente: Cálculos propios con base en DANE 2022.

Es decir, además de otros fenómenos estructurales que afectan al sector lechero, las importaciones de productos lácteos como insumo en detrimento de la producción nacional son aspectos de relativa importancia que no se explican por la entrada en vigencia de los impuestos saludables.

De igual forma, es importante precisar que los impuestos saludables que han entrado en vigencia en Colombia, no cubren la totalidad de los productos producidos por la industria, sino aquellos denominados ultraprocesados con altos contenidos de nutrientes críticos, es decir que los productos procesados y, mínimamente procesados no están cubiertos por el impuesto, por lo que en el agregado no impacta la demanda de insumos como la leche que harían los productos sin impuesto.

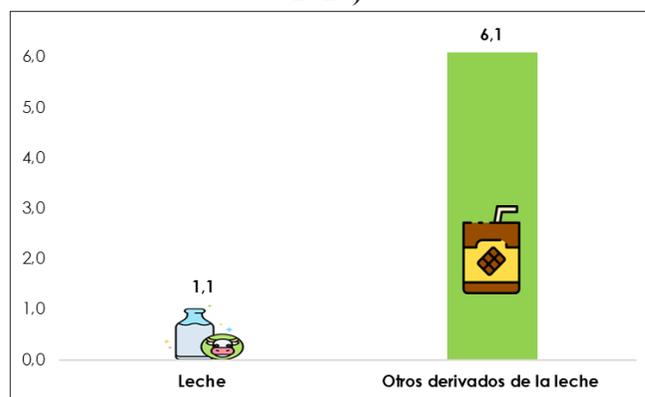
Ha sido demostrado ampliamente por la evidencia¹³ post implementación para Chile, Perú, México, Filipinas entre otros países, que este

tipo de impuestos no han significado reducciones en el empleo, ni ha tenido impactos económicos negativos, entre otras razones por el suficientemente documentado efecto sustitución que hace que los consumidores sustituyan el consumo de productos dañinos para la salud por productos saludables que también utilizan como insumo la leche.

Finalmente, es importante cuantificar los impactos económicos de no contar con un impuesto los suficientemente robusto en relación con los productos incluidos para que tenga el impacto necesario en materia de salud pública, es decir que tenga impacto en indicadores de reducción de obesidad y las ENT que general, así, ha sido suficientemente documentado por la OCDE, que en su último estudio destaca cómo la obesidad y las Enfermedades No Transmisibles (ENT) pueden generar pérdidas de PIB cercanas al 3% y pérdidas de empleos debido al ausentismo y presentismo laboral derivados de estas enfermedades¹⁴.

De acuerdo con los últimos datos de inflación, desde la implementación del impuesto saludable evidenciamos que, mientras la leche casi no ha subido de precio, tan solo un 1,1%, la categoría de otros derivados de la leche (donde más ultraprocesados hay) como yogures endulzados, avenas líquidas y otras bebidas saborizadas con contenidos mínimos de leche, han aumentado un 6,1%. Esto demuestra que el impuesto cumple su función: afectar el precio de los productos ultraprocesados y no a los alimentos reales. (Gráfico 2).

Gráfica 2. Inflación desde la implementación del impuesto saludable (noviembre 2023-marzo 2025)



Fuente: datos en porcentaje, elaboración propia con datos del IPC del DANE (2025).

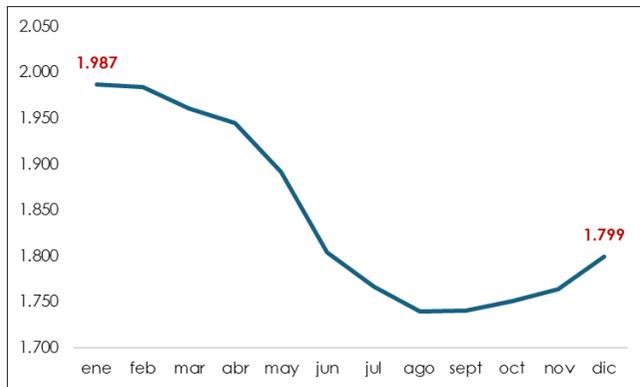
No obstante, el campesino que produce la leche, la está vendiendo más barata. En el 2024 pasó de venderse de \$1.987 en enero a \$1.799 en diciembre el litro, es decir, una reducción del 10%. Pero como se vio en el gráfico 2, la leche que venden los supermercados no ha bajado de precio. Esto explica en parte las causas de la crisis del sector lechero, pues mientras que a los pequeños productores se les está comprando la leche cada vez más barata, las grandes cadenas y superficies comerciales la siguen vendiendo a los consumidores casi que por el mismo precio.

¹³ Paraje, Guillermo & Colchero, Arantxa & Wlasiuk, Juan & Sota, Antonio & Popkin, Barry. (2021). The effects of the Chilean food policy package on aggregate employment and real wages. Food Policy. 100. 102016. 10.1016/j.foodpol.2020.102016., [https://www.thelancet.com/journals/lanwpc/article/PIIS2666-6065\(23\)00230-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanwpc/article/PIIS2666-6065(23)00230-4/fulltext), Juan-José Díaz, Alan Sánchez, Francisco Diez-Canseco, J. Jaime Miranda, Barry M. Popkin

¹⁴ OECD (2019), The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/67450d67-en>.

Es decir, se están quedando con el margen, y aun así, se ha promovido la idea de que el impuesto saludable es el responsable del alza, lo cual les beneficia para proteger sus ganancias, mientras promueven sus productos ultraprocesados con contenidos mínimos de lácteos naturales, como si fueran saludables.

Gráfica 3. Evolución del precio de la leche cruda en finca (2024).



Fuente: elaboración propia con datos del SIPSA del DANE

El verdadero problema radica en la concentración del poder de mercado en la cadena de distribución, que oprime al productor rural y engaña al consumidor final haciendo que el consumo caiga. Por eso el camino no es fomentar la ingesta de productos ultraprocesados bajándoles el impuesto como forma de apoyo indirecto. Esta es una solución regresiva e insostenible. Las políticas de fomento deben dirigirse a apoyar la producción de leches frescas, quesos artesanales sin aditivos y el acceso a mercados de alimentos reales, no a productos ultraprocesados que deterioran la salud pública.

d) Impacto fiscal no cuantificado

En línea con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”, la presente iniciativa no evidencia fuentes sustitutivas de ingresos para la pérdida de recaudo que sufriría el Gobierno nacional Central.

En una situación fiscal como la que se evidencia actualmente, cualquier disminución de ingresos puede representar un riesgo crítico para la estabilidad fiscal del país. Al cierre de 2024, el déficit fiscal se ubicó en 6,8% del PIB, y para febrero de 2025 ya se registra un déficit acumulado de 1,7% del PIB, lo que representa un aumento de 0,8 puntos porcentuales frente al mismo periodo del año anterior.

Así, la eliminación de estos impuestos reduciría el recaudo en un contexto fiscal complejo, donde el impuesto saludable ha alcanzado un nivel de 0,13% del PIB en 2024. Esto equivale a aproximadamente \$288 mil millones provenientes de bebidas azucaradas y \$1,9 billones por alimentos ultraprocesados.

Además, cabe destacar, como se hizo anteriormente que este impuesto no ha impactado

significativamente los precios de la leche y sus derivados, salvo en los lácteos ultraprocesados, que registraron un incremento del 3%, cumpliendo con su objetivo de gravar productos con ingredientes añadidos.

IV. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito respetuosamente a la plenaria de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** al Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara, por la cual se declaran exentos de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.

María Del Mar Pizarro García

Representante a la Cámara por
Bogotá - Ponente

Referencias

- Cámara de Representantes, Comisión Quinta. (2024, septiembre 24). Sesión ordinaria de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/live/8eniZELY11Q?feature=shared>
- Colchero, M. A., Caro, J. C., & Popkin, B. M. (2023). Mexico's sugar-sweetened beverage tax ten years later: Actions needed to strengthen its impact. *The Lancet Regional Health – Americas*, 30, 100623. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100623>
- Congreso de Colombia. (2022). Ley 2277 de 2022: Por la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* número 52.211. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199883>
- Cuenta de Alto Costo. (2024, agosto 31). Día Mundial de la Diabetes: Colombia enfrenta una creciente carga de la enfermedad. Cuenta de Alto Costo. <https://cuentadealtocosto.org/general/dia-mundial-de-la-diabetes/>
- Educar Consumidores. (s.f.). Impuestos saludables. Educar Consumidores. <https://educarconsumidores.org/impuestos-saludables/>
- FIAN Colombia. (2024). Alimentar en vez de hambre: Quinto informe sobre la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. FIAN Colombia. <https://fiancolombia.org/quinto-informe/>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). Resolución número 2492 de 2022: Por la cual se adopta el etiquetado frontal de advertencia en productos comestibles y bebidas ultraprocesadas. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolución%20No.%202492de%202022.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). Concepto técnico al Proyecto de Ley

número 291 de 2024 Cámara. Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2025-02/CONCEPTO%20MIN%20SALUD%20-%20PL.%20291-2024C.pdf>

- OECD. (2019). The heavy burden of obesity: The economics of prevention. OECD Health Policy Studies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/67450d67-en>

- Organización Panamericana de la Salud. (2019, octubre 23). Ultra-processed foods gain ground among Latin American and Caribbean families. Organización Panamericana de la Salud. <https://www.paho.org/en/news/23-10-2019-ultra-processed-foods-gain-ground-among-latin-american-and-caribbean-families>

- OPS. (2016). Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. Washington. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf

- Paraje, G., Colchero, A., Wlasiuk, J., Sota, A., & Popkin, B. (2021). The effects of the Chilean food policy package on aggregate employment and real wages. Food Policy, 100, 102016. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2020.102016>

- Popkin, B. (2020). Ultra-processed foods' impacts on health. 2030 – Food, Agriculture and Rural Development in Latin America and the Caribbean, No. 34. Santiago de Chile: FAO.

- University of Washington, Institute for Health Metrics and Evaluation. (2019). Global Burden of Disease Study 2019.

- WORLD HEALTH ORGANIZATION. (2023). GLOBAL REPORT ON THE USE OF SUGAR-SWEETENED BEVERAGE TAXES. GENEVA: WORLD HEALTH ORGANIZATION. LICENCE: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. [HTTPS://WWW.WHO.INT/PUBLICATIONS/I/ITEM/9789240076643](https://www.who.int/publications/i/item/9789240076643)

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIONES ORDINARIA DE LOS DÍAS MARTES ONCE (11) Y MIÉRCOLES DOCE (12) DE MARZO DE DOS MIL VEINTICINCO (2025)

PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2024 CÁMARA

por la cual se declaran exentos de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto declarar exentos a algunos derivados de la leche de los “impuestos saludables” contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.

Artículo 2º. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1º del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida.”

Artículo 3º. Adiciónese un párrafo 5º al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“PARÁGRAFO 5º. Las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, suero costeño o atollabuey y el manjar blanco, se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas”.

Artículo 4º. Vigencia. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, martes, once (11) de marzo y miércoles (12) de marzo de dos mil veinticinco (2025). - En Sesiones de las fechas fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley N.º. 291 de 2024 Cámara, “POR LA CUAL SE DECLARAN EXENTOS DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE”, previo anuncio de su votación en Sesiones Ordinarias de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día martes cuatro (4) de marzo y once (11) de marzo de dos mil veinticinco (2025), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes./.

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Presidente

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

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

Bogotá D.C., 30 de abril de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia negativa para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 291 de 2024 Cámara, “POR LA CUAL SE DECLARAN EXENTOS DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE”, suscrita por la Honorable Representante MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D.C. 30 de abril de 2025.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
PRESIDENTE


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 114 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se establece el Programa
Creando más empresa otorgando beneficios
económicos para la formalización empresarial de
Mipymes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D. C., abril 28 de 2025.

Doctora

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

PRESIDENTA

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia para Segundo
Debate al Proyecto de Ley número 114 de 2024
Cámara, por medio del cual se establece el programa
Creando más empresa otorgando beneficios
económicos para la formalización empresarial de
Mipymes y se dictan otras disposiciones.**

Respetada señora Presidenta:

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Ley número 114 de 2024 Cámara, por medio del cual se establece el programa Creando Más Empresa otorgando beneficios económicos para la formalización empresarial de Mipymes y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coordinadora Ponente



SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara por Córdoba
Coordinadora Ponente



LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
Representante a la Cámara por Arauca
Ponente



MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara por Sucre
Ponente



JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Ponente



CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
Representante a la Cámara por Meta
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
114 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se establece el Programa
Creando más empresa otorgando beneficios
económicos para la formalización empresarial de
Mipymes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 28 de abril de 2025.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Trámite Legislativo
2. Objeto del proyecto de ley
3. Argumentos que justifican la ponencia
4. Consideraciones de los ponentes
5. Impacto Fiscal
6. Conflicto de interés
7. Proposición con que termina el informe de ponencia
8. Texto propuesto para segundo debate

1. TRÁMITE LEGISLATIVO

La presente iniciativa fue radicada el 31 de julio de 2024 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Senadores: *Juan Carlos Garcés Rojas, Julio Elías Vidal, Juan Felipe Lemos Uribe, John Moisés Besaile Fayad, Norma Hurtado Sánchez, José Alfredo Gnecco Zuleta* y los honorables Representantes: *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Astrid Sánchez Montes de Oca, Teresa de Jesús Enriquez Rosero, Alexander Guarín Silva, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Hernando Guida Ponce, José Eliécer Salazar López, Camilo Esteban Ávila Morales, Ana Rogelia Monsalve Álvarez, Diego Fernando Caicedo Navas, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Saray Elena Robayo Bechara, Ana Paola García Soto, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa y Milene Jarava Díaz*, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1154 de 2024.

El 4 de septiembre de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante Oficio número C.T.C.P. 3.3.-105-2024 Cámara designó como coordinadoras ponentes a las honorables Representantes *María del Mar Pizarro García y Saray Elena Robayo Bechara* y como ponentes a los honorables Representantes, *Lina María Garrido Martín, Milene Jarava Díaz, Carlos Arturo Vallejo Beltrán y Julián Peinado Ramírez.*

El día 23 de septiembre de 2024, fue radicada ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1572 de 2024.

El pasado 11 de marzo de 2025, se rindió ponencia positiva en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la cual fue aprobada por unanimidad.

En desarrollo del primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes se aprobaron los artículos 1º, 5º, 6º, 7º, 10, 11 y 12 como vienen en la ponencia y se presentaron proposiciones avaladas a los artículos 2º, 3º, 4º, 8º y 9º por parte de los honorables Representantes *María del Mar Pizarro y Wilder Ibersón Escobar Ortiz.*

El día 25 de marzo de 2025 la mesa directiva

de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante Oficio número C.T.C.P. 3.3.-886-C-25 designó como coordinadoras ponentes a las honorables Representantes *María del Mar Pizarro García* y *Saray Elena Robayo Bechara* y como ponentes a los honorables Representantes, *Lina María Garrido Martín*, *Milene Jarava Díaz*, *Carlos Arturo Vallejo Beltrán* y *Julián Peinado Ramírez*, como ponentes para segundo debate.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear el programa “Creando más Empresas”, con el fin de promover la formalización empresarial del emprendimiento colombiano a través de un marco de sostenibilidad, articulación interinstitucional que apoye el ecosistema de emprendimiento y desarrollo empresarial en Colombia.

3. ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN LA PONENCIA

El emprendimiento ha sido motor del crecimiento económico del país, ha impulsado la economía del colombiano de a pie y ha sido la respuesta de miles de colombianos a las dificultades socioeconómicas generadas por el sostenimiento económico de sus familias.

La importancia de este grupo empresarial es tal que, las micro y pequeñas empresas que aportan aproximadamente el 40% del PIB nacional y contribuyen preponderantemente a la superación del desempleo pues, aportan el 80% del empleo nacional.¹

A pesar del papel fundamental que juegan las micro y pequeñas empresas, especialmente en las economías locales, a día de hoy lograr consolidar económicamente una Mipyme con vocación de crecimiento significa un gran reto pues los emprendedores tienen que superar varias barreras, como el sistema tributario, el registro de marca, elegir adecuadamente el tipo societario que mejor se adapte al caso en concreto, la vinculación formal de los empleados, entre otros.

4. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Para apoyar a los emprendedores en este proceso, se requieren programas que mediante el acompañamiento por parte de expertos y la puesta a disposición de distintas herramientas en pro de la formalización, permitiendo a las micro y pequeñas empresas tener acceso al primer crédito, establecerse formalmente con vocación de sostenibilidad, crecer y contribuir a la economía nacional.

Formalización empresarial.

La formalización empresarial es un objetivo que

se ha mencionado reiteradamente en los últimos años. Esto corresponde al proceso gradual para que empresas y negocios se incorporen a la economía formal. Este proceso no solo conlleva beneficios para las pequeñas y medianas empresas que llevan este proceso, al poder presentarse ante nuevos clientes, tener mayor oportunidad de financiación y acceder a beneficios que el gobierno genera para los y las empresarias. También trae beneficios para la economía nacional en términos de tributación, reducción de la precariedad laboral y defensa de los derechos de los trabajadores.

Al formalizarse, las empresas van a tener acceso a un amplio número de beneficios como lo es el acompañamiento interinstitucional para su organización, capacitación y crecimiento; ventajas competitivas frente a empresas no formales, mayor posibilidad de acceso al crédito, elegibilidad para apoyos económicos y no económicos cuando se presenten imprevistos negativos como fue la pandemia, entre otros.

Por otro lado, lograr un alto índice de formalidad empresarial contribuye al estado en la reducción de la corrupción², el lavado de activos, la precarización laboral y los índices de desempleo³, mayor cumplimiento a las normativas vigentes, a tener información real y actualizada que permita el adecuado enfoque de política pública⁴.

Enfoque de Mipymes

Las micro, pequeñas y medianas empresas juegan un papel fundamental en Colombia, ya que de estas dependen miles de colombianos, al generar cerca del 80% del empleo en el país y contribuyen significativamente al PIB. Según datos de ANIF, las Mipymes representan más del 90% de las empresas del país.

Pese al gran aporte de las Mipymes más del 50% de ellas terminan cerrando definitivamente. Se estima que, en el primer año de vida de las empresas en Colombia, 3 de cada 4 sobreviven (77.6%), en el quinto año, solo 1 de cada 2 empresas continúan vigentes (53.4%) y después de 10 años, solo 2 de cada 5 empresas prevalecen (40.5%).⁵

² Levy, 2008, Loayza, 1997, Perry, 2007 y Antón, 2014.

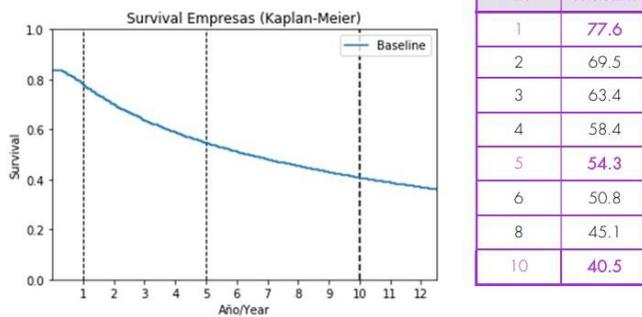
³ Cristina Fernández M. Informalidad empresarial en Colombia, 2020.

⁴ “la probabilidad de que una firma declare impuestos de renta, IVA o ICA es del 56%. Esta probabilidad se incrementa 67% si las firmas tenían RUT en el período anterior; 75%, si las firmas además tenían registro en Cámara de Comercio; 77%, si este registro había sido renovado y a 84%, si además la firma llevaba contabilidad”. Cristina Fernández M. Informalidad empresarial en Colombia, 2020.

⁵ Innpulsa, Factores determinantes de la supervivencia y exportación de las empresas colombianas. <https://www.innpulsa.com/sites/default/files/documentos-recursos-pdf/Entregable%204D%20-%20Documento%20Publicable.pdf>

¹ ANIF. Santa María Salamanca, Mauricio, 2021. RETOS Y OPORTUNIDADES DE LAS PYMES, 2021 [https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/retos-y-oportunidades-de-las-pymes/#:~:text=Las%20micro%20peque%C3%B1as%20y%20medianas,Producto%20Interno%20Bruto%20\(PIB\).](https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/retos-y-oportunidades-de-las-pymes/#:~:text=Las%20micro%20peque%C3%B1as%20y%20medianas,Producto%20Interno%20Bruto%20(PIB).)

Probabilidad Global de supervivencia para empresas



Fuente: Kaplan-Meier. RUES.⁶

Teniendo en cuenta la importancia de las Mipymes en el desarrollo económico, social y laboral en Colombia, resulta preponderante y necesario apoyar a este grupo empresarial para cimentar su permanencia en el tiempo con formalidad, crecimiento estructurado y acceso al crédito, toda vez que entre más empresas estén en la formalidad, más empleo y crecimiento económico va a tener el país.

Acceso al primer crédito

Actualmente el acceso al crédito formal por parte de empresas Mipymes es limitado pues, el factor de riesgo del crédito es bastante alto. Es por ello que, es preponderante brindar herramientas a los emprendedores para que puedan tener la posibilidad de acceder al primer crédito formal. Esta es una de las variables que va a impulsar los procesos de formalización y crecimiento económico, evitando que los emprendedores se vean forzados a tomar créditos informales⁷, aumentando su capacidad productiva, de contratación en condiciones de libre competencia y favorecer los procesos de formalización.

En el país se calcula que, seis de cada diez empresas son informales.⁸ Ese 60% no tiene acceso al acompañamiento estatal, beneficios por la formalización y mucho menos acceso al crédito formal. Debido a la baja capacidad para el acceso a créditos que permitan impulsar su empresa, los empresarios optan por acceder al gota a gota, préstamo informal que se da de manera inmediata, con pagos diarios, sin exigir requisitos, y con tasas de interés de hasta el 300%.

Por su parte, sobre el grupo de empresas debidamente formalizadas, si bien tienen acceso a

muchas ventajas que trae consigo la formalización, aún es muy bajo el porcentaje que llega a tener acceso al crédito formal, es así como según datos de Colombia Fintech, se calcula que el 62% de las Pymes no tienen acceso al financiamiento.⁹

Al ver la dificultad para el acceso al crédito para las Mipyme, resulta notoria la necesidad de brindar apoyo y tomar acciones de fondo para garantizar el acceso al primer crédito y brindar herramientas para que las solicitudes de crédito de las Mipymes sean analizadas y tengan unas posibilidades reales de desembolso. Así, una vez estas unidades económicas cuenten con una fuente de financiación, superarán una barrera significativa para ser incluidas financieramente al contar con un historial crediticio.

Garantías o colaterales para acceso de créditos

Como solución al bajo acceso al crédito formal, se ha encontrado que, en diferentes ocasiones, tal como sucedió en el marco de la emergencia sanitaria desencadenada por el COVID 19, el Gobierno nacional ha entregado garantías para respaldar la obtención del crédito. Este proyecto de ley contempla que estas garantías también sean aplicadas, dentro de la posibilidad de los recursos disponibles, a las empresas seleccionadas como motor fundamental de la economía nacional y popular, con una cobertura de hasta el 90% de los créditos, para que el riesgo de la entidad financiera disminuya y las empresas tengan mayores posibilidades de acceder al crédito, en pro de su crecimiento y sostenibilidad en el tiempo.

Si bien la disponibilidad presupuestal no permite que a todas las Mipymes tengan una garantía en sus créditos de hasta el 90%, el proyecto también busca que las Mipymes, tengan acceso al crédito en condiciones de formalidad. Por lo anterior, el proyecto de ley establece otros mecanismos que favorecerán un mejor puntaje para la obtención de crédito formal, poniendo a disposición la opción de que se dejen garantías mobiliarias como respaldo a la solicitud de créditos o microcréditos con los que las Mipymes busquen apalancar su crecimiento y permanencia en el tiempo.

El régimen de garantías mobiliarias creado con la Ley 1676 de 2013, permite que no solo puedan ser dados como garantía bienes materiales presentes, sino que por el contrario habilita a que como garantía se puedan otorgar bienes materiales o no, presentes o futuros que sean sujetos a una valuación.¹⁰ Con lo anterior se amplió el número de personas naturales y jurídicas que pueden llegar a tener acceso a créditos formales. Con el objetivo de apoyar a las Mipymes, los colocadores de crédito, al menos deberán, analizar a profundidad todas las solicitudes de crédito de las micro y pequeñas empresas en las que se pueda otorgar como respaldo del crédito garantías mobiliarias. Para la solicitud del crédito, las Mipymes contarán con el apoyo

⁶ Probabilidad global de supervivencia para empresas estimada con el método Kaplan-Meier. Ejes: Horizontal - Línea de tiempo en años, Vertical - Probabilidad supervivencia. Las líneas verticales demarcan 1, 5 y 10 años. Fuentes: RUES y cálculos propios.

Cuadro tomado de Innpulsa, Factores determinantes de la supervivencia y exportación de las empresas colombianas. Página 10.

⁷ Fernández Cristina, Fedesarrollo. Informalidad empresarial en Colombia.

⁸ *Portafolio*, En el país, seis de cada 10 empresas son informales. <https://www.portafolio.co/economia/en-el-pais-seis-de-cada-10-empresas-son-informales-527559>

⁹ Colombia Fintech, 2021. <https://colombiafintech.co/lineaDeTiempo/articulo/el-62-de-las-pymes-colombianas-no-tiene-acceso-a-financiamiento>

¹⁰ Ley 1676 de 2013. Artículo 3°.

técnico de las entidades vinculadas a este programa como lo son las Cámaras de comercio, Innpulsa y el fondo emprender.

Si bien las Mipymes tienen grandes retos para su consolidación en el tiempo con perspectiva de crecimiento, el apoyo para la creación de empresas sigue siendo una respuesta que la ciudadanía reclama, con toda razón debido a las dificultades para iniciar y hacer sostenible la unidad productiva. El primer semestre de 2022 la creación de empresa aumentó 3,7% frente al mismo periodo del año 2021, de ello se evidencia que las nuevas unidades productivas están conformadas por microempresas (99,69%), seguido por las pequeñas empresas (0,30%)¹¹, es decir por el sector Mipyme, mismo que requiere planes y acompañamiento para seguir influenciando positivamente en la creación de empleo y poder seguir aportando al PIB nacional.

Marco Normativo.

Decreto número 410 de 1971

Por el cual se expide el Código de Comercio.

Ley 590 de 2000

Tiene por objeto promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos.

Ley 789 de 2002

Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo se crea el “Fondo Emprender”.

Decreto número 4463 de 2006

Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006.

Ley 1014 de 2006 (De fomento a la cultura del Emprendimiento)

Establece, entre otros aspectos, el marco institucional para fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas. Para ello, se crea la Red Nacional para el Emprendimiento (RNE) que tiene por objeto: (i) establecer políticas y directrices orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento, (ii) formular un plan estratégico nacional para el desarrollo integral de la cultura para el emprendimiento, (iii) conformar mesas de trabajo, (iv) ser articuladora de organizaciones que apoyan acciones de emprendimientos innovadores y generadores de empleo en el país, y (v) desarrollar acciones conjuntas entre diversas organizaciones que permitan aprovechar sinergias y potenciar esfuerzos para impulsar emprendimientos empresariales. También se crean las Redes Regionales de Emprendimiento (RRE) buscando que a través

de dichas instancias mejorara la articulación entre actores que trabajan en el tema a nivel regional, y entre estos con las entidades del Gobierno nacional.

Decreto número 525 de 2009

Por medio del cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 590 de 2000 y demás normas concordantes.

Decreto número 1192 de 2009 (Por el cual se reglamenta la Ley 1014 de 2006)

De acuerdo con lo establecido en este decreto, la Red Nacional de Emprendimiento (RNE) aprobó en el año 2010 la Política Nacional de Emprendimiento, en la que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha asumido importantes retos relacionados con la aplicación de la Ley 1014 de 2006 de fomento a la cultura del emprendimiento, la cual lo compromete como actor responsable de la política pública en función de:

- Facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial.
- Promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación.
- Promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia.

Ley 1780 de 2016

Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

Decreto número 957 de 2019

En el que anuncia una nueva clasificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, con el fin de promover su desarrollo.

Ley 2069 de 2020:

Por la cual se “Impulsa el Emprendimiento en Colombia y se dictan otras disposiciones”, se generan oportunidades para la promoción, fomento y estímulo al desarrollo empresarial del modelo cooperativo, especialmente en temas relacionados con la creación de cooperativas, el impulso al emprendimiento cooperativo y al financiamiento.

5. IMPACTO FISCAL

Al disponer de la creación de un plan piloto para que Bancoldex pueda, directamente, otorgar el primer crédito a algunas Mipymes, el proyecto de ley tiene un impacto fiscal de 1.000 SMMLV. Para ello en oportunidad se ha de solicitar al ministerio de hacienda su concepto para avalar la iniciativa plasmada en el proyecto.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge,

¹¹ Confecámaras. Dinámica de Creación de Empresa en Colombia. 2020, página 7.

compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, procedente de participación en cualquier nivel dentro de los órganos encargados de la expedición de tarjetas profesionales en los organismos correspondientes.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra 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”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

“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.

a) *Beneficio particular:* 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.

b) *Beneficio actual:* aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) *Beneficio directo:* 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”.

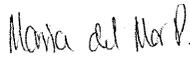
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

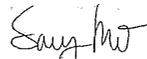
7. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas, presentamos ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al

Proyecto de Ley número 114 de 2024 Cámara, por medio del cual se establece el programa creando más empresas otorgando beneficios económicos para la formalización empresarial de Mipymes y se dictan otras disposiciones, con las modificaciones propuestas.

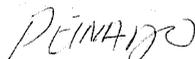
De los honorables Representantes,


MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coordinadora Ponente


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara por Córdoba
Coordinadora Ponente


LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
Representante a la Cámara por Arauca
Ponente


MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara por Sucre
Ponente


JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Ponente


CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
Representante a la Cámara por Meta
Ponente

8. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establece el programa *Creando Más Empresa otorgando beneficios económicos para la formalización empresarial de Mipymes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el programa “Creando más Empresa”, con el fin de promover la formalización empresarial del emprendimiento colombiano a través de un marco de sostenibilidad, articulación interinstitucional que apoye el ecosistema de emprendimiento y desarrollo empresarial en Colombia.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. El Programa “Creando Más Empresa”, será una estrategia de articulación y fortalecimiento de programas existentes, como Fabricas de Productividad, el Fondo Emprender del SENA y las iniciativas de formalización del Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Se garantizará la coordinación con el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y las Comisiones Regionales de Competitividad para su implementación efectiva a nivel territorial.

Parágrafo primero. Se garantizará que la implementación del programa contemple un enfoque territorial ajustando las estrategias a las particularidades económicas y sociales de cada región.

Parágrafo segundo. Se establecerán mecanismos de monitoreo y evaluación para garantizar el cumplimiento de los objetivos de articulación con programas existentes, asegurando que las acciones sean complementarias y no redundantes.

Artículo 3º. Comité electoral. Se conformará un comité integrado por un miembro del Ministerio

de Comercio, Industria y Turismo, con un miembro adicional por cada una de las entidades de su oferta institucional que vayan a coordinar el programa; un miembro en representación del SENA, y un miembro por la Cámara de Comercio para cada región.

Artículo 4°. Implementación del Programa “Creando Más Empresa”. El programa “Creando Más Empresa”, estará orientado a apoyar las Mipymes con proyectos empresariales que tengan vocación de sostenibilidad económica, que puedan hacer uso de las normas de promoción y formalización empresarial vigentes.

Las Cámaras de Comercio con el apoyo de las instituciones miembro del programa realizarán una convocatoria a nivel nacional en la cual se definen las condiciones de participación de las empresas sustentadas en criterios de sostenibilidad económica y apoyo a la economía popular.

Adicionalmente, las Cámaras de Comercio desarrollarán e implementarán programas de apoyo a empresas que participen en el programa. Estas acciones estarán encaminadas a la estructuración y escalamiento de los proyectos empresariales, con el fin de apoyarlos en su proceso de formalización y crecimiento.

Los proyectos seleccionados, de acuerdo a su necesidad y vocación de crecimiento, serán presentados para su financiación a través del fondo emprender u otro que sea adecuado al proyecto. El comité acompañará la elección y postulación al mecanismo de financiamiento.

Los proyectos con viabilidad financiera y técnica, también, podrán ser presentados para su financiación a través de líneas especiales de crédito apoyados con garantías mobiliarias.

Anualmente se evaluarán los resultados de las empresas para recomendar su continuidad en el programa y garantizar un apoyo idóneo. Para ello, será requisito indispensable contar con la inscripción o registro en la Cámara de Comercio y/o su respectiva renovación.

Parágrafo. El comité orientará la transición del beneficiario a otro programa que responda a la necesidad de proyecto empresarial y etapa de crecimiento, una vez se haya cumplido con el propósito del presente programa, para continuar en su camino a la formalidad y crecimiento.

Artículo 5°. Selección de empresas. El proceso de selección será definido por el propio comité, teniendo en cuenta como mínimo que los emprendimientos seleccionados cuenten con un plan de negocios construido en asesoría de las Cámaras de Comercio, y que adicional el 100% de los seleccionados por el programa deberán ser micro y pequeñas empresas.

Parágrafo primero. Por lo menos el 70% de los beneficiarios del programa “Creando más empresa” serán miembros de la economía popular.

Parágrafo segundo. El proceso de convocatoria de empresas Mipymes se desarrollará de manera

semestral y tendrá en cuenta el cumplimiento de la cuota de género según reglamento el comité, y considerará criterios como el uso de nuevas tecnologías o innovación, sin excluir por distinción académica o tipo de actividad económica.

Parágrafo tercero. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial realizará un proceso periódico de seguimiento, evaluación y control sobre la gestión realizada por el comité con el fin de garantizar transparencia y avance. De este proceso, se deberá enviar un informe a las comisiones económicas del Congreso de la República.

Artículo 6°. Difusión del programa. Las Cámaras de Comercio informarán a los usuarios de la existencia de los beneficios del programa y la forma de acceder a los mismos al momento de ser seleccionados.

Artículo 7°. Causales de exclusión del Programa. Los beneficios que se tratan en la presente ley se perderán en los siguientes eventos:

1. La no transición del Registro de Unidades Productivas en Formalización al registro mercantil cuando haya lugar.

2. No renovar oportunamente la matrícula mercantil, cuando haya lugar.

3. Incumplimientos de obligaciones en materia tributaria.

4. Desistir del proceso de convocatoria y selección en el programa “Creando Más Empresa” por decisión propia del emprendimiento participante.

5. Las personas naturales y jurídicas, que, con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, cancelen su matrícula y soliciten una nueva como persona natural o jurídica con la misma actividad económica.

Artículo 8°. Obtención del primer crédito. Las Mipymes beneficiarias del programa “Creando más empresa” contarán, a través del comité, con el apoyo adicional de instituciones como Bancoldex para adelantar y obtener su primer crédito con condiciones diferenciales y con respaldo del Fondo Nacional de Garantías o con garantías mobiliarias, al cual podrá acceder durante el primer año de ser parte del programa que se trata en la presente ley.

Parágrafo primero. El comité del programa Creando más Empresa deberá presentar acompañamiento, asesoría y guía personalizada legal, administrativa y comercial a la Mipyme beneficiaria en el proceso de acceder al crédito.

Parágrafo segundo. Las comisiones u honorarios que sean cobrados a la Mipyme beneficiaria por asesorar, acompañar, guiar y apoyar su proceso de solicitud y acceso al crédito serán asumidos por el SENA.

Parágrafo tercero. Como plan piloto para garantizar la obtención del primer crédito, el gobierno nacional entregará a Bancoldex recursos por el orden de 23.579 UVT, para que este

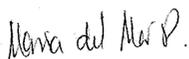
otorgue directamente el primer crédito a Mipymes beneficiarias del programa y cuenten con viabilidad de crecimiento y permanencia en el tiempo.

Parágrafo cuarto. Los resultados del plan piloto deberán ser evaluados por el Gobierno nacional para que, de acuerdo a ellos, en caso de obtener resultados positivos, se evalúe y diseñe la priorización del primer crédito las Mipymes como política pública, así como, el incremento de los recursos dirigidos a la obtención del primer crédito.

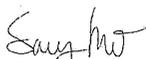
Artículo 9°. Apoyo para la Formalización Laboral. Las Cajas de Compensación familiar con el apoyo del SENA diseñarán e implementarán programas de apoyo a la formalización laboral para las empresas que participen en este programa “Creando Más Empresas”. De igual forma, las empresas seleccionadas, harán parte del programa Fábricas de Productividad y gozarán sin distinción alguna de todos sus beneficios.

Artículo 10. Impulso y asociación productiva. Las Cámaras de Comercio promoverán a los beneficiarios del programa en las aglomeraciones productivas.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coordinadora Ponente



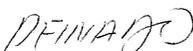
SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Representante a la Cámara por Córdoba
Coordinadora Ponente



LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
Representante a la Cámara por Arauca
Ponente



MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara por Sucre
Ponente



JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Ponente



CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
Representante a la Cámara por Meta
Ponente

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

Bogotá D.C., 30 de abril de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.114 de 2024 Cámara, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA CREANDO MÁS EMPRESA OTORGANDO BENEFICIOS ECONÓMICOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL DE MIPYMES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, suscrita por los Honorables Representantes MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA, SARAY ELENA ROBAYO BECHARA, JULIÁN PEINADO RAMÍREZ, LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN, MILENE JARAVA DÍAZ y CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D.C. 30 de abril de 2025.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
PRESIDENTE



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA
CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN
SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES
ONCE (11) DE MARZO DE DOS MIL
VEINTICINCO (2025)**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE
2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece el Programa
Creando Más Empresa otorgando beneficios
económicos para la formalización empresarial de
Mipymes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Programa “Creando más Empresas”, con el fin de promover la formalización empresarial del emprendimiento colombiano a través de un marco de sostenibilidad articulación interinstitucional que apoye el ecosistema de emprendimiento y desarrollo empresarial en Colombia.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. El Programa “Creando Más Empresa”, será una estrategia de articulación y fortalecimiento de programas existentes, como Fabricas de Productividad, el Fondo Emprender del SENA y las iniciativas de formalización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Se garantizará la coordinación con el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y las Comisiones Regionales de Competitividad para su implementación efectiva a nivel territorial.

Parágrafo primero. Se garantizará que la implementación del programa contemple un enfoque territorial, ajustando las estrategias a las particularidades económicas y sociales de cada región.

Parágrafo segundo. Se establecerán mecanismos de monitoreo y evaluación para garantizar el cumplimiento de los objetivos de articulación con programas existentes, asegurando que las acciones sean complementarias y no redundantes.

Artículo 3°. Comité electoral. Se conformará un comité integrado por un miembro del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con un miembro adicional por cada una de las entidades de su oferta institucional que vayan a coordinar el programa; un miembro en representación del SENA, y un miembro por la Cámara de Comercio para cada región.

Artículo 4°. Implementación del programa “Creando Más Empresa”. El Programa “Creando Más Empresa”, estará orientado a apoyar las Mipymes con proyectos empresariales que tengan vocación de sostenibilidad económica, que puedan hacer uso de las normas de promoción y formalización empresarial vigentes.

Las Cámaras de Comercio con el apoyo de las instituciones miembro del programa realizarán una convocatoria a nivel nacional en la cual se definen las condiciones de participación de las empresas

sustentadas en criterios de sostenibilidad económica y apoyo a la economía popular.

Adicionalmente, las Cámaras de Comercio desarrollarán e implementarán programas de apoyo a empresas que participen en el programa. Estas acciones estarán encaminadas a la estructuración y escalamiento de los proyectos empresariales, con el fin de apoyarlos en su proceso de formalización y crecimiento.

Los proyectos seleccionados, de acuerdo a su necesidad y vocación de crecimiento, serán presentados para su financiación a través del fondo emprender u otro que sea adecuado al proyecto. El comité acompañará la elección y postulación al mecanismo de financiamiento.

Los proyectos con viabilidad financiera y técnica, también, podrán ser presentados para su financiación a través de líneas especiales de crédito apoyados con garantías mobiliarias.

Anualmente se evaluarán los resultados de las empresas para recomendar su continuidad en el programa y garantizar un apoyo idóneo. Para ello, será requisito indispensable contar con la inscripción o registro en la Cámara de Comercio y/o su respectiva renovación.

Parágrafo. El comité orientará la transición del beneficiario a otro programa que responda a la necesidad de proyecto empresarial y etapa de crecimiento, una vez se haya cumplido con el propósito del presente programa, para continuar en su camino a la formalidad y crecimiento.

Artículo 5°. Selección de empresas. El proceso de selección será definido por el propio comité, teniendo en cuenta como mínimo que los emprendimientos seleccionados cuenten con un plan de negocios construido en asesoría de las Cámaras de Comercio, y que adicional el 100% de los seleccionados por el programa deberán ser micro y pequeñas empresas.

Parágrafo primero. Por lo menos el 70% de los beneficiarios del Programa “Creando más empresa” serán miembros de la economía popular.

Parágrafo segundo. El proceso de convocatoria de Empresas Mipymes se desarrollará de manera semestral y tendrá en cuenta el cumplimiento de la cuota de género según reglamento el comité, y considerará criterios como el uso de nuevas tecnologías o innovación, sin excluir por distinción académica o tipo de actividad económica.

Parágrafo tercero. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial realizará un proceso periódico de seguimiento, evaluación y control sobre la gestión realizada por el comité con el fin de garantizar transparencia y avance. De este proceso, se deberá enviar un informe a las comisiones económicas del Congreso de la República.

Artículo 6°. Difusión del programa. Las Cámaras de Comercio informarán a los usuarios de la existencia de los beneficios del programa y la

forma de acceder a los mismos al momento de ser seleccionados.

Artículo 7°. Causales de exclusión del Programa. Los beneficios que se tratan en la presente ley se perderán en los siguientes eventos:

1. La no transición del Registro de Unidades Productivas en Formalización al registro mercantil cuando haya lugar.
2. No renovar oportunamente la matrícula mercantil, cuando haya lugar.
3. Incumplimientos de obligaciones en materia tributaria.
4. Desistir del proceso de convocatoria y selección en el Programa “Creando Más Empresa” por decisión propia del emprendimiento participante.
5. Las personas naturales y jurídicas, que, con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, cancelen su matrícula y soliciten una nueva como persona natural o jurídica con la misma actividad económica.

Artículo 8°. Obtención del primer crédito. Las Mipymes beneficiarias del programa “Creando más empresa” contarán, a través del comité, con el apoyo adicional de instituciones como Bancoldex para adelantar y obtener su primer crédito con condiciones diferenciales y con respaldo de garantía del Fondo Nacional de Garantías o con garantías mobiliarias, al cual podrá acceder durante el primer año de ser parte del programa que se trata en la presente ley.

Parágrafo primero. El comité del Programa Creando más Empresa deberá presentar acompañamiento, asesoría y guía personalizada legal, administrativa y comercial a la Mipyme beneficiaria en el proceso de acceder al crédito.

Parágrafo segundo. Las comisiones u honorarios que sean cobrados a la Mipyme beneficiaria por asesorar, acompañar, guiar y apoyar su proceso de solicitud y acceso al crédito serán asumidos por el SENA.

Parágrafo tercero. Como plan piloto para garantizar la obtención del primer crédito, el Gobierno nacional entregará a Bancoldex recursos por el orden de 23.579 UVT, para que este otorgue directamente el primer crédito a Mipymes beneficiarias del programa y cuenten con viabilidad de crecimiento y permanencia en el tiempo.

Parágrafo cuarto. Los resultados del plan piloto deberán ser evaluados por el Gobierno nacional para que, de acuerdo a ellos, en caso de obtener resultados positivos, se evalúe y diseñe la priorización del primer crédito las Mipymes como política pública, así como, el incremento de los recursos dirigidos a la obtención del primer crédito.

Artículo 9°. Apoyo para la Formalización Laboral. Las Cajas de Compensación familiar con el apoyo del SENA diseñarán e implementarán programas de apoyo a la formalización laboral para las empresas que participen en este programa “creando más empresas”.

De igual forma, las empresas seleccionadas, harán parte del programa Fábricas de Productividad y gozarán sin distinción alguna de todos sus beneficios.

Artículo 10. Impulso y asociación productiva. Las Cámaras de Comercio promoverán a los beneficiarios del programa en las aglomeraciones productivas.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

./.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, martes, once (11) de marzo de dos mil veinticinco (2025). - En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley N.º 114 de 2024 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA CREANDO MÁS EMPRESA OTORGANDO BENEFICIOS ECONÓMICOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL DE MIPYMES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día martes cuatro (4) de marzo de dos mil veinticinco (2025), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenarias de la Honorable Cámara de Representantes./.

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Presidente


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaría General

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.

Bogotá, D. C., 29 de abril de 2025

Honorable Representante

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente
Congreso de la República

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria

Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes.

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara, por medio de la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.

Honorable presidente y respetada secretaria reciban un cordial saludo,

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a la

designación hecha por la Mesa Directiva como Coordinadores y ponentes de esta iniciativa, nos permitimos, rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al **Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara, por medio de la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche** por las razones que expongo en el cuerpo de la ponencia.

Cordialmente,

LEONARDO GALLEGO ARROYAVE
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Coordinador Ponente.


BAYARDO GILBERTO BETANCOURT
Representante a la Cámara Nariño
Ponente.


ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN
Representante a la Cámara Atlántico
Ponente


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara Caldas
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.

1. Antecedentes de la iniciativa

El Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara puesto a consideración en la presente ponencia, fue presentado por los Congresistas honorable Senador *Richard Humberto Fuelantala Delgado*, honorable Senador *Pedro Hernando Flórez Porras*, honorable Senadora *Nadya Georgette Blel Scaf*, honorable Senador *Iván Leonidas Name Vásquez*, honorable Senador *Marcos Daniel Pineda García*, honorable Senador *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*, honorable Senador *Edgar Díaz Contreras*, honorable Senador *Paulino Riascos Riascos*, honorable Senador *Andrés Felipe Guerra Hoyos*, honorable Senadora *Sor Berenice Bedoya Pérez*, honorable Senador *John Jairo Roldán Avendaño*, honorable Senador *Juan Samy Merheg Marun*, honorable Representante *Juan Daniel Peñuela Calvache*, honorable Representante *Armando Antonio Zabaraín D'Arce* el día 4 de septiembre de 2024 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1527 de 2024.

En oficio del día 11 de octubre de 2024 enviado por la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes se designó como ponentes a los honorables Representantes *Leonardo de Jesús Gallego Arroyave* (Coordinador ponente), honorable Representante *Bayardo Gilberto Betancourt Pérez*, honorable Representante *Armando Antonio Zabaraín D'Arce*, honorable Representante *Wilder Ibersón Escobar Ortiz*, honorable Representante *Lina María Garrido Martín*.

En sesión de la Comisión Tercera los días 11 y 12 de marzo de 2025, fue aprobado en primer debate el presente proyecto de ley.

Mediante oficio del 22 de abril de 2025, la mesa directiva de la Comisión Tercera de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, designó como ponente del presente proyecto de ley a la honorable Representante *María del Mar Pizarro García*.

2. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene como objetivo excluir a algunos derivados de la leche de los “impuestos saludables” contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.

3. Exposición de motivos del presente de ley

Según la exposición de motivos presentada por los autores del proyecto de ley, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en sus Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA), recomienda el consumo diario de al menos una porción de leche o productos lácteos para personas mayores de 2 años, debido a su alto contenido de nutrientes esenciales como vitaminas B1, B2, B12, A y zinc. Sin embargo, en Colombia, el consumo de lácteos ha disminuido en los últimos años, con una caída del 9% en 2022 y del 6% en 2024, afectando tanto la nutrición de la población como la crisis de los productores de leche. Los precios pagados a los productores han caído de 2,352 a 1,950 pesos por litro entre marzo y junio de 2023. Para incentivar el consumo y mejorar la distribución de las ganancias, se propone excluir algunos productos lácteos de los impuestos creados en la reforma tributaria de 2022, eliminando cargas sobre ciertos derivados líquidos y sólidos, siguiendo las excepciones contempladas en el Estatuto Tributario.

4. Conveniencia del Proyecto de Ley

La propuesta de excluir ciertos derivados de la leche de los “impuestos saludables” tiene el potencial de estimular tanto el consumo de productos lácteos como la recuperación de la industria lechera en Colombia. Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el consumo de productos lácteos ha venido disminuyendo, con una caída del 9% en 2022 y del 6% en 2024. Esto afecta la nutrición de la población, ya que los lácteos son fuentes clave de nutrientes como las vitaminas B12, A, y el zinc. La eliminación de impuestos sobre productos como los yogures y las leches saborizadas podría revertir esta tendencia, incentivando su acceso y consumo entre los colombianos.

Además de mejorar la nutrición, este proyecto ayudaría a mitigar la crisis económica que enfrentan los productores de leche en el país. El acopio de leche sufrió una caída de 298 millones de litros en agosto de 2023 a 260 millones en febrero de 2024, lo que refleja la disminución en la producción. La propuesta de eximir ciertos productos lácteos de impuestos permitiría a los productores mantener precios competitivos, estimulando la demanda y protegiendo a un sector que ha sido duramente golpeado por las condiciones económicas, como la caída del precio por litro, que pasó de 2,352 pesos en marzo a 1,950 pesos en junio de 2023.

Este proyecto también puede generar efectos positivos en la cadena de valor de la industria láctea. Al reducir los costos impositivos en productos como las mantequillas, los quesos y los helados, se aliviaría la carga tributaria que recae sobre el consumidor final, permitiendo una mayor competitividad en el mercado. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los hogares colombianos gastan un promedio del 25% de su presupuesto en alimentos, y cualquier reducción en los precios podría aliviar la presión económica sobre las familias.

Otra ventaja importante de este proyecto es su impacto sobre los productos ultraprocesados, ya que el proyecto de ley propone eximir ciertos productos lácteos, como las leches condensadas y los postres de leche, del impuesto a los ultraprocesados. Esto puede fomentar la producción y consumo de estos productos, contribuyendo a una mayor estabilidad económica en las áreas rurales donde se concentra la producción de lácteos. En una economía donde más de 17 millones de personas sufren de hambre, según la FAO, un aumento en el acceso a productos lácteos básicos puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria.

Finalmente, la iniciativa legislativa contribuiría al desarrollo económico de las zonas rurales y los pequeños productores, que dependen de la producción de lácteos para su sustento. Al eliminar cargas impositivas que afectan a productos como el suero costeño y el manjar blanco, el proyecto podría fomentar un mayor dinamismo en el mercado interno, promoviendo la sostenibilidad económica del sector y ayudando a reducir la pobreza rural. Esto, en conjunto con otras medidas de apoyo a la industria, ayudaría a revitalizar un sector que tiene un gran potencial para el desarrollo económico de Colombia.

5. Análisis del articulado.

Al realizar el análisis del articulado propuesto, se encuentran algunos errores técnicos al presentarse la confusión de los conceptos de excluido y exento, así, en el título del proyecto de ley, en el objeto y en la exposición de motivos del mismo se habla de excluir a algunos derivados de la leche de los “impuestos saludables”, sin embargo, al revisar el texto propuesto para los artículos 513-1 513-6 del Estatuto tributario se hace referencia a declarar exentos del impuesto a algunos productos derivados de la leche.

Es necesario entonces hacer la aclaración al respecto y unificar los términos utilizados en el proyecto de ley, puesto que no se puede hablar de excluidos y exentos como si se tratara de sinónimos, ya que estos dos términos tienen implicaciones tributarias diferentes.

Los productos excluidos causan el impuesto, pero su tarifa es 0 (cero), por lo tanto, los contribuyentes que los producen y comercializan son responsables del impuesto y su declaración a tarifa cero (0). Los productores de los bienes exentos tienen derecho

a tomar los impuestos descontables pagados en la adquisición o importación de estos bienes y servicios, necesarios para su producción y solicitar la posterior devolución a la Administración de impuestos y aduanas nacionales.

Los bienes excluidos no causan el impuesto, por

lo tanto, los contribuyentes que los comercializan no son responsables del impuesto.

En consideración a lo antes planteado se proponen algunas modificaciones al articulado para unificar los conceptos.

6. Pliego de Modificaciones

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
POR LA CUAL SE EXCLUYE DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE	POR LA CUAL SE DECLARAN EXENTOS DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE	POR LA CUAL SE DECLARAN EXENTOS DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE	En primer debate se cambia la palabra <u>excluye</u> por <u>declaran exentos</u> para armonizar términos con los artículos 1°, 2° y 3° del proyecto. Para segundo debate sin modificaciones.
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto <u>excluir</u> a algunos derivados de la leche de los “impuestos saludables” contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto <u>declarar exentos</u> a algunos derivados de la leche de los “impuestos saludables” contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto <u>declarar exentos</u> a algunos derivados de la leche de los “impuestos saludables” contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.	En primer debate se cambia la palabra <u>excluir</u> por <u>declarar exentos</u> para armonizar términos con los artículos 2° y 3° del proyecto. Para segundo debate sin modificaciones.
Artículo 2°. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1° del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: <i>“6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida y las leches saborizadas”.</i>	Artículo 2°. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1° del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: <i>“6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida y las leches saborizadas”.</i>	Artículo 2°. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1° del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: <i>“6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida y las leches saborizadas”.</i>	En primer debate sin modificaciones. Para segundo debate son eliminadas las leches saborizadas.
Artículo 3°. Adiciónese un párrafo 5° al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: <i>“PARÁGRAFO 5°. Las cremas de leche, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, suero, el manjar blanco, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas”.</i>	Artículo 3°. Adiciónese un párrafo 5° al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: <i>“PARÁGRAFO 5°. Las cremas de leche, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, Suero costeño o atollabuey, el manjar blanco, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas”.</i>	Artículo 3°. Adiciónese un párrafo 5° al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: <i>“PARÁGRAFO 5°. Las cremas de leche, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, Suero costeño o atollabuey y el manjar blanco, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas”.</i>	En primer debate se cambia la palabra <u>suero</u> , por <u>suero costeño o atollabuey</u> , con el fin de que no genere confusión con los lactosueros. Para segundo debate son eliminadas las cremas de leche, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados.
Artículo 4°. Vigencia. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.	Artículo 4°. Vigencia. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.	Artículo 4°. Vigencia. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.	En primer y segundo debate sin modificaciones.

7. Impacto fiscal.

En lo concerniente al **impacto fiscal** del proyecto, es menester recordar que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”. Cumpliendo con lo establecido por dicha normativa, el 4 de septiembre de 2024 se envió una copia del presente documento al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a fin de que, dentro de sus atribuciones, emitiera un informe y evaluara el costo de la propuesta. Cabe resaltar, sin embargo, que la Corte Constitucional ha sido consistente en señalar que la adecuación entre los proyectos de ley y la política económica del Ejecutivo “no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas” y que pretender que así fuera “vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”. (Sentencia C-490 de 2011).

Además de lo anterior, La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes.

Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto original).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 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.

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. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto original).

Adicional a lo anterior, el inciso tercero del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, establece que el análisis de impacto fiscal podrá allegarse “en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República” en ese sentido, se somete a consideración la presente ponencia para discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate, el cual puede continuar su trámite en la corporación sin el concepto respectivo emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

8. Conflicto de intereses

Con respecto a los **conflictos de interés**, según lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, que modificó la Ley 5ª de 1992 en relación con el régimen de conflicto de interés de los congresistas, se señala que esta propuesta se ajusta a la causal (a) de ausencia de conflicto de interés, la cual establece lo siguiente:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”.*

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) 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.

a) *Beneficio particular: 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.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: 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”.*

Por otra parte, la ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular; actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

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

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022¹², estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

También el Consejo de Estado el año 2010¹³ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

¹² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: Expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (3 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

¹³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia.

En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto.

No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurrido en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

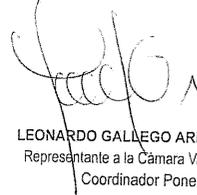
En ese sentido, no existe un conflicto de interés por parte del ponente y autor del proyecto de ley respecto de las disposiciones que este incluye, toda vez que con el mismo no se genera beneficio alguno que reúna las características dispuestas en la ley para ello, es decir particular, actual y directo.

9. Proposición.

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos **ponencia positiva** y solicitamos a los honorables Representantes a la Cámara, dar trámite

al Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara, por medio de la cual se excluyen de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche, teniendo en cuenta el texto para segundo debate que se presenta a continuación, con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,


LEONARDO GALLEGO ARROYAVE
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Coordinador Ponente.


BAYARDO GILBERTO BETANCOURT
Representante a la Cámara Nariño
Ponente.


ARMANDO ANTONIO ZABARAIN
Representante a la Cámara Atlántico
Ponente


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara Caldas
Ponente

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2024 CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2024 CÁMARA

por la cual se declaran exentos de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto declarar exentos a algunos derivados de la leche de los “impuestos saludables” contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.

Artículo 2°. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1° del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida”.

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo 5° al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“PARÁGRAFO 5°. Las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, suero costeño o atollabuey, el manjar blanco, se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas”.

Artículo 4°. Vigencia. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.

Cordialmente,


LEONARDO GALLEGO ARROYAVE
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Coordinador Ponente.


BAYARDO GILBERTO BETANCOURT
Representante a la Cámara Nariño
Ponente.

ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN
Representante a la Cámara Atlántico
Ponente

WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara Caldas
Ponente

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

Bogotá D.C., 29 de abril de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.291 de 2024 Cámara, "POR LA CUAL SE DECLARAN EXENTOS DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE.", suscrita por los Honorables Representantes LEONARDO DE JESÚS GALLEGO ARROYAVE, BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ, ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN y WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaría General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D.C. 29 de abril de 2025.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
PRESIDENTE

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARÍA GENERAL

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
POR LA COMISIÓN TERCERA DE LA
CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN
SESIONES ORDINARIA DE LOS DÍAS
MARTES ONCE (11) Y MIÉRCOLES
DOCE (12) DE MARZO DE DOS MIL
VEINTICINCO (2025)**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2024
CÁMARA**

*por la cual se declaran exentos de los impuestos
saludables a algunos derivados de la leche.*

**El Congreso de Colombia,
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto declarar exentos a algunos derivados de la leche de los "impuestos saludables" contemplados en el Título X del Libro Tercero del Estatuto Tributario.

Artículo 2º. Adiciónese un numeral 6 al párrafo 1º del artículo 513-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"6. Los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida".

Artículo 3º. Adiciónese un párrafo 5º al artículo 513-6 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Párrafo 5º. Las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, suero costeño o atollabuey y el manjar blanco, se encuentran exentos del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas".

Artículo 4º. Vigencia. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.

./.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, martes, once (11) de marzo y miércoles (12) de marzo de dos mil veinticinco (2025). - En Sesiones de las fechas fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley N.º. 291 de 2024

Cámara, "POR LA CUAL SE DECLARAN EXENTOS DE LOS IMPUESTOS SALUDABLES A ALGUNOS DERIVADOS DE LA LECHE", previo anuncio de su votación en Sesiones Ordinarias de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día martes cuatro (4) de marzo y once (11) de marzo de dos mil veinticinco (2025), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley, siga su curso legal en Segundo Debate, en las Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes./.

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Presidente

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaría General

CONTENIDO

Gaceta número 629 - Martes, 6 de mayo de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de Ley Ordinaria Número 291 de 2024 Cámara, por la cual se declaran exentos de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche	1
Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto y texto aprobado al Proyecto de Ley número 114 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establece el programa Creando Más Empresa otorgando beneficios económicos para la formalización empresarial de Mipymes y se dictan otras disposiciones.....	9
Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate, texto propuesto y texto aprobado Proyecto de Ley número 291 de 2024 Cámara, por medio de la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche.	17