

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N° 2101

Bogotá, D. C., jueves, 6 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 378 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática mediante un componente transversal en la educación básica secundaria y media, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2025.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Radicación Proyecto de Ley número 378 de 2025 Cámara

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley número 378 de 2025 Cámara**, *por medio de la cual se fortalece la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática mediante un componente transversal en la educación básica secundaria y media, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara por Santander
Partido Liberal Colombiano

PROYECTO DE LEY NÚMERO 378 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática mediante un componente transversal en la educación básica secundaria y media, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la implementación efectiva del mandato constitucional y legal de formar a los estudiantes en principios, valores y competencias ciudadanas, así como en conocimientos constitucionales, mediante el fortalecimiento de la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, como un componente transversal en la educación básica secundaria y media, todo ello en el marco del respeto por las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, y complementado con estrategias pedagógicas de alcance nacional orientadas a promover el ejercicio de una ciudadanía activa, crítica y comprometida con lo público.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará en todos los establecimientos educativos del país, públicos y privados, que ofrezcan educación básica secundaria y media (grados 6^º a 11^º), bajo la supervisión del Ministerio de Educación Nacional y de las secretarías de educación, mediante la inclusión del componente de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, dentro del área de Ciencias Sociales, sin perjuicio del respeto a la

autonomía institucional y a la libertad de cátedra reconocidas por la Constitución y la ley.

Asimismo, la presente ley orientará y respaldará acciones complementarias de educación ciudadana en otros espacios de formación, tales como los medios de comunicación públicos, con el fin de promover una ciudadanía activa a lo largo de la vida.

CAPÍTULO II

Componente en la educación básica y media

Artículo 3º. Fines de la educación para una ciudadanía democrática y responsable. Modifíquese los numerales 2, 4, 6, y 9 del artículo 5º de la Ley 115 de 1994, los cuales quedarán así:

“(...)

2. *La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia y pluralismo, a la equidad y la solidaridad, mediante la apropiación crítica de los fundamentos constitucionales y el desarrollo de comportamientos cívicos orientados al respeto mutuo, la convivencia pacífica y el cuidado de lo público.*

(...)

4. *La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios, incorporando el conocimiento de la historia constitucional de Colombia y de la evolución de los derechos fundamentales como base para fortalecer la identidad nacional y la confianza en las instituciones.*

(...)

6. *El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad, promoviendo el respeto activo a la diversidad de pensamiento, a las diferencias culturales y a los derechos de los demás como elementos esenciales para la convivencia democrática.*

(...)

9. *El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de vida de la población, promoviendo el pensamiento crítico aplicado a la vida pública, la argumentación razonada en la deliberación social y la corresponsabilidad en la solución de problemas colectivos.*

(...)”.

Artículo 4º. Objetivos de la educación cívica en la educación básica secundaria. Modifíquese los literales h) y j) del artículo 22 de la Ley 115 de 1994, los cuales quedarán así:

“(...)

h) *El estudio crítico de la historia nacional y mundial, orientado a comprender el desarrollo*

de la sociedad y sus instituciones, fortaleciendo la conciencia ciudadana, la comprensión de la legalidad, el respeto por la diferencia y el sentido de lo público como dimensión esencial de la vida democrática;

(...)

j) *La formación en el ejercicio activo de los deberes y derechos ciudadanos, mediante la comprensión crítica de la Constitución, el funcionamiento del Estado, los mecanismos de participación y control democrático, así como el desarrollo de habilidades para la deliberación pública, la mediación de conflictos y la convivencia pacífica en contextos diversos.*

(...)”.

Artículo 5º. Objetivos de la educación cívica en la educación media. Modifíquese los numerales e), f) y g) del artículo 30 de la Ley 115 de 1994, los cuales quedarán así:

“(...)

e) *La vinculación activa a programas de desarrollo y organización social orientados a fortalecer el liderazgo democrático, la responsabilidad ciudadana y la participación consciente en la solución de los problemas del entorno, desde una perspectiva ética y pluralista;*

f) *El fortalecimiento de actitudes cívicas basadas en el compromiso con lo público, la legalidad, la equidad, el respeto mutuo y el rechazo a toda forma de discriminación, exclusión o violencia escolar;*

g) *El desarrollo de la capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad, incluyendo los asuntos públicos, y la comprensión de los valores éticos, morales, religiosos y de convivencia en una sociedad democrática.*

(...)”.

Artículo 6º. Requisito curricular para la obtención del título de bachiller.

Modifíquese el artículo 1º de la Ley 107 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 1º. Para la obtención del título de Bachiller en cualquiera de sus modalidades, todo estudiante deberá haber cursado los contenidos y desarrollado los procesos formativos orientados al fortalecimiento de las competencias en educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, conforme a lo dispuesto en la presente ley y a los lineamientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Educación Nacional en su reglamentación.**

Parágrafo. *El cumplimiento de lo dispuesto en este artículo deberá adecuarse a los planes de estudio de las instituciones educativas, respetando su autonomía institucional y evitando duplicar horas o contenidos establecidos en la normativa vigente. La incorporación de los contenidos señalados se hará sin imponer carga horaria uniforme a nivel nacional, permitiendo que cada colegio los integre*

según sus proyectos educativos institucionales.”

Artículo 7º. Formación cívica y participación democrática desde la escuela.

Modifíquese el artículo 2º de la Ley 107 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 2º. Los rectores de los establecimientos educativos públicos y privados deberán garantizar, bajo su responsabilidad y en coordinación con el cuerpo docente y los consejos académicos, la implementación efectiva y continua del componente de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, durante los grados de educación básica secundaria y media, como parte integral de los planes de estudio y de la cultura institucional escolar.

Parágrafo. Los supervisores de educación o quienes hagan las veces, en sus evaluaciones, velarán por el cumplimiento de lo anterior.”

Artículo 8º. Integración curricular. El componente de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática deberá desarrollarse, en el marco de la autonomía pedagógica y la libertad de cátedra, de manera transversal y progresiva en la educación básica secundaria y media (grados 6º a 11º), dentro del área de Ciencias Sociales. Su implementación se realizará mediante una línea temática estructurada, conformada por módulos definidos que incorporen metodologías claras, contenidos específicos y propósitos formativos orientados al fortalecimiento de la comprensión crítica de la organización del Estado; los derechos y deberes ciudadanos; la historia constitucional; los mecanismos de participación; la deliberación pública; el pluralismo político y la ética pública.

Aun cuando los módulos deban estar articulados con los saberes disciplinares del área de Ciencias Sociales -historia, geografía, economía, política y cultura- y tener como eje transversal el desarrollo de competencias ciudadanas, la construcción de ciudadanía activa, el ejercicio de la participación democrática y la formación de sujetos políticos conscientes, la implementación de este componente no implicará la creación de una asignatura adicional ni una modificación estructural de la organización académica vigente.

Aun así, su incorporación deberá garantizar una diferenciación pedagógica, metodológica y evaluativa suficiente respecto de los demás saberes del área, de forma tal que se reconozca su especificidad formativa y su carácter obligatorio dentro del currículo.

Parágrafo 1º. Durante el primer año de implementación de la presente ley, las instituciones educativas públicas y privadas de educación básica secundaria y media del país podrán adoptar un plan de transición curricular para la incorporación progresiva del componente transversal de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática. Este plan deberá ser aprobado por el consejo académico y reportado a la respectiva secretaría de educación.

Parágrafo 2º. Durante este periodo transitorio, el Ministerio de Educación Nacional, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), brindará acompañamiento técnico prioritario a las instituciones nacionales con menor capacidad operativa.

Artículo 9º. Contenidos del componente. El componente transversal de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática abordará, como mínimo, los siguientes contenidos:

a) Formación para la convivencia democrática: Con énfasis en el respeto por la diversidad, la dignidad humana, la empatía, la urbanidad, el cuidado del entorno y el rechazo a todas las formas de discriminación, exclusión y violencia.

b) Identidad nacional, diversidad y proyecto común de país: Orientado a fortalecer la conciencia de pertenencia a una comunidad política plural y diversa, la comprensión de los desafíos sociales, económicos, culturales y ambientales de Colombia, y la construcción de un compromiso activo con el fortalecimiento de la democracia, el valor por lo público y el respeto a la legalidad y la transformación de la sociedad.

c) Fundamentos de la organización del Estado y del orden constitucional colombiano: Incluyendo la comprensión de los principios, valores y estructura de la Constitución Política; la historia constitucional del país; la organización y funcionamiento de las ramas del poder público; el papel de la ley en el Estado social de derecho; la participación política y los mecanismos institucionales de participación ciudadana, incidencia democrática y control sobre lo público.

d) Ciudadanía activa y deliberativa: Centrada en el desarrollo del pensamiento crítico, la argumentación, la participación informada, el diálogo respetuoso, la toma de decisiones colectivas y el liderazgo democrático con sentido de responsabilidad social.

Artículo 10. Competencias del componente. El proceso de enseñanza-aprendizaje que suceda dentro del componente transversal de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática deberá formar a los jóvenes, como mínimo, en las siguientes competencias:

a) Cognitivas: comprensión crítica de la Constitución, la estructura del Estado y el funcionamiento de los mecanismos de participación.

b) Procedimentales: uso efectivo de los mecanismos democráticos, control social y participación en espacios deliberativos.

c) Interpersonales: convivencia pacífica, mediación de conflictos, respeto a la diferencia, trabajo colaborativo y rechazo a prácticas como el matoneo o la discriminación.

d) Intrapersonales: compromiso ético con lo público, sentido de corresponsabilidad ciudadana y autogestión en la participación comunitaria.

Artículo 11. Rol del Ministerio de Educación Nacional.

Nacional. El Ministerio de Educación Nacional definirá los contenidos curriculares y lineamientos pedagógicos del componente cívico. Será responsable de la elaboración, producción, distribución y actualización periódica de cartillas, guías y demás materiales didácticos sobre educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática.

Parágrafo 1°. Los materiales didácticos producidos en cumplimiento de este artículo estarán disponibles en formatos impresos y digitales, procurando su adaptación a las particularidades regionales y culturales del país. El Ministerio de Educación podrá asociarse con universidades, centros de investigación u organizaciones académicas y de la sociedad civil para su elaboración, revisión y distribución.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional deberá revisar y actualizar las cartillas y materiales pedagógicos del componente cívico al menos cada diez (10) años, o antes si cambios normativos o contextuales así lo requieren, incorporando las reformas pertinentes y las innovaciones pedagógicas que se consideren necesarias.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Educación Nacional, con apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), desarrollará programas de formación continua dirigidos a los docentes de ciencias sociales y áreas afines, orientados al fortalecimiento de sus competencias pedagógicas para la enseñanza de la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática. Estos programas de capacitación docente podrán incluir cursos, talleres, acompañamiento en aula y la creación de comunidades de práctica, con el fin de asegurar que los educadores a nivel nacional cuenten con las herramientas y conocimientos necesarios para implementar eficazmente el componente establecido en la presente ley.

Artículo 12. Reglamentación y metodología de evaluación. El Ministerio de Educación Nacional, junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberá al menos reglamentar:

a) La metodología para medir el grado de implementación del componente en cada establecimiento educativo;

b) La metodología para verificar el desarrollo de los contenidos mínimos definidos en el artículo 9° de la presente ley, mediante instrumentos pedagógicos que permitan su seguimiento, documentación y mejora continua.

c) La metodología para evaluar los procesos formativos orientados al fortalecimiento de las competencias en educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática establecidas en el artículo 10 de la presente ley.

d) Los indicadores para evaluar el impacto de los saberes cívicos en la formación integral de los

estudiantes;

e) Los instrumentos de seguimiento pedagógico y de reporte institucional;

f) Los lineamientos para integrar el componente en los planes de área existentes.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, en articulación con las secretarías de educación, establecerá los lineamientos para la estructuración temática y metodológica del componente, incluyendo criterios de evaluación, seguimiento y mejoramiento continuo. Los establecimientos educativos deberán evidenciar la implementación de este componente en sus planes de área, sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y sus informes anuales de gestión pedagógica.

Artículo 13. Seguimiento y cumplimiento. Las Secretarías de Educación deberán elaborar, anualmente, un informe de seguimiento sobre el cumplimiento de esta ley en las instituciones educativas bajo su jurisdicción, incluyendo datos sobre formación docente, cobertura del componente, evaluaciones institucionales e impacto pedagógico. Este informe deberá ser remitido al Ministerio de Educación Nacional dentro de los tres (3) primeros meses del año siguiente al periodo evaluado.

Parágrafo 1°. La omisión en la presentación del informe por parte de las secretarías de educación podrá constituir una falta administrativa y dará lugar a las sanciones previstas en el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos, sin perjuicio de las medidas que adopte el Ministerio de Educación Nacional para garantizar el cumplimiento de esta ley.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional consolidará los informes remitidos por las secretarías de educación en un reporte nacional anual sobre el estado de la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática en el país, el cual servirá de insumo para la formulación de políticas públicas y mejoras pedagógicas.

Parágrafo 3°. El informe nacional consolidado por el Ministerio de Educación Nacional será publicado en su sitio web institucional y remitido al Departamento Nacional de Planeación, con el fin de fortalecer los sistemas de información sectorial en materia educativa y garantizar su interoperabilidad con otras plataformas estatales destinadas a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Artículo 14. Incentivos institucionales. Con base en los informes de seguimiento y las evaluaciones nacionales, el Ministerio de Educación Nacional seleccionará anualmente las cinco (5) instituciones educativas que presenten los mejores resultados en la implementación del componente de educación cívica en todo el país. La selección tendrá en cuenta no solo el cumplimiento formal de los lineamientos, sino también la innovación pedagógica, la participación activa y efectiva del estudiantado y la articulación con la comunidad y las autoridades locales para la promoción de la ciudadanía activa.

Estas instituciones recibirán un reconocimiento público nacional que incentive el fortalecimiento de sus proyectos pedagógicos de ciudadanía activa.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el régimen de incentivos previsto en este artículo, estableciendo los criterios objetivos de selección y evaluación de las instituciones educativas meritorias, la naturaleza y forma del reconocimiento público, así como los mecanismos de divulgación de los resultados del concurso anual de buenas prácticas en educación ciudadana.

Artículo 15. Formación ciudadana intercultural en grupos étnicos. Modifíquese el artículo 56 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 56. Principios y fines. La educación en los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad.”

Tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, los sistemas y prácticas comunitarias de organización, el uso de las lenguas vernáculas, la formación docente y la investigación en todos los ámbitos de la cultura, incluyendo la formación ciudadana desde una perspectiva intercultural, que promueva el respeto mutuo, la convivencia armónica, la deliberación comunitaria y la participación democrática en los asuntos públicos del territorio.”

Artículo 16. Formación ciudadana para el arraigo y la participación rural. Adíquese un artículo al Capítulo 4 del Título III de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 64A. Educación cívica en contextos rurales. El servicio educativo en zonas rurales deberá incorporar contenidos orientados al fortalecimiento de la conciencia ciudadana, la participación democrática local, la comprensión de los derechos y deberes constitucionales, el cuidado del entorno y el respeto a la diversidad.”

Esta formación se ajustará a las condiciones sociales, económicas y culturales del territorio, y será desarrollada con la participación activa de las comunidades rurales, con el fin de promover el arraigo territorial, la cohesión comunitaria y la incidencia efectiva en los procesos de desarrollo local.”

Artículo 17. Formación cívica para la reintegración y la legalidad. Adíquese un artículo al Capítulo 5 del Título III de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 71A. Educación cívica en contextos de rehabilitación social. Los programas educativos en contextos de rehabilitación social deberán incorporar un componente de formación ciudadana orientado al fortalecimiento de la conciencia legal,

la resolución pacífica de conflictos, la participación responsable en la vida colectiva y el ejercicio pleno de los derechos y deberes constitucionales.

Este componente contribuirá a la reintegración efectiva de las personas a la sociedad, con base en el respeto por la dignidad humana, la convivencia democrática y la legalidad.”

CAPÍTULO III

Participación juvenil y articulación territorial para la formación ciudadana

Artículo 18. Articulación con instancias de participación juvenil. Con el fin de fortalecer la formación de competencias cívicas, constitucionales y democráticas en los jóvenes, las instituciones educativas y las autoridades territoriales deberán articular mecanismos de formación y orientación dirigidos a las personerías estudiantiles, con el acompañamiento de los Consejos Municipales de Juventud, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Estatutaria número 1622 de 2013.

Artículo 19. Fortalecimiento formativo de las personerías estudiantiles. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 107 de 1994, la cual quedará así:

“Artículo 3º. Los Consejos Municipales de Juventud, en coordinación con las secretarías de educación, la Defensoría del Pueblo y con el apoyo técnico y académico de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), desarrollarán encuentros anuales de formación dirigidos a los personeros y personeras estudiantiles de los establecimientos educativos de su jurisdicción, con el propósito de fortalecer sus competencias en materia de derechos fundamentales, ética pública, mecanismos de participación, liderazgo democrático y control social.”

Estas jornadas de formación deberán integrar contenidos y competencias del componente de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, y harán parte de los compromisos institucionales de los Consejos Municipales de Juventud conforme a lo previsto en la Ley Estatutaria número 1622 de 2013.

Las entidades territoriales prestarán el apoyo logístico necesario para la realización de estas actividades, sin que ello represente nuevas cargas administrativas o presupuestales para las instituciones educativas.

Parágrafo 1º. Los personeros y personeras estudiantiles socializarán en sus respectivas comunidades escolares los lineamientos, aprendizajes y compromisos derivados de dichos encuentros, como parte de su ejercicio de representación y liderazgo escolar.

Parágrafo 2º. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) podrá diseñar e implementar, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional y la Función Pública, un programa nacional de formación en ciudadanía activa y gestión pública escolar, dirigido a líderes juveniles del sistema educativo. Este programa podrá

impartirse en modalidad virtual o presencial, y sus contenidos estarán alineados con los objetivos del componente de educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática definido en la presente ley.”

Artículo 20. Participación de las Juntas Administradoras Locales (JAL). Las Juntas Administradoras Locales podrán, previa invitación de las respectivas instituciones educativas, ofrecer charlas informativas y actividades formativas sobre educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática en los establecimientos educativos de su jurisdicción, en coordinación con la autoridad educativa municipal o distrital. Estas actividades tendrán carácter complementario al proceso educativo escolar y su realización será voluntaria; se desarrollarán en el marco de la autonomía de cada establecimiento educativo.

Parágrafo 1°. La participación de las JAL en las actividades a que se refiere el presente artículo no constituirá obligación legal para los establecimientos educativos ni implicará injerencia alguna en sus competencias pedagógicas o administrativas. Las temáticas, metodologías y aspectos logísticos de las charlas ofrecidas por los miembros de las JAL deberán definirse de común acuerdo con los directivos docentes de la institución, garantizando su idoneidad y pertinencia académica.

Parágrafo 2°. En desarrollo de lo previsto en este artículo, queda prohibido cualquier tipo de proselitismo político, partidista o religioso en las actividades adelantadas por las JAL dentro de las instituciones educativas. Los contenidos impartidos deberán mantener un carácter estrictamente pedagógico y neutral, orientado a la formación ciudadana pluralista. Las autoridades escolares y electorales competentes velarán porque estas intervenciones se ajusten a los principios de laicidad, objetividad y respeto a la diversidad ideológica.

En caso de evidenciarse conductas contrarias a lo aquí dispuesto, la Procuraduría General de la Nación ejercerá sus funciones disciplinarias conforme a lo establecido en la Ley 1952 de 2019, sin perjuicio de las acciones preventivas y correctivas que correspondan a las secretarías de educación y los comités de convivencia escolar.

Parágrafo 3°. Para dar inicio a este tipo de espacios formativos, las instituciones educativas interesadas deberán manifestar por escrito su voluntad de realizar dichas actividades, mediante comunicación dirigida a la respectiva JAL, en la cual se indicarán las fechas sugeridas, el objetivo pedagógico y los temas prioritarios. La JAL, a su vez, deberá responder por escrito indicando la disponibilidad, los ediles participantes, las temáticas propuestas y el formato metodológico. La realización de la actividad deberá formalizarse mediante un acta suscrita por el rector del establecimiento educativo y el presidente de la JAL, garantizando trazabilidad, transparencia y mutuo acuerdo.

CAPÍTULO IV

La educación cívica, la radiodifusión y las telecomunicaciones

Artículo 21. De la radiodifusión y las telecomunicaciones en tiempos electorales. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 107 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 6°. El Gobierno nacional garantizará que, durante los treinta (30) días previos a cualquier elección de carácter nacional, los medios públicos de radio y televisión difundan gratuitamente mensajes de interés público orientados a explicar a la ciudadanía los mecanismos de participación electoral y las ventajas de la participación democrática.”

Parágrafo. El contenido, diseño y mensaje de estos avisos institucionales se coordinará con el Consejo Nacional Electoral y las autoridades competentes para asegurar su imparcialidad y valor pedagógico. Los medios públicos asignarán el espacio necesario dentro de su programación regular, tratando estas transmisiones como servicio público educativo de carácter prioritario.”

Artículo 22. Difusión de contenidos cívicos en medios públicos. RTVC - Sistema de Medios Públicos, o la entidad que cumpla funciones equivalentes, incluirá dentro de su programación institucional contenidos audiovisuales orientados a la formación cívica, constitucional y democrática, en cumplimiento del mandato de promoción de la educación, la cultura ciudadana y la democracia participativa consagrado en la Constitución Política y en la Ley 182 de 1995, modificada por la Ley 335 de 1996.

Los contenidos deberán emitirse en franjas educativas o culturales ya existentes y no podrán afectar la programación prioritaria de carácter informativo, cultural o recreativo definida en su plan de medios.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, reglamentará la implementación de esta disposición en un plazo no superior a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley. Esta reglamentación definirá los lineamientos pedagógicos, los mecanismos de articulación interinstitucional y los criterios de producción y difusión de dichos contenidos.

Parágrafo 2°. La financiación de los contenidos educativos previstos en este artículo se realizará con cargo a los recursos ordinarios asignados a RTVC en el marco del logro de su misionalidad, de su presupuesto aprobado y conforme a las competencias que le atribuye el ordenamiento vigente.

Artículo 23. Contenidos cívicos en plataformas digitales. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional y en articulación con RTVC y las autoridades educativas territoriales, promoverá la producción, circulación y acceso de contenidos pedagógicos en educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, a

través de plataformas digitales públicas, garantizando su difusión en lenguas indígenas, palenquera, raizal y lenguaje de señas.

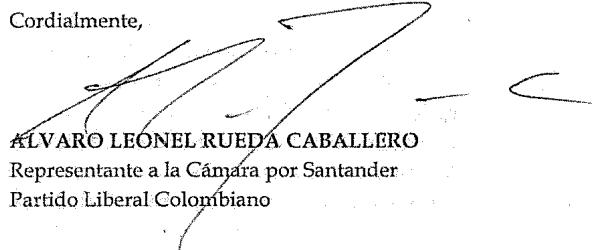
Parágrafo 1°. Estos contenidos deberán ser culturalmente pertinentes, adaptados a los contextos territoriales, y podrán ser desarrollados por universidades públicas, casas de la cultura, colectivos juveniles y medios escolares, en el marco de convocatorias públicas y estrategias de formación ciudadana descentralizada.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional establecerá una línea de fomento técnico y económico, sujeta a disponibilidad presupuestal, para fortalecer la producción y transmisión de estos contenidos.

CAPÍTULO V Disposiciones finales

Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara por Santander
Partido Liberal Colombiano

PROYECTO DE LEY NÚMERO 378 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática mediante un componente transversal en la educación básica secundaria y media, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos del proyecto de Ley estará conformada por cinco (5) partes:

1. *Objeto del proyecto*
2. *Justificación*
3. *Marco normativo*
4. *Impacto Fiscal*
5. *Conflictos de interés*

1. OBJETO DE LA LEY

El presente proyecto de ley pretende garantizar que el mandato del artículo 41 de la Constitución Política, relativo a la enseñanza de la Constitución, la democracia y la formación en valores ciudadanos, deje de ser una declaración meramente formal y pase a convertirse en una realidad efectiva en todos los establecimientos educativos del país. La experiencia histórica y los diagnósticos pedagógicos evidencian que, pese a la existencia de normas que ordenan la enseñanza de la cívica, los resultados han sido insuficientes, fragmentados y desarticulados, lo que ha impedido consolidar una ciudadanía crítica, informada y responsable. Este proyecto, por tanto, se concibe como un instrumento normativo

que busca cerrar la brecha entre la obligatoriedad constitucional y su efectiva materialización en las aulas.

Con ello, se pretende superar el enfoque improvisado y desarticulado con el que tradicionalmente se han impartido estos contenidos, estableciendo una línea temática clara, progresiva y estructurada, integrada de forma transversal dentro del área de Ciencias Sociales. A diferencia de modelos anteriores, no se propone la creación de nuevas asignaturas ni la sobrecarga horaria para los estudiantes, sino la articulación coherente de módulos específicos y metodologías activas que permitan diferenciar pedagógica y evaluativamente la enseñanza de la cívica respecto de otros saberes del área. La idea es que los estudiantes comprendan de manera crítica la organización del Estado, el funcionamiento de las instituciones, los derechos y deberes ciudadanos, así como los mecanismos de participación democrática.

En este sentido, el proyecto reconoce que no basta con consignar estos contenidos en el currículo, puesto que se requiere asegurar su implementación y sostenibilidad. En ese orden de ideas, se plantean mecanismos de seguimiento y evaluación, así como la necesidad, por parte de las instituciones educativas, de reportar avances en sus planes de área y en sus proyectos educativos institucionales. De esta forma, se busca que la formación cívica y constitucional, no solo deje de depender de la voluntad de cada establecimiento, si no que logre consolidarse como un componente obligatorio y evaluable dentro de la formación integral de los estudiantes.

En su esencia, la presente iniciativa busca articular esfuerzos y ofrecer un marco normativo claro para coordinar el trabajo de todos los actores involucrados en el proceso educativo, claramente ligado al proceso de enseñanza-aprendizaje de saberes y competencias ciudadanas. Se trata, entonces, de alinear a las instituciones educativas, las autoridades territoriales, el Ministerio de Educación Nacional y demás entidades públicas y privadas en torno a un objetivo común, el de lograr que la educación cívica cale profundamente en la juventud colombiana y se traduzca en cambios tangibles en la forma en que los ciudadanos se relacionan con lo público.

Esto implica, no solo dotar a los estudiantes de conocimientos teóricos sobre la Constitución o los mecanismos de participación, sino también fomentar en ellos una actitud de reivindicación activa de lo público, respeto por lo colectivo y compromiso con la democracia participativa, así como una mirada crítica e informada de la realidad nacional (e internacional). De lograrse, el sistema educativo dejará de limitarse a formar individuos obedientes para, en su lugar, formar sujetos críticos y deliberativos, conscientes de su papel como agentes de transformación social y capaces de incidir, desde temprana edad, en la construcción de una ciudadanía responsable, solidaria y transformadora.

Así las cosas, en aras de lograr dicha articulación y estandarización, este proyecto también pretende cerrar la brecha existente entre la formación escolar y la participación real en la vida democrática, fomentando así que las prácticas ciudadanas no se queden en ejercicios meramente académicos. Esto es, que se promueva la vinculación de los estudiantes con instancias como las personerías estudiantiles, los Consejos Municipales de Juventud y otros espacios de participación juvenil, con el fin lo lograr que los conocimientos adquiridos en el aula se traduzcan, efectivamente, en experiencias prácticas de liderazgo, deliberación pública y contribución a la cohesión social. Esta interacción temprana con mecanismos democráticos, siguiendo la lógica aquí expuesta, fortalecerá la confianza de los jóvenes en las instituciones y contribuirá a reconstruir el tejido social.

De igual forma, se busca reducir las profundas desigualdades en el acceso a una formación cívica de calidad, garantizando que los lineamientos curriculares, los materiales pedagógicos y los programas de capacitación docente lleguen con el mismo rigor a instituciones urbanas y rurales, públicas y privadas. Lo anterior, ya que la educación cívica no puede seguir siendo un privilegio de quienes estudian en contextos con mayores recursos académicos, pues formar ciudadanos conscientes es una necesidad nacional. Por tanto, el presente proyecto incorpora medidas específicas de acompañamiento técnico para los colegios con menor capacidad operativa, asegurando que ningún territorio quede excluido de este esfuerzo.

Además, aquí el fortalecimiento de la educación cívica también responde a la urgente necesidad de contrarrestar los fenómenos de apatía, desconfianza institucional y normalización de la corrupción, ampliamente evidenciados en estudios recientes sobre cultura política en Colombia. Al interior de las aulas, los estudiantes no solo aprenderán a conocer sus derechos y deberes, sino también a desarrollar un sentido de corresponsabilidad frente a lo público, comprendiendo que la defensa de la legalidad y la participación activa son condiciones indispensables para el desarrollo de una democracia sólida.

Así las cosas, este proyecto aspira generar un cambio cultural de largo plazo, que trascienda la escuela y alcance a las familias y comunidades. Por esa razón, se incluyen estrategias de difusión en medios públicos y plataformas digitales, reconociendo que la formación ciudadana es un proceso continuo que no termina con la obtención del título de bachiller y que requiere de distintas estrategias que, aunque se enfoquen en los jóvenes, logre tener un alcance mucho mayor, dentro del grueso de la sociedad. Con la articulación entre escuela, medios de comunicación y actores comunitarios, se espera consolidar una ciudadanía más informada, deliberativa y respetuosa de la diversidad, capaz de participar activamente en la construcción colectiva de un país más democrático

y equitativo.

2. JUSTIFICACIÓN

A pesar de los mandatos claros del ordenamiento jurídico colombiano para impartir formación cívica y constitucional en la educación básica y media, en la práctica no se han logrado resultados satisfactorios. Vemos que, la Constitución Política, en su artículo 41¹, establece la obligación de enseñar la Constitución en todos los establecimientos educativos, así como la Ley 107 de 1994 -en su artículo primero- reglamentó dicho mandato al exigir 50 horas de estudios constitucionales para obtener el título de bachiller². De igual forma, la Ley General de Educación³ define entre los fines de la educación la formación en principios democráticos, valores ciudadanos y participación activa.

Sin embargo, estas disposiciones no se han traducido en una enseñanza efectiva de la educación cívica. Entrado ya el siglo XXI, resulta innegable que su cumplimiento ha sido deficiente o marginal. Es más, fue incluso durante mediados del siglo XX⁴ -durante 1930 y 1946- que se inicia su curricularización y que se dan los esfuerzos más decididos para la instrucción de estos saberes y competencias. Fue entonces, de hecho, cuando la educación comenzó a concebirse como una herramienta para formar ciudadanía, y no sólo para instruir en contenidos técnicos o religiosos. Posteriormente, durante el Frente Nacional, el Estado colombiano fortaleció esta orientación y reglamentó la enseñanza de la cívica, la urbanidad, la convivencia y la democracia, asignándolas al área de estudios sociales⁵.

Luego, en los años ochenta, se avanzó aún más, ya que se creó la asignatura de educación para la democracia, la paz y la vida social, incorporándose formalmente al currículo de la media vocacional, mediante el Decreto número 900 de 1984⁶. Asignatura que, entre otros aspectos,

¹ “En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución” (Constitución Política de Colombia, artículo 41, 1991).

² “Para poder obtener el título de bachiller en cualquiera de sus modalidades, todo estudiante, deberá haber cursado cincuenta horas de Estudios Constitucionales” (Ley 107, artículo 1º, 1994).

³ Ley 115 de 1994.

⁴ “Entrado el siglo XX, con el ascenso del liberalismo al poder, en la llamada República Liberal (1930-1946), se inicia la curricularización de la EC, y se establece la enseñanza de la educación cívica” (Trejos-García, 2022).

⁵ “Durante el gobierno del Frente Nacional se crearon los Decretos números 1710 de 1963 y el 080 de 1974, normas que reglamentaron la educación en cívica, urbanidad, democracia, convivencia y tolerancia, ahora ligada al área de estudios sociales” (Trejos-García, 2022).

⁶ “Finalizando el siglo XX, en la década de los ochenta

tuvo un enfoque explícito en la formación cívica e institucional, distinta de la historia o la geografía.

No obstante, a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, esta claridad curricular empezó a diluirse. Con la expedición de la Constitución de 1991, aunque se reforzó normativamente el deber de formar en democracia y participación, paradójicamente se disolvió la asignatura específica de educación cívica. El artículo 41 constitucional fue retomado, pero sus contenidos fueron incorporados de forma dispersa dentro del área de Ciencias Sociales, sin garantizar un módulo propio y sistemático. En ese mismo sentido, la Ley General de Educación⁷, si bien reconoció fines formativos orientados a la democracia participativa, no creó un área o asignatura exclusiva para ello, ni lo hizo el Decreto 1860⁸. Así, se trasladaron estos contenidos a la enseñanza de historia, geografía y política, sin herramientas pedagógicas claras ni orientación metodológica unificada (Trejos-García, 2022).

De esta forma, con la desagregación de los saberes y competencias propias de la instrucción cívica en distintas áreas, se empezó a dar una decidida desarticulación de este tipo de formación. A pesar de que entre 1998 y 2006 el Ministerio de Educación Nacional expidió diversos lineamientos curriculares para la enseñanza de la Constitución, la democracia, la ética y las competencias ciudadanas⁹, estos documentos no lograron consolidar una práctica pedagógica coherente ni homogénea en todo el país. De esta forma, las instituciones educativas recibieron lineamientos sin que se les acompañara con formación docente, materiales didácticos, indicadores de evaluación o seguimiento efectivo.

En este sentido, se observa que la ausencia de mecanismos de implementación eficaces; la falta de metodologías claras de seguimiento y evaluación; la inexistencia de una formación sistemática en esta área para los docentes; la falta de voluntad política; y una cultura escolar crecientemente permeada por valores individualistas, utilitaristas

ta se plantea la formación cívico social y se crea la asignatura de educación para la democracia, paz y vida social. Con el Decreto número 900 de 1984, se incorpora en primaria, al área de estudios sociales; en secundaria, a la asignatura de historia, y en la media vocacional, al área de comportamiento y salud” (Trejos-García, 2022).

7 Ley 115 de 1994.

8 “Se crea el Decreto número 1860, que establece la participación de los diferentes estamentos de la comunidad educativa en el desarrollo institucional: padres de familia, docentes; y en especial, se incluye la participación estudiantil, por medio de personeros(as), consejos estudiantiles y un consejo directivo” (Trejos-García, 2022).

9 “Dentro de ese periodo la Ley General de Educación es modificada y se crea la asignatura de urbanidad y cívica mediante la Ley 1013 de 2006, estableciendo de manera obligatoria para todos los niveles escolares la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la urbanidad y los valores humanos” (Trejos-García, 2022).

y neoliberales¹⁰, han relegado dichos mandatos a meros enunciados formales sin impacto real en la formación de la ciudadanía colombiana.

A la postre, todo esto ha causado que, en Colombia, la educación cívica no tenga el impacto necesario ni devenga los fines constitucionales que se pretenden, no ha conducido a los colombianos a mayores niveles de participación política; a la valoración y el cuidado de lo público; al entendimiento y la apropiación de una noción sólida de ciudadanía.

En ese orden de ideas, esa falta de impacto y de articulación en la enseñanza de saberes y competencias cívicas, constitucionales y ciudadanas es posible de corroborar mediante varias investigaciones. Estudios comparados demuestran que, aunque Colombia ha incorporado formalmente lineamientos curriculares en educación cívica, los resultados en términos de conocimientos¹¹ son significativamente bajos en comparación con otros países. En las evaluaciones internacionales, los estudiantes colombianos no alcanzan los niveles esperados de comprensión sobre los principios democráticos, los mecanismos de participación o el funcionamiento del Estado¹², lo que refleja que la simple existencia de lineamientos no garantiza su apropiación efectiva.

El Estudio Internacional de Educación Cívica (IEA), en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, evidenció que los estudiantes colombianos obtuvieron uno de los puntajes más bajos -86 frente a la media internacional de 100- en su momento, revelando esto un aprendizaje limitado sobre hechos básicos de la democracia, derechos y funcionamiento institucional. Brecha en conocimientos que, se agrava al considerar que en términos de análisis crítico, los estudiantes presentan serias dificultades para distinguir entre hechos y opiniones, lo que obstaculiza el desarrollo de un juicio ciudadano autónomo y razonado¹³.

10 “Pinilla (2015), reitera que las lógicas del neoliberalismo llegan a la escuela y niegan la participación, siendo ésta un principio fundamental dentro de los procesos socializadores escolares. Contrario al dogma neoliberal de individualismo, es perentorio democratizar la escuela, transformándola en un espacio de encuentro y libre participación” (Trejos-García, 2022).

11 Conocimientos propios de la educación cívica: Hechos decisivos de la democracia; Comprensión de leyes; Derechos humanos, civiles, políticos y sociales; Organización de partidos políticos; Elecciones, poderes públicos; Relaciones internacionales; Organización económica; Sentido de la Constitución (Ministerio de Educación Nacional, 2004).

12 “Los estudiantes colombianos presentan dificultades en la comprensión analítica de textos y en aquellas preguntas que requieren juicio y saber teórico” (Ministerio de Educación Nacional, 2004).

13 “Las actitudes democráticas que no están bien cementadas son frágiles: no están basadas en un conocimiento o comprensión sobre la manera como se organizan las sociedades ni sobre el sentido de las normas (Prima lo emotivo y lo formalista)” (Ministerio de Educación Na-

De manera paradójica, los mismos estudios muestran que los jóvenes colombianos exhiben una alta disposición hacia la participación democrática y la defensa de derechos. Sin embargo, estas actitudes, aunque positivas, carecen de bases sólidas en comprensión institucional y normativa. Ello genera actitudes democráticas frágiles, más guiadas por la emotividad que por un razonamiento informado¹⁴. En otras palabras, la formación cívica actual promueve sentimientos democráticos, pero no garantiza la construcción de ciudadanos capaces de sostener y defender, con argumentos sólidos, los principios que dicen respaldar. Lo que, en últimas, vuelve estériles todos los esfuerzos desplegados por formar una sociedad preparada para vivir su ciudadanía de forma conducente.

Algo que no es casual, si se toma en cuenta que no existe una hoja de ruta clara para orientar de manera uniforme este proceso. La ausencia de una malla curricular específica y articulada, acompañada de lineamientos pedagógicos detallados, ha impedido esquematizar una enseñanza de calidad en educación cívica. A esto se suma la falta de instrumentos de seguimiento y evaluación que permitan medir su impacto real en los estudiantes, lo que termina dejando estos contenidos a la discrecionalidad de cada institución y, en muchos casos, a la interpretación personal de los docentes.

Frente a esta situación, investigaciones recientes -en el contexto nacional- confirman que dicha falta de solidez en la construcción de saberes y habilidades ciudadanas no es casual. La falta de claridad metodológica y conceptual por parte de los docentes sigue siendo un obstáculo estructural¹⁵. Un porcentaje significativo de profesores reconoce que no tiene claridad sobre qué contenidos enseñar en cívica, lo que resulta en prácticas pedagógicas fragmentadas y dependientes de interpretaciones personales. Ciertamente, la ausencia de una formación sistemática para los educadores en esta área implica que muchos de ellos carecen de herramientas didácticas para relacionar la enseñanza cívica con la realidad sociopolítica del país, reduciendo el proceso educativo a la memorización de normas y valores generales o al

cional, 2004).

¹⁴ “Confunden entre opinión y hecho, lo que revela una deficiencia en la formación de un juicio crítico y una inclinación a guiarse por el deber ser o por las buenas intenciones, antes que por materias de hecho” (Ministerio de Educación Nacional, 2004).

¹⁵ “La confusión en la enseñanza de la cívica se ratifica cuando se les pregunta a los docentes qué se enseña en educación cívica, pues la mayoría no sabe o no responde (40%), en tanto que el 34% manifiesta que “desarrollo de valores”; el 11%, “conocimiento acerca de la sociedad”; el 9%, “participación del estudiante en la comunidad y observa cuando se les consulta acerca de qué debe enseñarse: el 41% no sabe o no responde” (Ministerio de Educación Nacional, 2010).

producto de la improvisación de los docentes¹⁶.

Por su parte, los resultados del módulo latinoamericano del estudio ICCS (2016) -como bien lo rescata el ICFES en su estudio del 2018- advierten que, aunque los estudiantes colombianos manifiestan adhesión a ciertos valores democráticos, persisten actitudes preocupantes frente a elementos esenciales de la vida pública. Por ejemplo, una proporción significativa de jóvenes muestra niveles de tolerancia hacia el autoritarismo, la corrupción o el uso de la violencia en determinadas circunstancias. Asimismo, se evidencia una débil interiorización de principios básicos como la libertad de expresión, el pluralismo político y la igualdad de derechos¹⁷.

Sumado a esto, el estudio de Huertas Bustos (2023) sostiene que los problemas de convivencia en los colegios se relacionan directamente con el poco sentido de pertenencia y las actitudes negativas hacia la escuela¹⁸. Es decir, el fracaso en la enseñanza de competencias ciudadanas no solo repercute en el conocimiento abstracto de normas, sino que impacta en la convivencia cotidiana y en la apropiación de valores básicos como el respeto y el cuidado de lo público. Esto confirma que las falencias en educación cívica tienen efectos directos en la vida escolar y en la manera como los jóvenes conciben su papel en la sociedad.

Por otro lado, a todo esto se suma que el modelo pedagógico, predominante en competencias ciudadanas, ha sido objeto de críticas por su carácter excesivamente cívico-formalista,

¹⁶ “La dificultad para precisar qué se enseña y qué debería enseñarse puede originarse tanto en la ausencia de lineamientos curriculares claros en el conjunto de las ciencias sociales y de estrategias de enseñanza de las mismas, como en la improvisación de los docentes” (Ministerio de Educación Nacional, 2010).

¹⁷ “El 34% de los estudiantes colombianos (10% más que el promedio ICCS) considera que es malo permitir a las personas criticar públicamente al gobierno, el 3% (1 menos que ICCS) que todos los adultos puedan escoger sus líderes, el 10% (igual que el ICCS) que las personas puedan protestar si una ley les parece injusta, el 33% (11 más que ICCS) que las diferencias entre ricos y pobres sean pequeñas y el 6% (igual que ICCS) que todos los grupos étnicos tengan los mismos derechos (ICFES, 2018)

¹⁸ Teniendo en cuenta los aspectos mencionados, se esperaría que en el escenario escolar colombiano la formación en educación cívica y ciudadana impacte la convivencia escolar. No obstante, de acuerdo con varios estudios, en las instituciones educativas colombianas se generan agresiones, vandalismo, matoneo, abuso de drogas, y violencia, entre otros fenómenos (DANE, 2012; ICFES, 2017). De manera que estas situaciones convivenciales afectan el desarrollo de las actividades escolares, por lo que se requiere formar a los jóvenes en el ejercicio de derechos humanos, como la libertad, la justicia y la dignidad, con el propósito de fortalecer la educación cívica y ciudadana en los entornos escolares (Bocanegra & Herrera, 2017; Herrera, Romera & Ortega, 2017; Vega, Fernández & Giraldo, 2017).

alejado de las realidades nacionales¹⁹. Aquí, las competencias tienden a enfocarse en el control emocional y la convivencia escolar, pero no problematizan fenómenos estructurales como la corrupción, la exclusión social o el narcotráfico, que son esenciales para entender la ciudadanía en un contexto tan particular como el colombiano²⁰. Así, el sistema escolar termina perpetuando una visión conservadora y despolitizada de la ciudadanía, donde se espera del estudiante disciplina y respeto pasivo, pero no deliberación crítica ni movilización social informada, capaz de dar valor real a lo público²¹.

Aunque no debe malinterpretarse, es importante señalar que también necesitamos reforzar las competencias ciudadanas en el sistema educativo. Tristemente, ni siquiera en los aspectos a los que les hemos dado prioridad hemos logrado resultados significativos. Y si bien es urgente avanzar hacia una educación cívica más contextualizada y pertinente frente a las realidades sociales del país, esto no puede hacerse sin fortalecer, al mismo tiempo, las habilidades que permiten a los estudiantes convivir, dialogar y respetar lo público.

Lo anterior, puesto que, los problemas de convivencia en las instituciones educativas reflejan justamente ese fracaso. El ausentismo, el matoneo, el vandalismo y el consumo de drogas son comportamientos recurrentes en las escuelas²². A esto se suman actitudes negativas hacia el entorno escolar, como el descuido de las instalaciones y la falta de sentido de pertenencia²³. Todo ello, entonces, demuestra que las competencias ciudadanas incluidas en el currículo, lejos de materializarse en la vida cotidiana de los estudiantes, siguen siendo teóricas

¹⁹ “Las competencias ciudadanas plantean el manejo y control de emociones, el desarrollo moral y la actividad cognitiva como ejes, siendo insuficientes para una ciudadanía democrática. No problematizan en aspectos importantes de la nación” (Trejos-García, 2022).

²⁰ “En este sentido, Cortés y Ramírez (2012), concuerdan en que el modelo de EC en Colombia es cívico, apartado de la realidad nacional, pues no problematiza fenómenos como la exclusión, la guerra, la corrupción o el narcotráfico. Al Estado no le interesa que el ciudadano discuta sobre esas problemáticas, fundamentales en la agenda curricular para la EC” (Trejos-García, 2022).

²¹ “Para la EC es importante la movilización social, la deliberación y problematización de temas que afectan el diario vivir de sectores sociales” (Trejos-García, 2022).

²² “Se concluye que las principales problemáticas de convivencia reportadas por los profesores en las instituciones escolares son i) el ausentismo de los estudiantes, ii) el matoneo o bullying, y iii) el abuso de drogas” (Huertas - Bustos, 2023).

²³ “Asimismo, se estableció que los problemas de comportamiento de los estudiantes se relacionan con el poco cuidado de las instalaciones y equipos escolares, las actitudes negativas hacia la escuela, el escaso sentido de pertenencia con las comunidades escolares y los conflictos en el descanso, y a la entrada y salida de la institución” (Huertas - Bustos, 2023).

y poco efectivas. Sin una formación cívica sólida y aplicada, los jóvenes no encuentran referentes claros para adoptar conductas que favorezcan la convivencia y el respeto por lo público.

Vemos, además, que toda esta situación ha contribuido a una débil cultura de la legalidad y de participación ciudadana en la población escolar -y, de ahí en adelante, en todo el transcurso de la vida de los ciudadanos-. Diversos estudios han evidenciado bajos niveles de comprensión institucional, desconocimiento de los mecanismos de participación democrática y una formación cívica insuficiente. Por tanto, se requiere fortalecer de manera efectiva la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, como parte estructural de la formación integral de los jóvenes colombianos, articulada al currículo y con herramientas pedagógicas y evaluativas precisas, sin crear una nueva asignatura, pero garantizando su obligatoriedad y pertinencia real dentro de las asignaturas existentes.

Por eso, en definitiva, lo que aquí se busca es superar décadas de desarticulación y escasa efectividad en la enseñanza cívica. El proyecto de ley en cuestión, en ese sentido, viene precisamente a corregir estas deficiencias al establecer parámetros claros, obligatorios y evaluables que integren la educación cívica de forma transversal en la formación del estudiantado colombiano. Esto permitirá garantizar que los jóvenes, no solo conozcan los principios democráticos y constitucionales, sino que los vivan en su cotidianidad escolar, fortaleciendo así una cultura democrática activa y comprometida con lo público. Lo cual, en últimas, será saludable para la democracia colombiana.

3. MARCO NORMATIVO

El presente proyecto de ley encuentra su fundamento en el marco constitucional²⁴ y legal²⁵ colombiano que establece como un deber del Estado la formación cívica, democrática y ciudadana desde la escuela. La Constitución Política de 1991,

²⁴ “A partir de la Constitución Política de 1991 (República de Colombia, 1991), si se logra identificar unos lineamientos claros para una posible definición, partiendo del mandato del artículo 41, que establece la formación ciudadana como una obligación para todas las instituciones de educación” (Ramírez, 2011).

²⁵ “En Colombia, la normatividad que regula la EC –llamada formación ciudadana– se encuentra plasmada en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), que establece la educación en valores y la formación para la democracia. Además, el Decreto número 1860 de 1994 reglamenta la organización y funcionamiento de las instituciones educativas, incluyendo la obligatoriedad de incorporar en el currículo aspectos relacionados con dicha formación ciudadana. Asimismo, los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Programa Nacional de Educación para la Democracia y la Paz (EDUCAPAZ) también proporcionan directrices y recursos para la implementación de esta formación” (Meza, Mesa & Garzón, 2025).

en su artículo 41, dispone la enseñanza obligatoria de la Constitución y la instrucción cívica en todos los establecimientos educativos del país, públicos y privados. Asimismo, el artículo 67²⁶ de la Carta consagra la educación como un derecho fundamental y un servicio público con función social, orientado al desarrollo integral de la persona y a la formación en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia y la convivencia. Disposiciones que, no sólo legitiman el objetivo del proyecto, sino que establecen un mandato expreso para garantizar la formación ciudadana como componente esencial del sistema educativo.

En desarrollo de dicho mandato, la Ley 107 de 1994²⁷ fue la primera iniciativa legislativa dirigida a reglamentar el artículo 41 constitucional. En su artículo 1º, estableció que los estudiantes deben cursar cincuenta (50) horas de estudios constitucionales como requisito para obtener el título de bachiller. Disposición que se profundizó con la Ley General de Educación- Ley 115 de febrero 8 de 1994²⁸. Sin embargo, esta obligación ha carecido de un desarrollo curricular riguroso, lo que ha limitado su aplicación efectiva.

La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) también contiene principios clave que justifican esta iniciativa. Sus artículos 5º, 13 y 14 determinan que la formación en valores democráticos, el respeto por los derechos humanos y la participación activa en la vida social son fines y objetivos específicos de la educación básica y media. En particular, el numeral 2) del artículo 5º destaca entre los fines de la educación “la formación en el respeto a la vida, a los derechos humanos, la paz, los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad”.

Estos lineamientos establecen un marco claro para que las instituciones educativas contribuyan a formar ciudadanos íntegros, críticos y comprometidos con el interés público. La presente ley desarrolla estos fines, introduciendo instrumentos concretos que

²⁶ “En lo que tiene que ver con nuestra Carta Fundamental, respecto a la formación ciudadana, dos artículos juegan un papel importante para la cultura política, el artículo 41 y el 67 (República de Colombia, 1991), los cuales establecen, en términos generales, que la educación constitucionales obligatoria en las instituciones educativas, y se debe fomentar la práctica democrática para aprender los principios y valores de la participación ciudadana. Además, la educación como derecho cumple una función social y deberá formar en el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia; es obligación del Estado promover la Constitución” (Ramírez, 2011).

²⁷ “La Ley 107 de 1994, que fue publicada en el **Diario Oficial** número 41.166 del 7 de enero de 1994, no se encuentra reglamentada, ella reglamenta el artículo 41 de la Constitución Nacional” (Ministerio de Educación Nacional, 2015).

²⁸ La Ley 115 estableció la necesidad de impartir una educación basada en valores democráticos, donde se enseñen los derechos, deberes y fines del Estado, a través del estudio de la Constitución Política. (Ministerio de Educación Nacional, 2015).

facilten su implementación en los planes de estudio y proyectos institucionales.

Asimismo, la Ley 1620 de 2013, que creó el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, reafirma la necesidad de una formación ciudadana integral. Ley que introdujo importantes herramientas pedagógicas, como la cátedra de educación para la paz y los comités escolares de convivencia. Claro está remarcar que, aunque su énfasis recae en la prevención de la violencia escolar y la formación en derechos humanos, el proyecto de ley aquí propuesto complementa dicha perspectiva al enfocarse en la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática, con contenidos más estructurados, metodologías definidas y énfasis en la participación institucional y el fortalecimiento del liderazgo estudiantil, en articulación con actores del nivel local y medios públicos.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional ha emitido en las últimas dos décadas lineamientos técnicos y pedagógicos como los Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas y la Cátedra de Estudios en Democracia y Constitución. Estos documentos han servido como referentes para la enseñanza de valores democráticos y habilidades de participación. Aun así, su naturaleza no vinculante ha limitado su implementación.

Finalmente, otras disposiciones relevantes del ordenamiento jurídico refuerzan la necesidad de esta ley. La Ley Estatutaria número 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil) y su reforma por la Ley 1885 de 2018 promueven el desarrollo político de los jóvenes y la creación de mecanismos como los Consejos de Juventud, que hoy siguen infructuados en el sistema escolar²⁹.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley no sólo retoma el espíritu de estas normas, sino que propone los instrumentos necesarios para articularlas con el ámbito educativo. En consecuencia, esta iniciativa actúa como un puente normativo que conecta, moderniza y potencia los mandatos existentes, permitiendo que la formación ciudadana sea una realidad concreta en las aulas de todo el país.

4. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto,

²⁹ “Los y las jóvenes en Colombia tienen el deber de acatar la Constitución Política y las leyes; respetar los derechos ajenos, actuar con criterio de solidaridad y responsabilidad; respetar a las autoridades legítimamente constituidas; participar en la vida social, cívica, política, económica y comunitaria del país; vigilar y controlar la gestión y destinación de los recursos públicos; colaborar con el funcionamiento de la justicia, proteger los recursos naturales y culturales y contribuir en la construcción de capital social e institucional. Es deber del Estado facilitar al joven condiciones que le permitan el cumplimiento de sus deberes de manera calificada y cualificada (Ley 1622, artículo 10, 2013).

responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7º establece:

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, 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.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

En ese orden de ideas, se precisa que la presente iniciativa legislativa no genera nuevas apropiaciones presupuestales ni exige la creación de partidas adicionales por parte del Estado. El proyecto se limita a ordenar la incorporación de un componente transversal de educación cívica dentro de las áreas ya existentes en la educación básica secundaria y media, aprovechando la infraestructura institucional, los planes de estudio vigentes y la planta docente actualmente disponible en los establecimientos educativos. Por tanto, no se establecen obligaciones de gasto nuevas ni se crean cargas financieras extraordinarias para el Ministerio de Educación Nacional, las secretarías de educación o las instituciones educativas, ni para el resto de entidades involucradas.

De igual manera, la implementación de los lineamientos previstos se realizará dentro del marco presupuestal y operativo de las entidades competentes, sin que se reconozcan beneficios tributarios, exenciones o tratamientos fiscales preferenciales que afecten los ingresos del Estado. El fortalecimiento de la educación cívica, en este sentido, se apoya en la reorganización de contenidos y en la expedición de lineamientos pedagógicos, los cuales pueden desarrollarse con los recursos ordinarios de funcionamiento ya asignados al sector. Por ello, se concluye que el presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal y resulta plenamente compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

5. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º 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 la discusión y aprobación del presente proyecto de ley en principio no generarían conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales o directos a los congresistas, conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es fortalecer el interés general mediante la mejora de la educación cívica de la población estudiantil en Colombia, sin producir provechos individuales para ningún legislador. La finalidad de la iniciativa- formar ciudadanos más democráticos, participativos y respetuosos de la Constitución- representa un beneficio general para la sociedad en su conjunto, no un privilegio específico para persona o grupo alguno.

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

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

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.

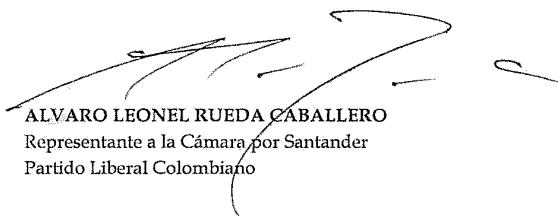
b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

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

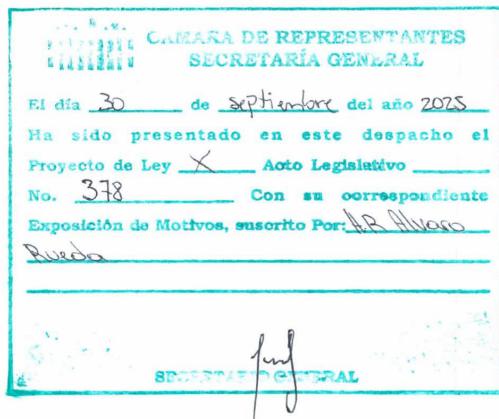
consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

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 5^a de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Del Honorable Congresista,



ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara por Santander
Partido Liberal Colombiano



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 387 DE 2025 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., octubre 1º de 2025.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Radicación Proyecto de Ley número 387 de 2025 Cámara

En mi condición de Representante a la Cámara y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5^a de 1992, me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley número 387 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se reduce progresivamente el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



Flora Perdomo Andrade
Representante a la Cámara
Departamento del Huila



ANGELA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar



MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

PROYECTO DE LEY NÚMERO 387 DE 2025 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto reducir gradualmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5%, de tal modo que a partir del primero (1º) de enero de 2027 se reduzca al 10% y a partir del primero (1º) de enero de 2028 se modifique el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.

Artículo 2º. A partir del primero (1º) de enero de 2028, modifíquese el artículo 468-1 del Estatuto Tributario e inclúyase las siguientes subpartidas:

15.07.90.10.00 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar con adición de sustancias desnaturalizantes en una proporción inferior o igual al 1%.

15.07.90.90.00 Los demás aceites de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.11.90.00.00 Los demás aceites de palma y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.12.19.10.00 Los demás aceites de girasol y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.12.29.00.00 Los demás aceites de algodón y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar

químicamente.

15.13.19.00.00 Los demás aceites de coco (de copra) y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.13.29.10.00 Los demás aceites de almendra de palma (palmiste), y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.14.19.00.00 Los demás aceites de nabo (de nabina) o de colza con bajo contenido de ácido erúcico y sus fracciones.

15.14.99.00.00 Los demás aceites de nabo (de nabina), colza o mostaza, y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.15.29.00.00 Los demás aceites de maíz y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.

15.16.20.00.00 Grasas y aceites, vegetales y sus fracciones, parcial o totalmente hidrogenados, interesterificados, reesterificados o elaidinizados, incluso refinados, pero sin preparar de otro modo.

15.17.10.00.00 Margarina- excepto la margarina líquida.

15.17.90.00.00 Las demás margarinas, mezclas o preparaciones alimenticias de grasas o aceites, animales, vegetales o de origen microbiano, o de fracciones de diferentes grasas o aceites, de este capítulo, excepto las grasas y aceites alimenticios o sus fracciones de la partida 15.16.

Artículo 3º Transitorio. Para el período comprendido entre el primero (1º) de enero de 2027 y el treinta y uno (31) de diciembre de 2027, la tarifa general del impuesto sobre las ventas (IVA) para los bienes contenidos en el artículo 2º de la presente ley será del 10%.

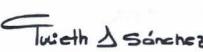
Artículo 4º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,


OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

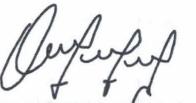

Flora Perdomo Andrade
Representante a la Cámara
Departamento del Huila


MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico


JULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia


ANGELA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar


JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta


CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 387 DE 2025 CÁMARA

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

El presente proyecto de Ley está compuesto por los siguientes apartes:

1. Objeto
2. Antecedentes
3. Justificación del proyecto
4. Marco jurídico
 - 4.1. Constitucional
 - 4.2 Legal
 - 4.3. Jurisprudencial
5. Competencia del Congreso
- 5.1 Constitucional
- 5.2 Legal
6. Impacto Fiscal
7. Conflictos de interés

1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto reducir gradualmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5%, de tal modo que a partir del primero (1º) de enero de 2027 se reduzca al 10% y a partir del primero (1º) de enero de 2028 se modifique el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.

2. ANTECEDENTES

Este proyecto de ley fue radicado el 6 de septiembre de 2023 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y posteriormente publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1297 de 2023, asignándosele el radicado (PL 213/2023 C).

Durante su trámite legislativo alcanzó a ser debatido y aprobado en tres de sus cuatro debates, llegando hasta la plenaria del Senado con el número PL 213 de 2023 Cámara, 28 de 2024 Senado. Sin embargo, no logró surtir el cuarto y último debate en dicha corporación y, en consecuencia, fue archivado conforme a lo previsto en el Reglamento del Congreso.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Los aceites y grasas comestibles son productos elaborados a partir de materias primas de origen vegetal como lo son los aceites crudos de palma, soya, girasol y canola principalmente. Estos productos son indispensables y saludables para la alimentación humana y son consumidos de forma directa por los

hogares colombianos en productos como aceites líquidos refinados, margarinas, o de forma indirecta en productos de panadería, pastelería, entre otros. A su vez, son insumos indispensables en la elaboración de alimentos concentrados para animales, productos de aseo personal y del hogar, pinturas y productos de alta complejidad desarrollados por la industria oleoquímica nacional como lo son medicamentos, particularmente en tratamientos de la piel, malaria, cáncer, enfermedades cardíacas, digestivas e inflamatorias, vitaminas, linimentos, ungüentos, emplastes, pomadas, humectantes, demulcentes, laxantes, suplementos dietarios, leches infantiles, suspensiones inyectables, entre otros.

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

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

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

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

Históricamente los aceites crudos (materia prima, no apta para consumo humano) y los aceites refinados comestibles (producto final, apto para consumo humano) han mantenido la misma tarifa de

IVA¹. Sin embargo, a partir de la reforma tributaria Ley 1607 del año 2012 los aceites crudos pasan al grupo de bienes gravados con una tarifa de IVA del 5% mientras que los aceites refinados comestibles continúan bajo la tarifa general.

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

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

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

País	Tarifa General IVA	Tarifa IVA Aceites Comestibles	Nota
ECUADOR	12%	0%	Excluido de IVA
MÉXICO	16%	0%	Excluido de IVA
CHILE	19%	0%	Excluido de IVA
PARAGUAY	10%	5%	Tarifa mínima
REINO UNIDO	20%	5%	Tarifa mínima
PAÍSES BAJOS	21%	9%	Tarifa mínima
ESPAÑA	21%	10%	Tarifa mínima
URUGUAY	22%	10%	Tarifa mínima
BRASIL	18%	De 7% al 18%	Varia según Estado
ALEMANIA	19%	De 7% al 19%	Varia según Estado
BOLIVIA	13%	13%	Tarifa general
PERÚ	18%	18%	Tarifa general
COLOMBIA	19%	19%	Tarifa general
ARGENTINA	21%	21%	Tarifa general

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

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

IMPACTO DEL IVA A TARIFAS GENERALES EN ACEITES Y MARGARINAS COMESTIBLES

A. AUMENTO EN EL GASTO DE LOS HOGARES

A pesar de la importancia que tiene el consumo de los aceites y grasas comestibles refinados en los hogares colombianos, la tarifa del IVA de 19% genera presiones inflacionarias a los hogares adicionales a

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

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

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

Tabla 2. Tarifa de IVA alimentos canasta familiar.

Producto	Ponderación de gasto IPC	Tarifa IVA	Producto	Ponderación de gasto IPC	Tarifa IVA
Aceites Comestibles	0,45	19%	Cerveza De Ruta Cerveceros	1,00	0%
Otros Productos De Panadería	0,19	19%	Cerveza De Arco	0,01	0%
Sabores Y Salsas	0,19	19%	Leche	0,02	0%
Filatelia Papel Frío, Chicles, Masticos, Palomos, Biscochos, Etc. Para Consumo En El Hogar	0,11	19%	Plátano Entibado o Enjulada (Incluir pescado y camarones fritos o congelados y pescado entibado en sándwich y arroz)	0,00	0%
Dulces, Galletas, Caramoles, Rombones, Chocoatitas, Chicles, Manzuelos, Coca Cola Para Consumo En El Hogar	0,06	19%	Queso De Quesería (Queso Fresco)	0,40	0%
Helados, Conos, Pólipos, Vainillas, Frutos Secos Congelados Y Tortas (Reladas Para Beber)	0,06	19%	Queso Y Productos Quesos	0,40	0%
Sojas, Crema De Leche Y Conservas	0,06	19%	Lácteos Exclusivos Para Lactantes	0,00	0%
Condimento Y Herbes (Hierbas)	0,06	19%	Miel	0,00	0%
Mantecilla De Vaca	0,01	19%	Total Venta (Iva)	0,70	Excluido
Mercancías De Alimentos Animales y Vegetales	0,19%		Importación De Frutas Y Verduras (I)	0,00	0%
Frutas Secas Y Nacaradas, Cítricos De Frutas Y Surtidos Comestibles	0,03	19%	Palmitos	0,00	Excluido
Galletitas, Flores Y Postres En Polvo Para Preparar	0,01	19%	Otros	0,00	Excluido
Comida De Fritura, Salsas Y Otros Productos Culinarios De Cerveza	0,01	19%	Lengüetas	0,00	Excluido
Otros (Molinos, Cereales Y Avenidas)	0,30	19%	Otros Deshidratados De La Leche	0,00	Excluido
Arroz Y Otros Almidones	0,26	19%	Otros	0,00	Excluido
Cafe Y Productos A Base De Café	0,13	19%	Frutas	0,00	Excluido
Chocolate, Cacao Y Otros Bocados De Chocolate	0,13	19%	Frutas Con Cereales En Lata (I)	0,00	Excluido
Pasta Y Artesanías	0,12	19%	Frutas Con Cereales En Lata (II)	0,01	Excluido
Miel Y Sus Derivados	0,07	19%	Frutas Congeladas	0,00	Excluido
Chocolates, Caramelos, Gominolas Y Otros	0,09	19%	Naranjas	0,00	Excluido
Tigre Y Sus Derivados	0,02	19%	Bananas	0,00	Excluido
Chocolates, Caramelos, Gominolas Y Otros	0,02	19%	Frutas Conservadas En Conserva Y Conservadas	0,00	Excluido
Ustensiles De Cocina (Para Hornear)	0,01	19%	Jamonera	0,00	Excluido
Ustensiles De Cocina (Para Hornear)	0,01	19%	Frutas Secas Y Otros Substitutos	0,00	Excluido
Total IVA:	0,19%		Salt	0,02	Excluido

Fuente: Asograsas, elaborados de datos DIAN.

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



Fuente: DANE.

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

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

B. INCENTIVO A LA ILEGALIDAD

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

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

- **Evasión o elusión fiscal:** consistente en uso de prácticas ilegales tendientes a reducir y evitar el pago de impuestos de forma ilícita, ocultando la información que refleja el panorama real de sus operaciones. Ejemplo de lo anterior, ocurre cuando se declaran aceites comestibles refinados como crudos en zonas de frontera, o venta sin factura. Estas prácticas tienen un impacto negativo en la recaudación fiscal y en la competencia leal en el mercado.

- **Contrabando:** caracterizada por la comercialización de bienes que han ingresado de forma ilegal. Según Asograsas, de información reportada por la DIAN, entre 2017 y 2023 en promedio el 34% en cantidad y el 22% valor (dólares CIF) de las exportaciones ecuatorianas de aceite de palma crudo a Colombia entraron subfacturadas mientras que, para el aceite de palma refinado, blanqueado y desodorizado (RBD) el promedio en cantidad fue de 31% y en valor del 36%.

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

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

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

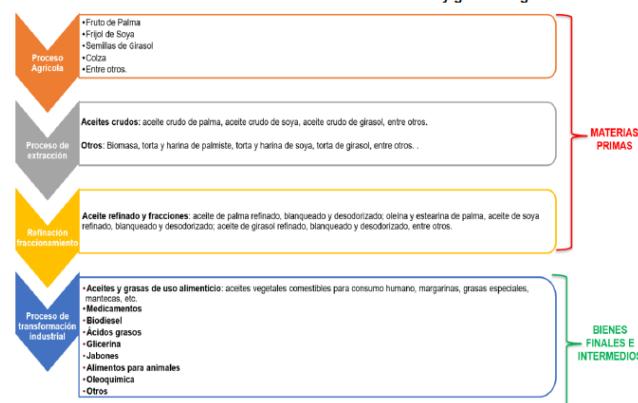
Con base en lo anterior, cabe resaltar que, esta iniciativa sería de gran importancia e impacto nacional pues, además de conducir a que los hogares colombianos puedan adquirir estos productos a menor costo, también contribuiría a desincentivar la ilegalidad en sus diferentes modalidades pero

además, se fortalecería la industrial legal que los produce y que genera alrededor de 9000 empleos directos en el país, registran ingresos operacionales por 10,2 billones de pesos y representan para el Estado 925.833 millones de pesos por concepto de IVA generado.

Datos recientes de la firma Raddar indican que, en el 2023, los hogares colombianos gastaron 9,1 billones de pesos en productos del sector. De cada 100 pesos que gastan los hogares en Colombia, 0,89 pesos se destinan a aceites y grasas. Además, de cada 100 pesos que gastan los hogares en alimentos para el hogar, 2,8 pesos se destinan a aceites y grasas. Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), encontró que el 64,3% de los hogares realizan un gasto mensual en estos productos.

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

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



Fuente: Asograsas.

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

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



Fuente: Asograsas.

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

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

- Percepción de ilegalidad en el mercado de 28.3% aproximadamente.

- Incentiva prácticas ilegales en el sector como: contrabando, evasión y elusión de IVA.

- En períodos de precios altos de los aceites crudos como el actual, las prácticas ilegales se incrementan.

- No hay garantía de que las empresas ilegales cumplan con normas sanitarias ni buenas prácticas de manufactura.

- Las empresas ilegales ganan cada vez más participación en el mercado, poniendo en riesgo la generación de empleo formal, la posibilidad de innovación y desarrollo de las empresas que operan bajo la legalidad.

- El IVA a los aceites comestibles afecta más a los hogares de bajos ingresos pues ocupan el puesto 8 en ponderación del gasto según el DANE.

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

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



Fuente: Asograsas.

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

Ahora, es menester aclarar que, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica a través del Decreto número 507 del 1º de abril del 2020 “Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto número 417 de 2020”, se adoptaron medidas especiales para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, dándole competencias al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural para fijar los listados de productos considerados de primera necesidad.

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

C. RECAUDO

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

Así, por ejemplo, para el año 2014 según la Dian se presentó una disminución en el recaudo del IVA a los aceites y grasas comestibles de 4,9%, el consumo aparente² de estos productos aumentó un 5,4% mientras que la inflación de aceites y grasas disminuyó apenas un 0,7%. Para el 2015 el recaudo de IVA y el consumo aparente presentaron una leve disminución de 0,3% y 3,7% respectivamente, mientras que los precios de estos productos presentaron un alza de 18,7%.

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

AÑO	Impuesto generado a tarifa general CIIU 1030 (Cifras en miles de pesos)	Variación anual	Consumo nacional aparente de aceites y grasas comestibles (Toneladas)	Variación anual	IPC aceites y grasas (Base dic 2018 = 100)	Variación anual
2014	358.274	-4,9%	796.615	5,4%	77,91	-0,7%
2015	357.132	-0,3%	767.433	-3,7%	92,45	18,7%
2016	514.323	44,0%	830.545	8,2%	99,46	7,6%
2017*	631.986	22,9%	876.551	5,5%	98,25	-1,2%
2018	569.357	-9,9%	778.330	-11,2%	100,00	1,8%
2019	604.348	6,1%	707.501	-9,1%	104,45	4,5%
2020	646.421	7,0%	655.195	-7,4%	115,14	10,2%
2021	879.125	36,0%	664.983	1,5%	164,22	42,6%
2022	925.833	5,3%	687.340	3,4%	196,01	19,4%

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

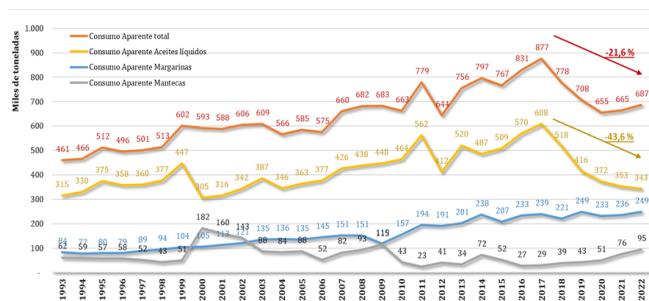
Fuente: DIAN, DANE, cálculos elaborados por

² Lamentablemente en Colombia no se cuenta con información pública que permita analizar los cambios en el consumo de aceites y grasas comestibles a partir de información proveniente de los demandantes (hogares). Esto hace necesario aproximarse a la demanda desde la oferta, utilizando para ello el consumo aparente de estos productos en unidades físicas que se puede calcular de la siguiente manera: $C_t = P_t + M_t - X_t + \Delta Q_t$, donde C_t : Consumo aparente estimado de aceites y grasas comestibles en el año t , P_t : producción nacional de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DANE), M_t : importaciones de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DIAN), X_t : exportaciones de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DIAN), ΔQ_t : cambios en el inventarios.

Asograsas.

Las distorsiones generadas en el recaudo del IVA de los aceites y grasas comestibles obedecen a la aparición de actores ilegales que evaden el pago de IVA motivados principalmente por la tasa del 19% que tienen estos productos. Esta industria paralela ilegal ha venido ganando participación en el mercado rápidamente a tal punto que el consumo aparente de aceites líquidos refinados (calculado a partir de datos oficiales de empresas legales), ha disminuido un 43,6% entre el año 2017 al 2022, justo cuando entra en vigencia la Ley 1819 de 2016 que aumenta la tarifa general de IVA al 19%. En este mismo periodo, el consumo aparente de Margarinas aumentó un 4,3% mientras que el consumo aparente de Mantecas vegetales creció un 224,9% (ver Ilustración 5).

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



Fuente: DIAN, DANE, cálculos elaborados por Asograsas.

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

IMPACTO DE LA ILEGALIDAD EN LOS ACEITES Y GRASAS COMESTIBLES

Un estudio de Asograsas y la Universidad Javeriana³, luego de analizar diversas muestras de aceites ilegales, concluyó que estos productos no aptos para el consumo humano, además de representar un engaño para el consumidor, tiene efectos nocivos en la salud pública, ante la existencia de agentes patógenos y tóxicos; con hallazgos significativos de hongos, heces de animales, heces humanas, y otros residuos no aptos para consumo humano.

³ Facultad de Ciencias Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. 2010. Evaluación de la calidad microbiológica de aceites reenvasados. Bogotá, D. C.

Los agentes patógenos y tóxicos que contienen los aceites ilegales, conforme a estudios científicos nacionales e internacionales⁴, aumentan el riesgo de padecer enfermedades que afectan la salud y el bienestar de los colombianos, tales como cáncer, alteraciones del metabolismo, cuadros neurodegenerativos, cerebrovasculares, colesterol; entre otras enfermedades no transmisibles, como lo son la diabetes, hepatitis, cardiopatías, aterosclerosis, dislipidemias, colesterol, desnutrición infantil, obesidad, afecciones respiratorias crónicas; entre otras, que, según la Organización Mundial de la Salud, representan en su conjunto el 70% del número total de muertes anuales en el mundo, representando una amenaza grave para el desarrollo social y económico. El panorama en América es aún más preocupante, donde según la Organización Panamericana de la Salud, el 81% de las muertes se asocian a este tipo de enfermedades, de los cuales el 36,4% tiene lugar en personas menores de 70 años.

B. INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Según el Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2023: Estadísticas y tendencias⁵, en 2022 la inseguridad alimentaria en Colombia fue del 50%, donde 16,3 millones de colombianos no consumieron alimentos suficientes y 23,2 millones tuvieron problemas de acceso de alimentos de primera necesidad, entre ellos los aceites y las grasas vegetales.

Conforme a la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria en el marco de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida que realiza periódicamente el DANE⁶, 28 de cada 100 hogares colombianos tuvieron que disminuir la cantidad y calidad de los alimentos consumidos, al menos una vez durante los últimos 12 meses, debido a la falta de dinero. A su vez, el 4,9% de ellos la prevalencia de inseguridad alimentaria fue grave, lo que significa que en cinco de cada 100 hogares al menos una persona se quedó sin comer durante

⁴ Navya, P.; Raju, K.; Sukumaran, MK Análisis de adulterantes alimentarios en alimentos seleccionados comprados en supermercados locales. IJASR 3, 82-89 (2017). Das, M.; Khanna, SK Clínico estudios epidemiológicos, toxicológicos y de evaluación de seguridad sobre el aceite de argemona. Crítico. Rev. Toxicol. 27, 273-297 (1997). Mishra, V.; Mishra, M.; Ansari, KM; Chaudhari, BP; Khanna, R.; Das, M. Adulterantes de aceites comestibles, aceite de argemona y mantequilla amarilla, como factores etiológicos del cáncer de vesícula biliar. EUR. J. Cáncer. 48, 2075-2085 (2012).

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

⁶ DANE. Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES). 2023

todo un día debido a que no tenían recursos. Dentro de los departamentos más afectados según los indicadores, se encuentran:

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

DEPARTAMENTO	INDICADOR DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA
La Guajira	59,7 %
Sucre	47,9 %
Atlántico	46,1 %
Magdalena	45,3 %
Chocó	43,2 %
Cesar	41,1 %
Arauca	39,3 %
Córdoba	38,9 %
Nariño	37,1 %
Vaupés	36,1 %
Bolívar	32,1 %
Vichada	30,7 %
Guaviare	30,4%

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

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

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

Nutrientes (RIEN).

Tabla 5 - Consumo de Aceites y Grasas ENSIN 2015

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

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

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

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

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

Por ejemplo, el grupo etario de 18 a 64 años, con un consumo de 2000 kilocalorías día y una distribución dietaria normal, declaró en la ENSIN 2015 (Ver Tabla 5) que su consumo promedio de grasas y aceites comestibles era de 10,5 gramos/día. Este indicador, al ser contrastado con la recomendación de consumo actualmente vigente (Ver Tabla 6), que es de 77,8 gramos/día para una fórmula dietaria normal, **REPRESENTA UNA DIFERENCIA DE 67,3 GRAMOS** de nutriente de grasas en adultos de 18 a 64 años. Estos adultos se encuentran actualmente en alta probabilidad de déficit por malnutrición, independientemente del peso corporal, debido a la baja ingesta de ácidos grasos presentes en aceites y grasas comestibles⁷.

El consumo insuficiente de aceites y grasas comestibles causa, entre otros, afectaciones en el transporte y absorción de vitaminas liposolubles ADEK⁸, mala absorción de hierro, calcio, magnesio y vitamina B12, baja producción de hormonas y fosfolípidos, baja producción de esfingomieloides, baja producción de glicolípidos en los cerebrósidos y gangliósidos, baja producción de ésteres como el colesterol, déficit en el control de cetonas y baja producción de energía⁹. Esto genera enfermedades

⁷ Ácido linoleico, ácido γ -linolénico, ácido eicosadienoico, ácido dihomo-gamma-linolénico, ácido araquidónico, ácido docosadienoico, ácido adrénico, ácido docosapentaenoico, ácido caléndicom ácidos grasos ω -3, ácido α -linolénico, ácido estearidónico, ácido eicosatrienoico, ácido eicosatetraenoico, ácido eicosapentaenoico, ácido docosapentaenoico (ácido clupanodónico), ácido docosahexaenoico, ácido tetracosapentaenoic, ácido tetracosahexaenoico.

⁸ Vitaminas A, D, E Y K.

⁹ Murray R. y col. Bioquímica de Harper Ilustrada, Manual Moderno, México, 2004. 16 edición González de

y secuelas que impactan vidas sanas, activas y capaces de los colombianos.

A su vez, de acuerdo con los estudios anteriormente citados, el déficit por malnutrición ante la baja ingesta de ácidos grasos presentes en aceites y grasas comestibles genera en niños reducción de la capacidad intelectual, disminución de talla y desarrollo motor, alteraciones cardíacas, renales y hepáticas, dificultades para desarrollarse académica y socialmente, entre otros; y en adultos mayores, mayor probabilidad de desarrollo de hipertensión arterial, Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC), diabetes, mayor riesgo de caídas y accidentes; entre otros cuadros que representan mayores requerimientos de atención en salud.

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

C. MEDIO AMBIENTE

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

La existencia de una tarifa diferencial de IVA entre aceites crudos y refinados ha fomentado el desvío del ACU hacia el consumo humano, desalentando su aprovechamiento en prácticas de economía circular, como la producción de combustibles elaborados a partir de desechos como los son: el biodiésel de segunda generación, Diesel renovable y Combustible de Aviación Sostenible (SAF por sus siglas en inglés). Estos combustibles, obtenido a partir de ACU, se constituyen como una alternativa más sostenible frente a los combustibles fósiles tradicionales, ofreciendo un camino hacia una economía menos carbonizada y más respetuosa con el medio ambiente.

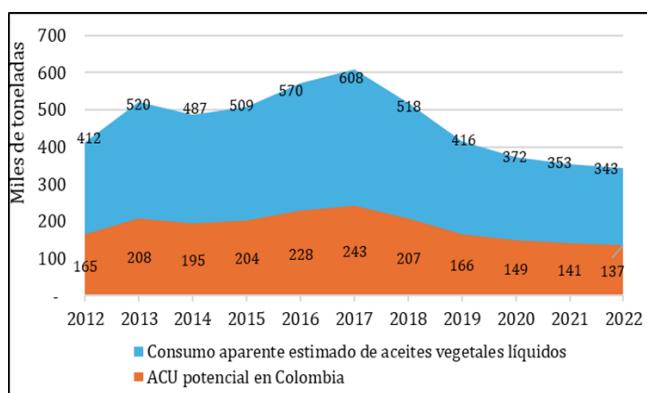
La falta de disponibilidad de ACU para la producción de estos tipos de combustibles, ha limitado severamente el desarrollo de la industria nacional enfocada en la producción de combustibles de bajas emisiones de carbono, la cual es una oportunidad de crecimiento sostenible en el tiempo, garantizando la seguridad de suministro e independencia energética, reducir las emisiones, minimizar el consumo de recursos naturales,

Buitrago y col, Bioquímica Clínica, McGraw Hill, España, 1998, 1^{ra}. Edición.

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

disminuir la generación de residuos, incentiva la economía circular, beneficiar la economía local al fomentar modelos de producción basados en la reutilización de residuos cercanos como materia prima, estimular el desarrollo de un nuevo modelo industrial más innovador y competitivo, así como mayor crecimiento económico y más empleo, entre otras muchas ventajas, cuyo desarrollo ha avanzado en Europa, Asia y Norteamérica.

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



Fuente: DIAN, DANE, cálculos de Asograsas.

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

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

D. TRANSGRESIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

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

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

- Vulneración del principio de equidad tributaria, en razón a que carga injustificadamente

a las personas con menor capacidad adquisitiva, que requieren de este producto en su canasta básica alimentaria, impidiéndoles su subsistencia digna y el cumplimiento de sus necesidades básicas y fundamentales.

- Es irrazonable e injustificado en el contexto socioeconómico colombiano, caracterizado por los significativos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria.

- Es regresivo y propicia la desigualdad social, imponiendo mayores cargas tributarias a los hogares pobres.

- Afecta el mínimo vital, al tratarse de productos alimenticios necesarios para suplir las demandas alimentarias de la población, afectando su garantía mínima de subsistencia digna y autónoma.

- Desconoce la perspectiva e impacto social que genera en los consumidores, el pago del 19% en productos de primera necesidad, como lo son los aceites y las grasas comestibles.

- No propende por la solidaridad social tributaria, al omitir tener en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos, para determinar su carga fiscal.

IMPACTOS POSITIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Equidad tributaria: permitirá a los hogares con menor capacidad adquisitiva, en pobreza e inseguridad alimentaria, acceder a aceites y grasas comestibles en las cantidades y calidades requeridas para su alimentación, como alimento básico de la canasta básica familiar, asegurando un mínimo vital para su subsistencia digna y la satisfacción de sus necesidades básicas.

Enfoque preventivo en salud: materializa el enfoque preventivo en salud, asegurando que los aceites y margarinas que consumen los hogares colombianos sean legales, y puedan consumirse de manera adecuada y suficiente, protegiendo la vida y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al eliminar el diferencial de IVA, menos agentes patógenos y tóxicos llegarán a la vida de los ciudadanos, previniendo enfermedades crónicas y altamente costosas, que afectan su calidad de vida.

A su vez, permitirá atender prevalencias de interés en salud asociadas a la disminución del consumo de nutrientes grasas, tales como la anemia por deficiencia de hierro, déficit de vitamina A, D; entre otras situaciones presentes en niños de 6 meses a 4 años y demás grupos etarios.

Seguridad alimentaria: permite a los hogares colombianos, adquirir aceites y grasas de las calidades y cantidades necesarias, garantizando una alimentación segura, suficiente y de calidad, que permita eliminar el déficit nutricional derivado de la carencia del nutriente aceites y grasas en la dieta alimentaria. A su vez, promueve el acceso universal y democrático a grasas y aceites de alta calidad producidos por la industria nacional para satisfacer las necesidades alimentarias de la población, los

cuales son alimentos saludables; eliminando el mercado ilegalidad de alimentos quienes actualmente se aprovechan de las necesidades alimentarias de los más necesitados, para enriquecerse.

Alivio inflacionario al consumidor: representa un beneficio inmediato para los consumidores, al reducir el precio de compra de aceites y grasas comestibles. Lo anterior conlleva un ahorro significativo en la compra de estos productos, especialmente para las familias vulnerables quienes destinan el mayor porcentaje de sus ingresos a la adquisición de los productos de la canasta básica familiar, como el aceite.

Ambiental: es una medida necesaria para erradicar los incentivos a economías ilegales e impulsar la destinación del aceite de cocina usado a actividades legales de economía circular, protegiendo la salud pública y el derecho al medio ambiente sano a todos los habitantes del planeta. A su vez, permitirá desarrollar en Colombia un modelo de transición energética, que contribuya a la protección del medio ambiente y la vida.

Lucha contra la ilegalidad: desincentiva la existencia de organizaciones ilegales que afectan el recaudo tributario, la salud pública, el medio ambiente y el desarrollo del país.

Plan Nacional de Desarrollo: el Proyecto de Ley materializa los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia: Potencia Mundial de la Vida”, que propenden por garantizar que todos los alimentos ofrecidos en el mercado sean sanos y seguros para los consumidores, con altos estándares de sanidad e inocuidad; impulsar medidas para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada, de manera justa y equitativa; así como asegurar una real y efectiva democratización y distribución de alimentos.

Particularmente, es una medida que materializa el objetivo 3 del Plan Nacional de Desarrollo, al contribuir en el cumplimiento entre otros, de los siguientes ejes catalizadores:

- Superar los altos niveles de inseguridad alimentaria.
- Promover la producción local de alimentos que asegure la soberanía alimentaria.
- Garantizar una alimentación suficiente, adecuada, sana e inocua.
- Materializar el derecho humano a la alimentación, en sus pilares de disponibilidad y accesibilidad de alimentos, así como su adecuación a las necesidades nutricionales de la población según su curso de vida.
- Construir entornos alimentarios sanos, saludables, que aseguren vidas activas, sanas y capaces.
- Luchar contra la presencia de déficits nutricionales, precursores de mortalidades por desnutrición y enfermedades no transmisibles.
- Asegurar la democratización de alimentos

indispensables en la vida de los colombianos.

- Combatir la ilegalidad en la producción y comercialización de alimentos.
- Efectivizar el enfoque preventivo en salud.
- Asegurar una transición energética justa.

Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles:

El proyecto de ley se dirige a cumplir los objetivos de desarrollo sostenible, contribuyendo al cumplimiento de las metas fijadas que permitirán alcanzar su materialización efectiva y la construcción de una mejor sociedad; teniendo un impacto directo en el objetivo 2 que tiene por objeto erradicar el hambre, asegurando que Colombia pueda poner fin a todas las formas de malnutrición, incluido el logro, para 2025, de las metas acordadas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación en niños menores de 5 años, y abordar las necesidades nutricionales de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas mayores; así como también, adoptar medidas para garantizar el funcionamiento adecuado de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información del mercado, incluso sobre las reservas de alimentos, para ayudar a limitar la volatilidad extrema de los precios de los alimentos.

Con base en todo lo anteriormente expuesto, este proyecto de ley representa principalmente un impacto positivo para todos los hogares colombianos pues implicaría la reducción en los costos de uno de los productos que más adquieren los colombianos para la canasta básica familiar.

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Constitucional

Respecto al marco constitucional, esta iniciativa encuentra asidero en los siguientes artículos de la Carta Política:

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

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

Así mismo, el artículo 13 constitucional reza:

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en

favor de grupos discriminados o marginados.

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

Y por su parte, el artículo 363 Superior reza que:

“El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

4.2 Legal

A la luz del Estatuto Tributario, de manera general los bienes y servicios están gravados con el impuesto sobre las ventas (IVA) del 19%, tal como reza el siguiente artículo:

“Artículo 468. Tarifa general del impuesto sobre las ventas. La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título.

A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:

a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud;

b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública”.

Con esta iniciativa, para cumplir con el objeto del proyecto de ley, se propone la inclusión de ciertos alimentos como grasas y aceites comestibles elaborados a partir de materias primas vegetales dentro de aquellos bienes gravados con la tarifa del 5%, esto es, en el artículo 468-1. BIENES GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%).

4.3. Jurisprudencial

En Sentencia C-397 de 2011, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“El legislador cuenta con una amplia libertad de decisión en materia impositiva, la jurisprudencia ha considerado que esa facultad debe ejercerse dentro de los límites consagrados en la Constitución. En la Sentencia C-1060A de 2000, la Corte consideró que esos límites están concebidos de dos formas: (i) el deber constitucional de contribuir a la financiación de los gastos públicos, dentro de criterios de justicia y equidad (artículo 95.9 C. P.) y (ii) se limita al legislador porque se le ordena construir un sistema tributario donde predominen los principios de equidad, eficiencia y progresividad, sistema que en ningún caso puede ser retroactivo en sus disposiciones ni en su aplicación (artículo 363 C. P.)”.

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

5.1 Constitucional

El Estatuto Superior faculta al Congreso de la

República para la expedición de leyes como la que se pretende tramitar por medio de esta iniciativa legislativa a través de los siguientes artículos:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

5.2 Legal

LEY 5^a DE 1992 - “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

“Artículo 6º. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

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

“Artículo 139. Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias”.

“Artículo 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

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

LEY 3^a DE 1992 - “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”

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

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

saber:

(...)

Comisión Tercera.

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

(...)

6. IMPACTO FISCAL

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que “...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...”; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido “expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa no encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2º del artículo 7º de la Ley 819 de 2003; razón por la cual no se incluyen costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Así las cosas, si bien esta iniciativa legislativa no ordena gasto ni otorga tales beneficios, si podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos provenientes de la reducción del impuesto sobre las ventas (IVA) a aceites y grasas comestibles del 19% al 5%. En tal sentido, en concordancia con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que

se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la 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’; (Negrita y subrayado por fuera de texto).

iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y

iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, si genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación

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

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: “... los primeros tres incisos del artículo 7º 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...**”. (Negrita por fuera de texto)

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 voto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda...”.

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de ley.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “... las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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.

- *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.*

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

- *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. (...”).*

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley **NO** genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la

descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5^a de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,

OLMEDO DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara
Departamento del Huila

MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

ANGELA VERGARA GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

 CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL
<p>El día <u>6</u> de <u>octubre</u> del año <u>2025</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>387</u> Acto Legislativo _____ No. <u>387</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:</p> <p style="text-align: right;"><i>[Signature]</i></p> <p style="text-align: right;">SECRETARIO GENERAL</p>

CONTENIDO

Gaceta número 2101 - Jueves, 6 de noviembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 387 de 2025 Cámara, por medio de la cual se fortalece la educación cívica para la ciudadanía crítica y democrática mediante un componente transversal en la educación básica secundaria y media, y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Ley número 387 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reduce progresivamente el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos. 14