



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 222

Bogotá, D. C., viernes, 8 de marzo de 2024

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2023 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., marzo 5 de 2024

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Honorable Representante

ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN

Vicepresidenta Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

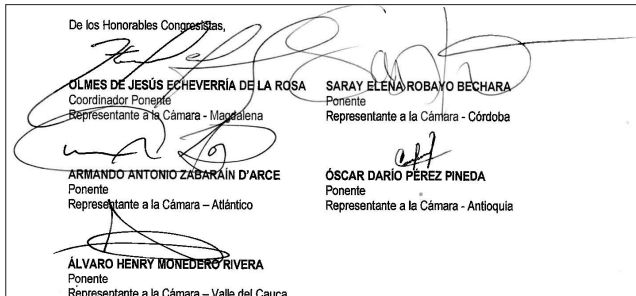
Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.

Respetuoso saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hicieron la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 151, 152, 153, 154 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de los honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes, el **Informe de Ponencia**

Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.



INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2023 CÁMARA

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

El informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

- I. Antecedentes del proyecto de ley
- II. Objeto del proyecto de ley
- III. Contenido del proyecto de ley radicado
- IV. Marco Constitucional, legal y jurisprudencial del proyecto de ley
- V. Consideraciones de conveniencia de los ponentes
- VI. Impacto fiscal
- VII. Conflicto de intereses
- VIII. Pliego de modificaciones
- IX. Proposición

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos*, fue radicado el 6 de septiembre de 2023 por el honorable Representante *Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa* y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1297 de 2023.

El 27 de septiembre del año en curso, fuimos notificados por la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente sobre la designación que nos hiciera la Mesa Directiva como Coordinadores Ponentes al Representante *Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa* y la Representante *Katherine Miranda Peña* y como ponentes a la Representante *Saray Elena Robayo Bechara* y al Representante *Óscar Darío Pérez Pineda*.

Desde el equipo de ponentes, se procedió a solicitar concepto jurídico al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el ejercicio de sus funciones y sus competencias, presenten concepto respecto al impacto fiscal que pueda generar este proyecto de ley.

El 10 de octubre del año en curso, fuimos notificados sobre la solicitud de relevo como ponente del proyecto de ley de la honorable Representante *Katherine Miranda Peña*; solicitud que acorde a la comunicación recibida, fue acogida por la Mesa Directiva y la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El 18 de octubre de 2023, en nuestra calidad de coordinador ponente y ponentes, radicamos ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El 6 de octubre de 2023, la honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*, en calidad de ponente de esta iniciativa, solicitó concepto sobre este proyecto a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

El 23 de octubre de 2023, la honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara* recibió concepto institucional por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, donde expone una estimación del costo fiscal de esta iniciativa.

El 23 de noviembre de 2023, fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente nuestra ponencia positiva.

El 20 de diciembre de 2023, fuimos notificados por la Comisión Tercera Constitucional Permanente sobre el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a esta iniciativa legislativa congressional donde expone la estimación del costo fiscal de esta iniciativa.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5%. Para ello, se incluyen estos bienes de primera necesidad para los hogares colombianos en el artículo 468-1 del Estatuto

Tributario - BIENES GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%).

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY RADICADO

El Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos* consta de tres artículos que versan sobre lo siguiente:

Artículo 1°. Presenta el objeto del proyecto de ley que busca la reducción del IVA del 19% al 5%, de los aceites vegetales comestibles y margarinas.

Artículo 2°. Pretende modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para adicionar las partidas referentes a aquellos bienes objeto del proyecto dentro de los bienes gravados con la tarifa del 5%.

Artículo 3°. Que refiere a la vigencia.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PROYECTO DE LEY

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

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

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

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”.

En materia legal, a la luz del Estatuto Tributario, de manera general los bienes y servicios están gravados con el impuesto sobre las ventas - IVA del 19%, tal como reza el siguiente artículo:

“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 lo son los aceites comestibles y margarinas elaborados a partir de materias primas vegetales dentro de aquellos bienes gravados con la tarifa del 5%, esto es, en el artículo 468-1. BIENES GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%).

Con base en lo anterior y los principios que fundan el sistema tributario, se presenta esta iniciativa legislativa para beneficio de todos los hogares colombianos al pretender reducir el IVA de productos como el aceite y las margarinas que hacen parte de la canasta básica familiar.

Respecto al marco jurídico en torno al trámite del proyecto de ley, en primer lugar, es menester resaltar que la Constitución Política en su artículo 150, otorga al Congreso la competencia legislativa y así mismo, especifica las funciones que ejerce por medio de ellas. De igual modo, está fundamentado en las facultades constitucionales del Congreso de Colombia, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

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

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

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

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

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

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

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

“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”.

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

Artículo 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.

(...)

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

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

Los aceites y las grasas vegetales, conforme a la normatividad vigente, NO son productos ultraprocesados, 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 Gneral 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
PAISES BAJOS	21%	9%	Tarifa mínima
ESPAÑA	21%	10%	Tarifa mínima
URUGUAY	22%	10%	Tarifa mínima
BRASIL	18%	De 7% al 18%	Varía según Estado
ALEMANIA	19%	De 7% al 19%	Varía según Estado
BOLIVIA	13%	13%	Tarifa general
PERÚ	18%	18%	Tarifa general
COLOMBIA	19%	19%	Tarifa general
ARGENTINA	21%	21%	Tarifa general

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

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.

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 TARIFA GENERAL EN ACEITES Y MARGARINAS COMESTIBLES

A. AUMENTO EN EL GASTO DE LOS HOGARES

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

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

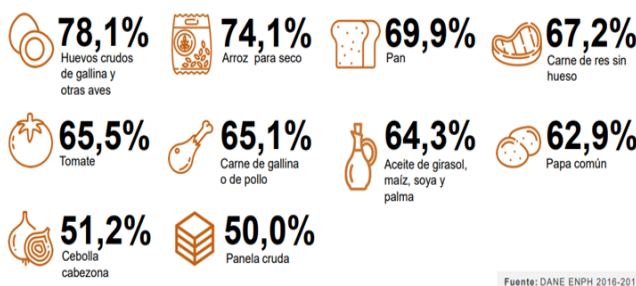
Tabla 2. Tarifa de IVA alimentos canasta familiar.

Producto	Ponderación de gasto IPC	Tarifa IVA
Aceites Comestibles	0,45	19%
Otros Productos De Panadería	0,27	19%
Salsas, Pastas Y Aderezos	0,16	19%
Frituras: Papas Fritas, Chitos, Maizitos, Patacones, Besitos, Etc, Para Consumo En El Hogar	0,11	19%
Dulces, Confitos, Caramelos, Bombones, Chocolatinas, Chicles, Masmelos, Cocadas Para Consumo En El Hogar	0,06	19%
Helados, Conos, Paletas, Vasitos, Refrescos Congelados Y Tortas Heladas Para Consumo En El Hogar	0,06	19%
Sopas, Cremas, Caldos Y Consomés	0,06	19%
Condimentos y hierbas culinarias	0,06	19%
Mantequilla De Vaca	0,05	19%
Margarinas y grasas animales y vegetales	0,03	19%
Frutas Congeladas O En Pulpa	0,02	19%
Frutos Secos Y Nueces, Cáscaras De Frutas Y Semillas Comestibles	0,02	19%
Gelatinas, Flanes Y Pudines En Polvo Para Preparar	0,01	19%
Carnes Preparadas, Charcutería Y Otros Productos Conteniendo Carne	0,40	5%
Otras Harinas, Cereales Y Almidones	0,30	5%
Azúcar Y Otros Endulzantes	0,26	5%
Café Y Productos A Base De Café	0,21	5%
Chocolate Y Productos A Base De Chocolate	0,18	5%
Pastas Alimenticias	0,12	5%
Maíz Y Sus Derivados	0,07	5%
Concentrados Para Preparar Refrescos	0,03	5%
Trigo Y Sus Derivados	0,02	5%
Té E Infusiones (Para Bebidas Calientes)	0,01	5%

Producto	Ponderación de gasto IPC	Tarifa IVA
Carne De Res Y Derivados	1,88	0%
Carne De Aves	1,24	0%
Leche	1,02	0%
Huevos	0,68	0%
Productos de río y mar (incluye pescados y camarones frescos o congelados y pescado enlatado como sardinas y atún)	0,60	0%
Carne De Cerdo Y Derivados	0,48	0%
Quesos Y Productos Afines	0,46	0%
Leche En Polvo Para Lactantes	0,06	0%
Arroz	0,93	Excluido
Frutas frescas (II)	0,70	Excluido
Pan	0,68	Excluido
Hortalizas y legumbres frescas (II)	0,34	Excluido
Plátanos	0,31	Excluido
Papas	0,30	Excluido
Legumbres Secas	0,24	Excluido
Otros Derivados De La Leche	0,24	Excluido
Cebolla	0,20	Excluido
Tomate	0,18	Excluido
Panela Cruda Para Consumo En El Hogar	0,16	Excluido
Yuca Para Consumo En El Hogar	0,11	Excluido
Tomate de árbol	0,07	Excluido
Moras	0,07	Excluido
Naranjas	0,06	Excluido
Bananos	0,06	Excluido
Legumbres Y Hortalizas En Conserva Y Deshidratadas	0,06	Excluido
Jaleas, Mermeladas, Miel Y Similares	0,05	Excluido
Zanahoria	0,04	Excluido
Arracacha, ñame y otros tubérculos	0,03	Excluido
Sal	0,02	Excluido

Fuente: Asograsas, elaborados de datos DIAN.

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



Fuente: DANE ENPH 2016-2017

Fuente: DIAN.

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

Por otro lado, según el DANE, los aceites comestibles ocupan la posición 11 en la ponderación de gasto de los alimentos que conforman la canasta básica para el cálculo del IPC; siendo la posición 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

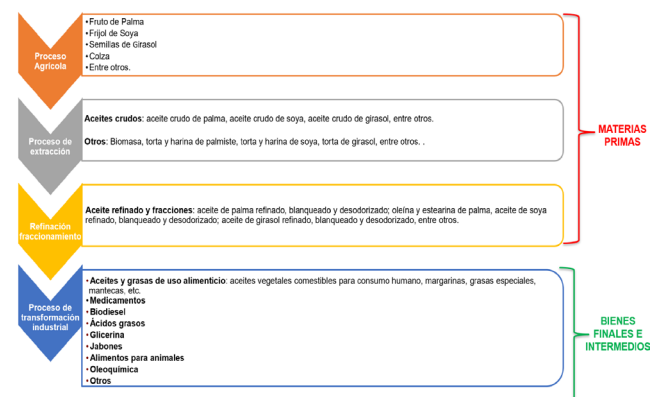
2023 la percepción de ilegalidad del sector fue del 28,3%.

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:

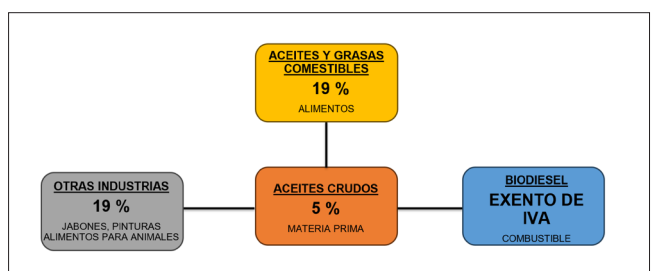
Ilustración 2. Cadena de valor ecosistema de aceites y grasas vegetales



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

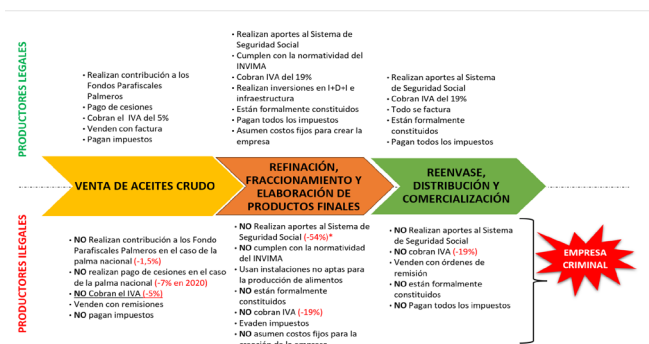
materia prima, que a la fecha, está gravada con un IVA del 5%, muy inferior al de los aceites y grasas comestibles, bienes que hacen parte de los productos de la canasta básica familiar.

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 periodos 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 la 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 1º 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 3,5 respectivamente, mientras que los precios de estos productos presentaron un alza de 18,7.

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: $Ct = Pt + Mt - Xt + \Delta Qt$, donde Ct: Consumo aparente estimado de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DANE), Mt: importaciones de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DIAN), Xt: exportaciones de aceites y grasas comestibles en el año t (fuente DIAN), ΔQt : cambios en el inventario.

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

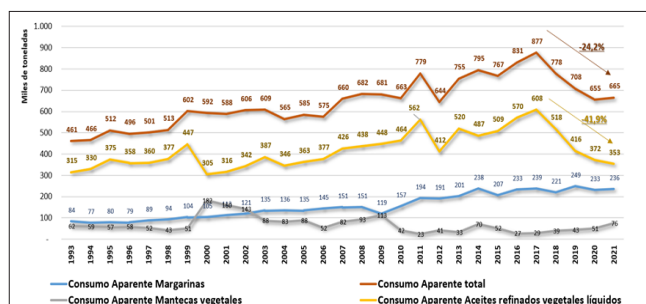
Año	Impuesto generado a los aceites y grasas comestibles refinados (Cifras en miles de pesos)	Variación anual	Consumo nacional aparente de aceites y grasas comestibles (Toneladas)	Variación anual	IPC aceites y grasas (Base dic 2018 = 100)	Variación anual
2014	358.274	-4,9%	796.615	5,4%	77,91	-0,7%
2015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

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

Fuente: DIAN, DANE, cálculos elaborados por Asograsas.

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

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

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

aptos para el consumo humano, además de representar un engaño para el consumidor, tiene efectos nocivos en la salud pública, ante la existencia de agentes patógenos y tóxicos; con hallazgos significativos de hongos, heces de animales, heces humanas, y otros residuos no aptos para consumo humano.

Los agentes patógenos y tóxicos que contienen los aceites ilegales, conforme a estudios científicos nacionales e 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 todo un día

- 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.

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 / día	10,60%	5,4 gramos/día
13 -17 AÑOS	61,30%	10,7 gramos/ día	7,40%	7,1% gramos/día
18 - 64 AÑOS	64,50%	10,5 gramos/ día	NR	NR
GESTACIÓN	74,40%	13,0 gramos/ día	13,20%	5,3% gramos / día

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

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

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

7 Ácido linoleico, ácido γ -linolénico, ácido eicosadienoico, ácido dihomo-gamma-linolénico, ácido araquidónico, ácido docosadienoico, ácido adrenico, ácido docosapentaenoico, ácido caléndicom ácidos grasos ω -3, ácido α -linolénicom ácido estearidónico, ácido eicosatrienoico, ácido eicosatetraenoico, ácido eicosapentaenoico, ácido docosapentaenoico (ácido clupanodónico), ácido docosahexaenoico, ácido tetracosapentaenoico, 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 Buitrago y col, Bioquímica Clínica, McGraw Hill, España, 1998, 1era. Edición.

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

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%.

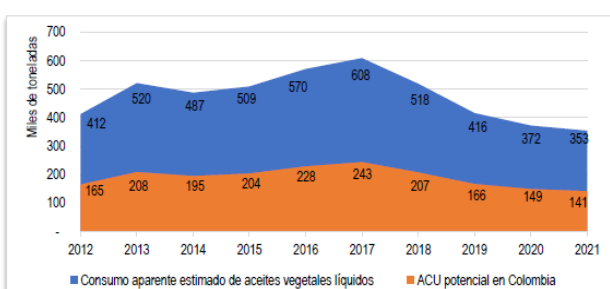
C. MEDIOAMBIENTE

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 medioambiente, tales como la obstrucción de sistemas de alcantarillado y la contaminación del agua. Además, su reutilización en la cocina presenta serias implicaciones para la salud pública.

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

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

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



Fuente: DIAN, DANE, cálculos de Asoarasas.

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 medioambiente, 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 medioambiente 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 medioambiente y la vida.

Lucha contra la ilegalidad: desincentiva la existencia de organizaciones ilegales que afectan el recaudo tributario, la salud pública, el medioambiente 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 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.

VI. IMPACTO FISCAL

Como ha sido expuesto por el autor en su proyecto de ley, esta iniciativa legislativa, pese a que no ordena gasto, podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos por causa de la reducción del IVA de estos productos del 19% al 5%. En tal sentido, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se solicitó concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a esta iniciativa, que, en todo caso, tal como reza la ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

Además, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

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

- i) *las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*
- ii) **el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la 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 omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o*

una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y

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

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, como coordinador ponente de estas iniciativas legislativas acumuladas, recurrí al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando emitir concepto frente a este proyecto de ley y considerando que, si bien, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la 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 veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.*

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 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda...”.

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

En virtud de lo anterior, desde el equipo de ponentes, procedimos a solicitar concepto jurídico al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el ejercicio de sus funciones y sus competencias, presentaran concepto respecto al impacto fiscal que pueda generar este proyecto de ley.

Es así que, el día 20 de diciembre de 2023, el Viceministerio Técnico de Hacienda en comunicación dirigida al honorable Representante *Carlos Alberto Cuenca Chaux*, Presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en atención a la solicitud, realiza comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 213 de 2023, estimando un impacto fiscal negativo anual de aproximadamente \$818 mil millones de pesos; concepto que carece de soporte técnico que permita verificar la metodología utilizada. (Adjunto a esta ponencia).

No obstante, en concordancia con lo expuesto en los antecedentes de este proyecto de ley, es importante destacar que la Subdirección de Estudios Económicos de la DIAN en comunicación fechada el 23 de octubre de 2023—adjunta a la ponencia—dirigida a la honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*, ponente de la iniciativa, en respuesta a un derecho de petición elevado para la construcción de la ponencia para primer debate, estimó que el costo fiscal de la iniciativa sería cercano a los \$368 mil millones de pesos; significativamente diferente a la calculada por el Ministerio de Hacienda, con una diferencia de \$450 mil millones de pesos.

Igualmente, la Asociación Colombiana de la Industria de Grasas y Aceites Comestibles (Asograsas) destaca en sus comentarios remitidos al equipo de ponentes, que el impacto de la medida conforme a información tributaria disponible, sería de aproximadamente 354 mil millones de pesos, cifra que igualmente resulta ser significativamente distinta a la presentada por el Ministerio de Hacienda y por el contrario, muy aproximada a la estimación presentada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Revisados los documentos anteriormente mencionados, desde el equipo de ponentes consideramos que, se debe tener en cuenta que, a pesar de esta reducción en los ingresos fiscales, el impacto fiscal real podría ser menor. Esta consideración se basa en la actual participación del mercado, donde al menos el 30 % está controlado por actores ilegales que evaden el pago del IVA, en gran medida debido a la elevada tasa del 19 que se aplica a estos productos. La reducción del IVA de los aceites vegetales para consumo humano al 5 % eliminaría el principal incentivo que tienen los actores ilegales, teniendo efectos positivos sobre la economía, tales como:

- Aumento del consumo de aceites y grasas legales sujetos al pago de impuestos, lo que implicaría un incremento en la recaudación fiscal.
- Generación de empleos formales que cumplan con todas las regulaciones vigentes y contribuyan al Sistema de Seguridad Social.
- Reducción de los costos en el sistema de salud derivados del consumo de aceites y grasas ilegales, que generan enfermedades.
- Al beneficiar en mayor medida a los hogares de menores ingresos, quienes destinan una mayor proporción de sus ingresos para adquirir estos productos en comparación con los hogares de ingresos altos, se cumpliría el criterio de progresividad.

Se puede anticipar que, una vez aplicada la medida, las empresas legales recuperarán como mínimo el 30 del mercado actualmente en manos de actores ilegales que evaden impuestos, lo que generaría un aumento en la recaudación. También tiene el potencial de contrarrestar la evasión fiscal y aumentar los ingresos fiscales totales a medida que las transacciones se desplazan hacia el mercado legal.

Además, esta iniciativa permitiría al Estado implementar un enfoque preventivo en salud, evitando la propagación de agentes patógenos y sustancias tóxicas presentes en los aceites ilegales, responsables de generar enfermedades crónicas con costos significativos para las finanzas públicas.

De igual manera, la medida estimularía prácticas de economía circular al eliminar el incentivo para destinar residuos no aptos para consumo humano, como el aceite de cocina usado, a fines de alimentación. Esto permitiría su redirección hacia la producción de combustibles de segunda generación y otras aplicaciones de economía circular, generando ingresos adicionales en diversos sectores.

VII. CONFLICTOS DE INTERESES

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3° 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 1° 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 desinversión en comento, pues se sabe que solo lo será aquel 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 y abstracta que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional que no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

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 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
Título: <i>“Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos”</i>	Título: <i>“Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos”</i>	Sin modificaciones.
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5% modificando el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5% modificando el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.	Sin modificaciones.
Artículo 2º. 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 erúico 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 2º. 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 erúico 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.	Se modifica la palabra “su” por “sus” en la última partida.
Artículo 3º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Artículo 3º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

IX. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente proponemos a los miembros de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes **dar segundo debate y votar positivamente** el Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos.*

De los Honorables Representantes,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara - Magdalena

SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Ponente
Representante a la Cámara - Córdoba

ARMANDO ANTONIO ZABARAIN D'ARCE
Ponente
Representante a la Cámara - Atlántico

ÓSCAR DARIO PÉREZ PINEDA
Ponente
Representante a la Cámara - Antioquia

ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA
Ponente
Representante a la Cámara - Valle del Cauca

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2023 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5% modificando el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.

Artículo 2º. 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 erúxico 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. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara - Magdalena

SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Ponente
Representante a la Cámara - Córdoba

ARMANDO ANTONIO ZABARAIN D'ARCE
Ponente
Representante a la Cámara - Atlántico

ÓSCAR DARIO PÉREZ PINEDA
Ponente
Representante a la Cámara - Antioquia

ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA
Ponente
Representante a la Cámara - Valle del Cauca

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA JUEVES VEINTITRÉS (23) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023)

PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2023
CÁMARA

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto reducir el IVA de los aceites vegetales comestibles y margarinas del 19% al 5% modificando el Estatuto Tributario en su artículo 468-1 para incluir estos alimentos de primera necesidad para los hogares colombianos en la categoría de bienes gravados con la tarifa del 5%.

Artículo 2º. 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 erúxico 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. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. - ASUNTOS ECONÓMICOS, jueves, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023). - En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el proyecto de ley N° 213 de 2023 Cámara, "Por medio de la cual se reduce el IVA a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos", previo anuncio de su votación en Sesión ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el día 22 de noviembre de dos mil veintitrés (2023), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

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

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Presidente



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaría General

CARTAS DE COMENARIOS

CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2022 SENADO – 233 DE 2023 CÁMARA

por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos, mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales y se dictan otras disposiciones.

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), en busca del bien común, la democracia participativa y el mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, presenta sus comentarios al texto aprobado en primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.

Para la ANDI, la seguridad vial representa un desafío y una responsabilidad fundamental, ya que incide directamente en la vida y el bienestar de las personas. En este sentido, apoyamos la finalidad del proyecto, pues permite avanzar en la protección y el cuidado de los actores viales más vulnerables. Resaltamos algunos apartados que establecen regulaciones y normativas que impactan a los usuarios y a la industria.

- **Artículo 4°**

Este artículo modifica las normas relacionadas al uso del cinturón de seguridad. Frente a este asunto, es importante mencionar que el artículo determina la obligatoriedad de contar con cinturones de tres puntos en todas las posiciones de los vehículos automotores, lo que incluye a motocicletas y buses de servicio de transporte masivo, por la definición dada en la ley, en los que por razones prácticas y de diseño resulta inviable.

Frente a este elemento de seguridad, es importante señalar que, en el año 2022, el Gobierno reglamentó¹ los requisitos técnicos que deben cumplir todos los vehículos que ingresan al país para ser comercializados, estableciendo las condiciones y los tipos de cinturones de seguridad que deben estar instalados en los vehículos (no en todos los casos y en todos los asientos deben ser cinturones de 3 puntos).

Lo anterior, dio una directriz al mercado nacional (industria) y mercado internacional, sobre los requisitos técnicos que deben tener los vehículos automotores nuevos para poder ser comercializados en los próximos años. Es decir, vehículos que basados en su arquitectura y diseño cuentan con cinturones fabricados e instalados, que además cumplen con las pruebas de desempeño requeridas para garantizar su debido funcionamiento sobre todo en condiciones de alto impacto.

Esto es un punto importante, de una parte, ya que la determinación de una exigencia técnica mediante una ley sin tener en cuenta la normatividad técnica expedida por el Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Agencia Nacional de

Seguridad Vial y desconociendo la realidad industrial del país, generaría un cambio abrupto en el marco regulatorio actual sobre seguridad vehicular, lo que podría afectar la continuidad de los proyectos de ensamble de vehículos actuales en el país.

De otra parte, suponer que, ante esta restricción de circulación de vehículos, los propietarios de los mismos podrán llevar a cabo la instalación de cinturones en vehículos que no los tengan, no garantizará en ningún caso que los cinturones cumplirán con la función de retención ante la ocurrencia de alguna situación riesgosa o siniestro vial, ya que estos se instalarían en los vehículos, pero no tendrían procesos de validación o certificación para efectivamente demostrar que cumplen con los requisitos.

En conclusión, pedimos respetuosamente la eliminación del primer párrafo del artículo.

- **Artículo 8°**

Este artículo introduce la obligatoriedad de Reglamentos Técnicos de Naciones Unidas sobre vehículos automotores, sin tener en cuenta que este tema actualmente se encuentra en curso y en proceso de estudio de la Corte Constitucional.

La Ley 2251 de 2022 estableció la implementación del Acuerdo de las Naciones Unidas de 1958, en materia de reglamentos técnicos aplicables a vehículos automotores y la Ley 2290 de 2023 ratificó dicho Acuerdo.

Estas normas le dieron un plazo de tres años al Ministerio de Transporte y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial para expedir la normatividad correspondiente al Acuerdo. Desde entonces estas entidades vienen expidiendo decretos y resoluciones, incluyendo la que establece los límites máximos permisibles de emisiones contaminantes en fuentes móviles, con lo que también, desde el aspecto ambiental, se encuentra regulado lo relacionado a las emisiones contaminantes, que pretende el proyecto de ley.

Las leyes mencionadas, recientemente aprobadas por el Congreso son suficientemente robustas y exigentes, y tienen medidas adecuadas que buscan asegurar los objetivos de protección de la vida y de seguridad vial, en los vehículos automotores.

Insistir mediante el presente artículo que Colombia debe adoptar reglamentos técnicos de Naciones Unidas en bloque, no solo es redundante, sino que desconoce lo determinado en los Decretos números 1074 y 1595 de 2015, que recomiendan que

¹ Resolución número 20223040044935 de 2022.

previo a la adopción de cualquier reglamento técnico en el país, en aras de salvaguardar la seguridad de los ciudadanos, el comercio y los productos nacionales, debe hacerse un Análisis de Impacto Normativo que estudie de manera detallada el impacto de la norma en una industria que desde hace más 60 años le apuesta a la generación de conocimiento, desarrollo tecnológico, impulsa diferentes encadenamientos productivos y genera más de 350.000 empleos en el país.

Consideramos en su lugar, que desde el Congreso se impulse el proceso de Colombia de adhesión al acuerdo de las Naciones Unidas para ascender en materia tecnológica y reducir la siniestralidad vial, de la mano con acciones de formación, educación e infraestructura.

En conclusión, respetuosamente pedimos eliminar el artículo 8° debido a que el Gobierno ya viene avanzando en la reglamentación técnica vehicular y de emisiones que pretende el proyecto.

- **Artículo 9°**

Este artículo busca modificar el párrafo del artículo 5° de la Ley 2251. Solicitamos respetuosamente la eliminación de la primera frase del párrafo, ya que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 8° del proyecto, el Ministerio de Transporte deberá definir de manera gradual y en un plazo no mayor a 3 años, los sistemas de seguridad y reglamentará sus especificaciones de uso y desempeño con el propósito de reducir la siniestralidad vial. Por lo tanto, ya se le asigna la competencia al Ministerio de Transporte de reglamentar lo referente a los sistemas de seguridad que deben poseer los vehículos que se comercialicen en Colombia.

- **Artículo 10**

Este artículo establece la exigencia de un registro de aforo del número de vehículos motorizados de dos ruedas en los peajes. No consideramos conveniente imponer nuevas cargas a las estaciones de peajes existentes, por lo que solicitamos respetuosamente eliminar este apartado del artículo. Agregar nuevas obligaciones al Estado y/o a los concesionarios de las vías que administran los peajes, sobre todo por los costos de gestión de la nueva infraestructura y los sistemas de información necesarios, tendría un impacto fiscal importante, sin que, a cambio, existan beneficios reales para la población.

- **Artículo 11**

Respetuosamente pedimos la eliminación del artículo por cuanto el Ministerio de Transporte y la ANSV ya han adelantado la expedición de los reglamentos técnicos en mención y ya se han expedido 3 para motocicletas correspondientes a frenos, llantas y cascos. Condicionar y establecerlo en la ley y acotar su reglamentación a algunos meses, puede generar barreras al comercio y afectar la economía de la industria (importadoras, fabricantes, proveedores), y además desconocería la reglamentación de la

Resolución número 20223040062115 del 13 de octubre de 2022 que adopta el Reglamento número 78 de Naciones Unidas (UN-R78), o la Resolución número 20233040005155 que adopta el Reglamento número 22 de Naciones Unidas (UN-R22).

Respecto a reglamentación para chasis, ni en el Acuerdo de 1958 (UN-Rs) ni en el Acuerdo de 1998 (GTRs) existe algún reglamento asociado a la construcción y diseño de estos. El diseño de estos elementos es totalmente independiente y autónomo por parte del fabricante de la motocicleta basado en altos niveles de ingeniería, mecánica, metodologías, normas internas y experiencias (know-how).

Para los sistemas de iluminación, pedimos no adoptar este nuevo requerimiento asociado a otro reglamento de Naciones Unidas, previo a la definición e implementen de los correctos mecanismos y autoridades de homologación como demanda el WP29. Esto permitirá que no se generen dificultades ni barreras en la certificación ni aprobación de vehículos tipo motocicletas en Colombia, como podrán generar los ya aprobados reglamentos para frenos ABS y llantas de motocicletas.

El artículo también establece la incorporación obligatoria de airbags en motocicletas en Colombia, algo no exigido en ningún país del mundo.

- **Artículo 15**

En primer lugar, consideramos que no hay unidad de materia porque la finalidad del proyecto es implementar medidas para la movilidad segura y lo que busca este artículo es establecer condiciones para un específico proceso de contratación estatal.

En segundo lugar, lo que se pretende con el artículo 15 del proyecto tiene antecedentes normativos que es importante resaltar. Actualmente, los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito (OAT) son vigilados y controlados por la Superintendencia de Transporte a través del Sistema de Control y Vigilancia (SICOV), el cual es suministrado por los distintos operadores homologados por la Superintendencia, de acuerdo con una reglamentación expedida por la misma entidad. El modelo de homologación de la Superintendencia permite a cualquier empresa interesada, que cumpla con los anexos técnicos de la entidad, desarrollar un software y homologarse para prestar el servicio de SICOV a los OAT.

La Ley 2050 de 2020 incluyó en su artículo 22 un párrafo, que indica que:

“La Superintendencia de Transporte adjudicará bajo las disposiciones de régimen de contratación Estatal vigente, la instalación, implementación, operación y mantenimiento de los sistemas, cuyo servicio será facturado como pago a terceros, de acuerdo con las tarifas que se determinen para estos efectos”.

Esta norma no establece que el SICOV deba ser adjudicado a un solo contratista. De hecho, en su pronunciamiento sobre la admisibilidad de

dos demandas distintas, la Corte Constitucional estableció que el artículo 22 “no prevé la selección de un único prestador de todos los servicios” (Corte Constitucional, Auto número 764 de 2021, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado, f.j. 11) y que “el párrafo no refiere la contratación de un único proveedor” (Corte Constitucional, auto del 9 de junio de 2023, Expediente D-15265, M. P. Natalia Ángel Cabo, confirmado por el Auto número 1522 de 2023, M. P. Juan Carlos Cortés González).

No obstante lo anterior, entre 2021 y 2023, la Superintendencia publicó varios documentos que indican la intención de adjudicar el SICOV a un solo operador. Con esto se sacaría del mercado a los operadores homologados del SICOV que no resulten seleccionados, quedando privados del ejercicio de una actividad económica lícita, aspecto que podría obligar al Estado a indemnizar a los operadores excluidos.

Para reforzar esta licitación a un proveedor único, a pesar de la advertencia de la Corte Constitucional, en la Ley 2251 de 2022 se incluyó el artículo 15 que facultó al Ministerio de Transporte para calcular anualmente la “tarifa facturada al usuario por concepto del Uso del Sistema de Control y Vigilancia”. El artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-020 de 2024, con ponencia del Magistrado Juan Carlos Cortés González. Sin embargo, a pesar de los múltiples pronunciamientos de la Corte, observamos con preocupación que el texto aprobado del proyecto mantiene la intención de (i) reforzar una inconstitucional adjudicación del SICOV a un solo proveedor, (ii) inhabilitar a ciertas empresas para presentarse a la licitación, a través del artículo 15 del texto aprobado y (iii) revivir una norma declarada inconstitucional (artículo 15 de la Ley 2251 de 2022) a través del artículo 22 del proyecto.

En tercer lugar, lo que se propone en este artículo puede tener vicios de constitucionalidad y problemas de inconveniencia.

El artículo 15 pretende intervenir en un proceso contractual para inhabilitar a las empresas que presten servicios o hayan prestado servicios “a algún organismo de tránsito”. Con esta norma se introduciría una inhabilidad específica, que vendría a complementar o adicionar las inhabilidades e incompatibilidades generales de la Ley 80 de 1993.

Hasta el momento, los ponentes no han justificado el motivo para introducir esta disposición particular, que interviene en un proceso contractual específico. La norma ha sido justificada como una previsión para evitar que una empresa se convierta en “juez y parte”. Tal justificación es incorrecta. Por una parte, el operador de SICOV no es un “juez”, sino simplemente un operador de un sistema tecnológico, que deberá ser construido de acuerdo con unos parámetros técnicos que disponga la Superintendencia, para que sí sea ella el “juez”, o

más precisamente órgano de inspección, control y vigilancia –quien vigile a los OAT. Por otra parte, una empresa que presta un servicio a un organismo de tránsito tampoco es “parte”, ya que el SICOV no se encuentra previsto para vigilar a los organismos de tránsito, como pueden ser las secretarías de movilidad. La norma es por lo tanto innecesaria.

Además, la norma, al privar a un proponente específico de la oportunidad de participar en una licitación, sin justificación alguna, podría generar un daño antijurídico que el Estado tendría que indemnizar, de acuerdo con la doctrina de la responsabilidad por el hecho del Legislador (Consejo de Estado, sentencia del 26 de marzo de 2014, Radicado número 28864, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

El artículo impone una restricción expresa a la libre entrada, de empresas con experiencia en prestación de servicios a organismos de tránsito, al mercado de prestación de servicios del SICOV. Con esto, se impone una restricción que genera indebidas distorsiones a la libre competencia.

Bajo circunstancias específicas, tanto el Gobierno como el Congreso pueden intervenir los mercados y restringir la competencia con el fin de cumplir un objetivo de política económica o social que favorezca a los consumidores. En el caso del artículo 15 no hay evidencia alguna de tales objetivos, sino de todo lo contrario. Su aprobación claramente tendría los siguientes efectos inmediatos: restringiría la competencia sin ningún beneficio para los usuarios del SICOV y disminuiría el bienestar de estos al impedir la entrada al mercado de empresas de tecnología avanzada con experiencia reciente en la prestación de servicios como el SICOV y/o similares.

Para entender este punto, debe considerarse que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) tiene la facultad de emitir conceptos sobre el impacto que sobre la competencia tienen los proyectos de ley (y otras modalidades normativas, tales como decretos, resoluciones, etc.). El ejercicio de dicha facultad se realiza tomando como referencia la Guía de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)², en la que se explica por qué los reguladores intervienen los mercados, restringiendo la competencia, pero favoreciendo el bienestar de los consumidores.

En la siguiente tabla, hacemos un análisis para determinar si el artículo 15 cumple o no con un objetivo de política económica o social que favorezca a los consumidores (Organismos de Apoyo al Tránsito (OAT) y sus usuarios), de acuerdo con la Guía de la OCDE:

² OECD (2011). Herramientas para la Evaluación de la Competencia- Guía. Disponible en www.oecd.org/competition/toolkit

Factores incluidos en la metodología de la OCDE	Análisis en el caso del artículo 15
Control de fallas del mercado surgidas de la presencia de externalidades	Prohibir que en procesos de contratación para actividades del SICOV participen empresas que “presten o hayan prestado servicios durante los dos (2) años anteriores a la firma del contrato o convenio a algún organismo de tránsito” no corrige ningún fallo del mercado por efectos de externalidades negativas.
Vigilancia de los recursos públicos comunes y los bienes públicos	La prohibición referida no otorgaría ninguna herramienta a la Superintendencia de Transporte para vigilar los recursos públicos, ni los bienes públicos. Por ejemplo, la Seguridad vial.
Evitar que una empresa obtenga poder de mercado	Al imponer restricciones a la participación de empresas en la licitación del SICOV, no incentiva que haya una mayor competencia en el mercado.
Reducción de ineficiencias debidas a la asimetría o insuficiencia de información	El artículo 15 no hace referencia a ningún tipo de información del mercado.
Cumplimiento de metas en áreas como salud, seguridad y calidad ambiental	La aplicación del artículo 15 no favorecería la mejoría en la salud, seguridad o medioambiente.

En conclusión, el artículo 15 no cumple ningún objetivo de política que pueda beneficiar a los consumidores y, por el contrario, consideramos que hay una limitación al derecho de la competencia.

Si bien el Ministerio de Transporte presentó una recomendación, en el sentido de que debe quedar claro que la realización de las actividades de control y vigilancia que desarrolla la Superintendencia no pueden ser practicadas por terceros que les presten servicios a los vigilados, es decir no podrían ser “juez y parte” de las actividades de vigilancia, el mismo no debe traducirse en un conflicto de interés o de juez y parte en relación con aquellas empresas que hayan prestado servicios a Organismos de Tránsito, dado que la actividad de control y vigilancia que se pretende adjudicar se realizará sobre Organismos de Apoyo al Tránsito, esto es CRC, CEA, CDA y CIA, en el que **no existe ningún conflicto de interés** y en su lugar estaría dejando por fuera empresas colombianas con amplia experiencia, y favoreciendo a otras. Es importante considerar que el SICOV no es aplicable a los organismos de tránsito.

La norma debe excluir de la prohibición a quienes prestan actualmente los servicios de SICOV a los vigilados, ya que la sola prestación del servicio de SICOV no implica un conflicto de intereses.

De esta forma, pedimos eliminar el artículo 15. O en caso de querer mantenerlo, proponemos la siguiente redacción: “La Superintendencia de Transporte no podrá contratar la instalación, implementación, operación y mantenimiento de los sistemas de control y vigilancia con personas que directamente o por interpuesta persona, tengan el carácter de organismo de apoyo al tránsito”.

• **Artículo 16.**

Pedimos eliminar el apartado que versa sobre el transporte de motocicletas: **~~“Las motocicletas, solo podrán ser transportadas en vehículos clase camión con carrocería tipo planchón o plataforma destinada a tal fin”~~**. Lo anterior, debido a que las motocicletas hoy por hoy, dadas las complejidades de las carreteras y zonas del país, son transportadas por distintos medios: tales como camiones, camionetas, motocarros, etc. Todas ellas de mucha utilidad, especialmente en municipios pequeños y/o de difícil acceso. Limitar la posibilidad de transporte de motocicletas en distintos medios, imposibilitaría su transporte en muchos lugares y afectaría a un sinnúmero de pequeñas empresas transportadoras,

que viene realizando estas actividades. Si el objetivo es regular el transporte de motocicletas cuando estas hayan sido inmovilizadas por autoridades de tránsito y deban ser dirigidas a patios, se debería modificar la redacción para evitar malas interpretaciones. Una redacción más clara podría ser: “Las motocicletas, cuando sean inmovilizadas por la autoridad de tránsito y deban ser conducidas a los patios, solo podrán ser transportadas en vehículos clase camión con carrocería tipo planchón o plataforma destinados a tal fin”. De lo contrario, se solicita eliminar.

• **Artículo 22**

Este artículo busca modificar el artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 y hace referencia expresamente a un texto legal que ya fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

En particular, reproduce como parte del primer inciso exactamente el texto que la Corte ya retiró del ordenamiento jurídico.

Lo anterior lleva a que el Congreso deba ser especialmente cuidadoso en el análisis de la constitucionalidad de esta norma, que es indudablemente violatoria de varios principios constitucionales. Entre ellos:

Asigna al Ministerio de Transporte la facultad de regular la tarifa de un servicio público. La Constitución no permite a los ministerios regular tales tarifas, pues la función regulatoria es propia de organismos técnicos, como las comisiones de regulación, como lo indicó recientemente el Consejo de Estado al suspender el decreto con el cual el Gobierno pretendió reasumir las funciones regulatorias de la CREG (Auto del 2 de marzo de 2023, Expediente 11001-03-24-000-2023-00045-00, Consejero Ponente: Roberto Serrato Valdés).

Si se asume que esta no es una tarifa de un servicio público, sino una tasa, se encuentra que el artículo crea un tributo sin aval del Ministerio de Hacienda y sin iniciativa gubernamental, en violación del artículo 154 de la Constitución.

Igualmente, al tratar un tema tributario, el proyecto ha debido iniciar su trámite en la Cámara y no en el Senado, de acuerdo con el mismo artículo 154 de la Constitución.

Adicionalmente, el artículo 22 viola el principio de unidad de materia porque introduce un tema operativo de un sistema tecnológico de una superintendencia, en un proyecto de ley relacionado

con la protección de la vida de los actores viales. Nada tiene que ver la definición de una tarifa con asuntos como los cinturones de seguridad, los asientos exigidos para los niños y la prevención de siniestro viales.

Por último, el artículo 22 no contiene ninguna definición del sistema y el método para fijar la tarifa, por lo cual sería inconstitucional por violación del artículo 338 de la Constitución.

Conclusión:

De acuerdo con los comentarios anteriores, respetuosamente solicitamos:

- Eliminar el primer párrafo del artículo 4°.
- Eliminar el artículo 8°.
- Eliminar la primera frase del párrafo del artículo 9°.
- Eliminar la última frase del artículo 10.
- Eliminar el artículo 11.
- Eliminar el artículo 15, o en caso de querer mantenerlo proponemos la siguiente redacción: “La Superintendencia de Transporte no podrá contratar la instalación, implementación, operación

y mantenimiento de los sistemas de control y vigilancia con personas que directamente o por interpuesta persona, tengan el carácter de organismo de apoyo al tránsito”.

- Modificar el artículo 16 eliminando el apartado correspondiente al transporte de motocicletas.
- Eliminar artículo 22.

Cordialmente,



ALFONSO PALACIOS TORRES
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Febrero 2024.

C O N T E N I D O

Gaceta número 222 - Viernes, 8 de marzo de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia Positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 213 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce el iva a los aceites vegetales comestibles y margarinas, alimentos de primera necesidad de los hogares colombianos. 1

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Asociación Nacional de Empresarios de Colombia Proyecto de Ley número 142 de 2022 Senado – 233 de 2023 Cámara, por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos, mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales y se dictan otras disposiciones. 17