



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° 240

Bogotá, D. C., jueves, 14 de marzo de 2024

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.coJAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 379 DE 2024 CÁMARA HONORABLE REPRESENTANTE KAREN ASTRID MANRIQUE OLARTE Y CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

por el cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994.

Bogotá, D. C., marzo 11 del 2024

Señores

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Solicitud de Adhesión a Proyecto de Ley número 379 de 2024 Cámara.

En mi condición de Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, me dirijo a ustedes con el fin de presentar solicitud de adhesión como coautora del Proyecto de Ley número 379 de 2024 Cámara, *por el cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994*, que fue radicado el 28 de febrero de 2024.

Cordialmente,

Karen Astrith Manrique Olarte
Representante a la Cámara
CITREP - Arauca

Carlos Alberto Cuenca Chaux
Representante a la Cámara
Departamento de Guainía

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 337 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., marzo del 2024

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

E. S. M.

Referencia: Radicación de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 337 de 2023 Cámara, por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones.

Honorable Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que nos han hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional

y de lo dispuesto por Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir Informe de Ponencia NEGATIVA para Primer Debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia del Proyecto de Ley número 337 de 2023 Cámara, *por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Congressistas,

Eina Tamara Argote Calderón
Coordinadora Ponente

Katherine Miranda Peña
Ponente

Olmes de Jesús Echevarría de la Rosa
Ponente

La presente ponencia se desarrollará así:

- I. Antecedentes del proyecto de ley
- II. Contenido del proyecto de ley
- III. Consideraciones de los ponentes para emitir ponencia negativa:
 1. Sobre el Capítulo V de la Ley 2277 de 2022, *por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*
 2. Impuestos saludables: desde la reforma tributaria y el Plan Nacional de Desarrollo
 3. Comportamiento de la inflación de los alimentos
 4. Gestión de la DIAN en evasión y elusión dictado por la reforma tributaria 2022 y qué se ha hecho
 5. Cifras referentes a la salud pública del país
 6. Obligaciones del Estado colombiano de prevenir las ENT en garantía del derecho a la salud y el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada
 7. Recomendaciones de entes internacionales de salud OMS
 8. Implicaciones de los impuestos saludables en el sistema de salud nacional
 9. Sentencia C-435 de 2023 mediante la cual se declararon constitucionales los impuestos saludables
 10. Referencias
- IV. Concepto Negativo del Ministerio de Hacienda y Crédito público: el Proyecto de Ley presenta incompatibilidad con el MFMP y el no reemplazo del impuesto como fuente de financiación
- V. Conclusiones que sustentan la realización de una ponencia negativa
- VI. Conflicto de interés
- VII. Proposición

I. Antecedentes del proyecto de ley

El Proyecto de Ley número 337 de 2023 fue radicado el 12 de diciembre de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Senador *Enrique Cabrales Baquero*. Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1822 del 2023 del 20 de diciembre del 2023.

El día 23 de febrero del 2024, la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante I.T.C.P.3.3.-615C -2024 designó como Coordinadora Ponente a la honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón* y, como ponentes a la honorable Representante *Katherine Miranda Peña* y al honorable Representante *Holmes de Jesús Echevarría de la Rosa*.

II. Contenido del proyecto de ley

El Proyecto de Ley número 337 de 2023 contiene cuatro artículos: el primero, plantea como objeto

derogar los impuestos saludables contenidos en el Título V de la Ley 2277 de 2022; el segundo, plantea la derogación del “Título V de la Ley 2277 de 2022, contentivo de los artículos 54 y 55 de la reforma tributaria para la igualdad y la justicia social”; el tercero, indica que el Ministerio de Hacienda “diseñará y formulará una alternativa tributaria que contrarreste eficazmente la elusión y la evasión, con observancia de los principios constitucionales de eficiencia, proporcionalidad, progresividad, justicia y equidad, necesarios para suplir los ingresos derivados de los impuestos derogados con la presente ley”; por último, se plantea el artículo cuarto de derogación y vigencia.

III. Consideraciones de los ponentes para emitir ponencia negativa

1. Sobre el Capítulo V de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

En primer momento, el Capítulo V de la Ley 2277 de 2022 “*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*” plantea una adición el Título X al Libro III del Estatuto Tributario con la siguiente estructura:

TÍTULO X. Impuestos Saludables

- Artículo 54. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:
 - CAPÍTULO I. Impuesto a las bebidas ultra procesadas azucaradas.
 - Artículo 513-1. Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas.
 - Artículo 513-2. Responsable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas.
 - Artículo 513-3. Base gravable del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas.
 - Artículo 513-4. Tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas.
 - Artículo 513-5. Causación del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas.
 - CAPÍTULO II. Impuesto a los productos comestibles ultra procesados industrialmente y/o con alto contenido de Azúcares Añadidos, sodio o Grasas Saturadas.
 - Artículo 513-6. Hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.
 - Artículo 513-7. Responsable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.
 - Artículo 513-8. Base gravable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.

- Artículo 513-9. Tarifa del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.
- Artículo 513-10. Causación del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.
- CAPÍTULO III. Disposiciones Comunes.
- Artículo 513-11. Sujeto activo.
- Artículo 513-12. Periodo gravable.
- Artículo 513-13. Declaración y pago.
- ARTÍCULO 55. Adiciónese el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario
- TÍTULO VI. Mecanismos de Lucha contra la Evasión y Elusión Tributaria.
- ARTÍCULO 56. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 12-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: (...)
- ARTÍCULO 57. Adiciónese el artículo 20-3 al Estatuto Tributario, así (...).
- ARTÍCULO 58. Adiciónese el numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, así (...)
- ARTÍCULO 59. Adiciónese el artículo 29-1 al Estatuto Tributario, así (...).
- ARTÍCULO 60. Adiciónese el Artículo 336-1 al Estatuto Tributario, así (...).
- Artículo 336-1. Estimación de costos y gastos para la cédula general del impuesto sobre la renta de personas naturales residentes (...).
- ARTÍCULO 61. Adiciónense un inciso 8 y un parágrafo 2° al artículo 408 del Estatuto Tributario, así (...).
- ARTÍCULO 62. Modifíquese el artículo 585 del Estatuto Tributario, el cual quedará así (...)
- ARTÍCULO 63. Modifíquese el inciso primero del artículo 607 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: (...).
- ARTÍCULO 64. Adiciónese el artículo 719-3 al Estatuto Tributario, así: (...).
- ARTÍCULO 65. Adiciónese el artículo 881-1 al Estatuto Tributario, así: (...).
- ARTÍCULO 66. Facultades Extraordinarias para el fortalecimiento institucional para la eficiencia en el manejo tributario, aduanero y cambiario.
- ARTÍCULO 67. Aplicación de Planta de Personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
- ARTÍCULO 68. Facultades extraordinarias para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancía de Aduanas, así como el procedimiento aplicable.
- ARTÍCULO 69. Modifíquese el Capítulo XII del Título XV del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: CAPÍTULO

XII DE LA DEFRAUDACIÓN Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA, OMISIÓN DE ACTIVOS E INCLUSIÓN DE PASIVOS INEXISTENTES.

- ARTÍCULO 70. Adiciónese el inciso 9 al artículo 83 de la Ley 599 de 2000, así: (...)

De manera que el presente Capítulo V de la Ley 2277 de 2022 no sólo abarca todo lo relacionado con el impuesto saludable sino con los Mecanismos de Lucha contra la Evasión y Elusión en materia Tributaria y Aduanera, que la reforma tributaria dio fuerza de ley.

2. Impuestos saludables: desde la reforma tributaria y el Plan Nacional de Desarrollo

Los impuestos saludables fueron establecidos por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, en virtud de ello fueron gravados:

1. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas y
2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.

Están obligados a liquidar y pagar estos impuestos los productores y/o importadores que pretendan introducir al territorio aduanero nacional desde el exterior o desde zona franca, ya sea que el proceso de nacionalización lo realicen directamente o a través de una agencia de aduanas, así como las personas naturales que hayan obtenido ingresos brutos, derivados de la venta de estos productos superiores a 10.000 UVT (\$42.412.000) en el año anterior o durante el año en curso.

Adicionalmente, con relación a cada uno de los impuestos, las compañías deben llevar a cabo una evaluación para determinar si sus productos se encuentran dentro de alguna de estas dos categorías y si cumplen con las condiciones necesarias para ser sujetos de estos impuestos.

Esto implica aplicar fórmulas con respecto a la tabla nutricional, analizar las partidas arancelarias correspondientes y desarrollar una revisión sistemática de los incisos y excepciones estipulados en cada uno de los impuestos.

La base gravable y tarifa para el impuesto a los productos comestibles ultra procesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodios o grasas saturadas son las siguientes:

Base gravable y tarifa para el impuesto a los productos comestibles ultra procesados



*Tarifa aplicada sobre el valor del precio del bien, en el caso de los productos nacionales.

* Para los productos importados y aquellos producidos en zona franca, se establece una base especial, la cual deberá analizarse para cada caso en particular.

Para el caso del impuesto a las bebidas ultra procesadas azucaradas, la base gravable se determina en función del contenido en gramos por cada 100 ml de bebida o equivalente.

Además, se establece una tarifa progresiva entre 2023 a 2025, según la cantidad de gramos de azúcar añadido de la siguiente manera:

Para los años 2023 y 2024

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2023	2024
Menor a seis gramos (6 gr) de azúcares añadidos	\$ 0	\$ 0
Mayor o igual a seis gramos (6 gr) y menor a diez gramos (10 gr) de azúcares añadidos	\$ 18	\$ 28
Mayor o igual a diez gramos (10 gr) de azúcares añadidos	\$ 35	\$ 55

Para el año 2025:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)	
	2025	
Menor a cinco gramos (5 gr) de azúcares añadidos	\$ 0	
Mayor o igual a seis gramos (6 gr) y menor a diez gramos (10 gr) de azúcares añadidos	\$ 38	
Mayor o igual a diez gramos (10 gr) de azúcares añadidos	\$ 65	

Fuente: artículo 513-4 del Estatuto Tributario.

El periodo gravable para estos impuestos será bimestral. El plazo para efectuar el pago de los impuestos correspondientes al bimestre de noviembre-diciembre de 2023 se extenderá del 10 al 23 de enero de 2024, de acuerdo con el último dígito del NIT.

Estos dos impuestos deberán causarse a partir del 1° de noviembre de 2023, en el momento de la producción, venta/ retiro de inventario o transferencia a título gratuito u oneroso que realice el productor, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente. En las importaciones, al tiempo de la nacionalización del bien.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Numeral 1 “Hacia un sistema de salud garantista, universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo”: A partir de las capacidades adquiridas en la gestión del riesgo en salud y gestión financiera, se contará con instrumentos que faciliten la convergencia de incentivos dentro de los diferentes integrantes del sistema basados en el mejoramiento de la prevención y los resultados y cumplimiento de las obligaciones legales en salud mediante: (...) (iv) el mejoramiento de la capacidad de movilización de recursos internos, como los impuestos saludables en alcohol, tabaco, alimentos y bebidas ultra procesadas y azucaradas ...con el plan estratégico intersectorial para promover hábitos saludables.

3. Comportamiento de la Inflación de los alimentos

Según el concepto emitido para este PL por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los efectos estimados de los impuestos saludables sobre la inflación no son elevados. De acuerdo con las estimaciones del Ministerio, el incremento mensual en los precios de las subclases del Índice de Precios al Consumidor (IPC) afectadas por la medida legislativa fue de 3,15% en noviembre de 2023, mes en el cual se dio la entrada en vigor del impuesto.

A partir de los anexos del DANE, sobre la estructura histórica de ponderaciones en la canasta para el cálculo del IPC, se identifican los productos susceptibles a los impuestos saludables, según lo establecido en la Ley 2277 de 2022. Estos productos, pertenecientes al grupo de alimentos de la canasta básica, representan un peso del 2,68% del total de la canasta básica para el total de ingresos. Es importante resaltar que los productos (subclases) de la Tabla 1 tendrán efectivamente una tasa impositiva de la que trata el Título X de la Ley 2277 de 2022, siempre que su contenido sobrepase los límites establecidos de azúcar, sodio o grasa saturada. En ese sentido, según el concepto al PL 337 de 2023 del Ministerio de Hacienda, la inflación de los alimentos de las subclases del grupo de alimentos sólo contribuyó 8,4 puntos básicos (pbs) a la inflación mensual del mes de noviembre (0,47%) (Título X, Ley 2277 de 2022). Asimismo, Minhacienda menciona que la inflación mensual de los productos afectados por la medida fue de 1,33% en enero de 2024, cuando las tarifas del impuesto aumentaron marginalmente, y contribuyó en apenas 3,6 puntos básicos (pbs) a la inflación total anual de ese mes (0,92%).

En el caso de bebidas alcohólicas y no alcohólicas susceptibles al gravamen del impuesto saludable, sus ponderaciones en la canasta básica son 1,0% y 1,6%, respectivamente, y sus contribuciones a la inflación mensual de noviembre de 2023 fueron de 1,0 y 3,0 puntos básicos (pbs). Asimismo, se tiene que la variación mensual (noviembre 2023) del IPC de la agrupación de alimentos fue negativa y se ubicó en -0,63%. Mientras que en las agrupaciones de bebidas no alcohólicas y bebidas alcohólicas la inflación mensual fue de 1,9% y 0,6% (noviembre de 2023).

Tabla 1. IPC. Ponderaciones del nivel fijo para el índice publicado desde 2019 (base diciembre de 2018 = 100) y canasta de seguimiento de precios aplicada en 2023

IPC. Ponderaciones del nivel fijo para el índice publicado desde 2019 (base diciembre de 2018 = 100) y canasta de seguimiento de precios aplicada en 2023				
Por divisiones, grupos, clases y subclases, según nivel de ingresos				
Nivel	Código	Nombre	Características generales del artículo diseñado para permitir la recolección y análisis de variaciones de precio en el IPC	Total Ingresos
Grupo	0110000	Alimentos		13,88
Subclase	01110200	Pastas alimenticias		0,12
Subclase	01110300	Avena y sus derivados		0,03
Subclase	01110500	Trigo y sus derivados		0,02
Subclase	01110800	Pan		0,68
Subclase	01119900	Otros harinas, cereales y almidones		0,30
Subclase	01119900	Otros productos de panadería		0,27
Subclase	01120500	Carnes preparadas, charcutería y otros productos conteniendo carne		0,40
Subclase	01180100	Azióary otros endulzantes		0,26
Subclase	01180300	Jaleas, mermeladas, miel y similares		0,05
Subclase	01180500	Dulces, confites, caramelo, bombones, chocolatinas, chicles, masmellos, cocadas para consumo en el hogar		0,08
Subclase	01180600	Helados, conos, paletas, vasitos, refrescos congelados y tortas heladas para consumo en el hogar		0,08
Subclase	01180700	Gelatinas, flanes y pudines en polvo para preparar		0,01
Subclase	01180100	Salsas, pastas y aderezos		0,16
Subclase	01190200	Sal		0,02
Subclase	01190500	Sopas, cremas, caldos y consommés		0,08
Subclase	01190600	Frituras: papas fritas, chitos, maízitos, patacones, besitos, etc., para consumo en el hogar		0,11
Subclase	01190800	Condimentos y hierbas culinarias		0,06
Subclase	01199900	Otros alimentos procesados y preparados: ajaco, lenteja, fíjoli, lechona enlatada y similares		0,01
		Subtotal		2,88
		Otros (100 grupo - Subclase)		11,21
Grupo	01200000	Bebidas no alcohólicas		1,58
Subclase	01210100	Café y productos a base de café		0,21
Subclase	01210200	Chocolote y productos a base de chocolate		0,18
Subclase	01220500	Refrescos líquidos empaquetados (jugos, té fríos y bebidas hidratanles)		0,14
Subclase	01220700	Concentrados para preparar refrescos		0,03
Subclase	01221100	Gaseosas y maltes para consumo en el hogar		0,44
Subclase	01221200	Bebidas energizantes y a base de arroz, soya, coco y similares		0,02
		Subtotal		1,02
		Otros (100 grupo - Subclase)		0,14
Grupo	02100000	Bebidas alcohólicas		1,58
Subclase	02110100	Aguardiente		0,14
Subclase	02110500	Whisky, ron, brandy, vodka, ginebra, cognac, tequila, cremas de licor y aperitivos		0,35
Subclase	02120100	Vino, champaña, jerez y aperitivos a base de vino para consumo en el hogar		0,08
Subclase	02130100	Cerveza y refresco		1,00
		Subtotal		1,57
		Otros (100 grupo - Subclase)		0,00

*Subtotal: es la suma de todas las subclases del grupo de alimentos que son susceptibles al cobro de impuestos saludables

**Otros: se incluyen los demás productos de la canasta en el grupo de alimentos que no serían susceptibles al cobro del impuesto saludable dispuesto en la Ley 2277 de 2022.

Fuente: DANE – Estructura histórica ponderaciones y canasta IPC 2023. Ajuste propio: subtotal y otros.

En términos más generales, la variación mensual del IPC de alimentos y bebidas no alcohólicas fue 0,48% en enero de 2024, esto es 1,9 p.p. por debajo de la variación del IPC de la misma división en enero 2023 (2,46%), y por ende con una menor contribución a la variación del IPC para todas las divisiones del gasto: 0,09 p.p. (enero 2024) frente a 0,49 p.p. (enero 2023) (Tabla 2). La inflación de alimentos y bebidas no alcohólicas también presenta un comportamiento a la baja cuando se observa la variación anual (Tabla 3). El aumento del IPC dicha división fue de 2,96% en enero 2024, esto implica una diferencia de -23,22 p.p. frente a la variación anual de enero de 2023 (26,1%).

Tabla 2. IPC Variación y contribución mensual según divisiones de gasto. Enero 2023-2024

Divisiones de Gasto	2023			2024		
	Peso (%)	Variación (%)	Contribución Puntos Ponderales	Variación (%)	Contribución Puntos Ponderales	
Transporte	12,93	3,98	0,51	1,99	0,27	
Restaurantes y hoteles	9,43	3,11	0,32	1,72	0,19	
Bebidas alcohólicas y tabaco	1,79	1,47	0,02	1,11	0,02	
Salud	1,71	1,63	0,03	0,10	0,02	
Bienes y servicios diversos	5,39	1,92	0,10	0,97	0,05	
TOTAL	100,00	1,79	1,79	0,92	0,92	
Alquileres, agua, electricidad, gas y otros combustibles	33,12	0,49	0,15	0,84	0,26	
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	4,19	2,29	0,10	0,69	0,03	
Alimentos y bebidas no alcohólicas	15,05	2,46	0,49	0,48	0,09	
Pensiones de vejez y jubilado	3,99	0,40	0,01	0,30	0,01	
Educación	4,41	0,00	0,00	0,00	0,00	
Información y comunicación	4,33	0,08	0,00	-0,12	0,00	
Recreación y cultura	3,79	1,48	0,05	-0,21	-0,01	

Fuente: DANE, IPC

Nota: La diferencia en la suma de las variables obedece al sistema de aproximación en el nivel de dígitos trabajados en el índice.

Fuente: DANE – IPC (2024). Boletín técnico IPC enero 2024.

Tabla 3. IPC Variación y contribución anual según divisiones de gasto. Enero 2023-2024

Divisiones de Gasto	2023			2024		
	Peso (%)	Variación (%)	Contribución Puntos Ponderales	Variación (%)	Contribución Puntos Ponderales	
Transporte	12,93	13,92	1,79	13,22	1,71	
Restaurantes y hoteles	9,43	19,36	1,94	11,70	1,23	
Bebidas alcohólicas y tabaco	1,79	9,16	0,16	11,95	0,19	
Educación	4,41	8,90	0,24	15,41	0,42	
Alquileres, agua, electricidad, gas y otros combustibles	33,12	4,97	2,24	9,84	2,92	
Bienes y servicios diversos	5,39	13,80	0,73	9,24	0,49	
Salud	1,71	10,30	0,18	8,92	0,15	
TOTAL	100,00	13,29	13,29	8,35	8,35	
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	4,19	17,62	0,71	7,23	0,30	
Recreación y cultura	3,79	9,33	0,33	5,31	0,19	
Pensiones de vejez y jubilado	3,99	7,34	0,30	5,13	0,17	
Alimentos y bebidas no alcohólicas	15,05	26,14	4,49	2,96	0,49	
Información y comunicación	4,33	0,20	0,01	-0,08	0,00	

Fuente: DANE, IPC.

Nota: La diferencia en la suma de las variables obedece al sistema de aproximación en el nivel de dígitos trabajados en el índice.

Fuente: DANE – IPC (2024). Boletín técnico IPC enero 2024.

Lo anterior muestra que los impuestos saludables establecidos en la Ley 2277 de 2023 **no han generado un sobresalto en la variación del IPC de la división de alimentos y bebidas**, por lo que se ha mantenido relativamente estable el poder adquisitivo de las personas en este rubro.

Adicionalmente, con base en algunos análisis de la Matriz Insumo-Producto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el efecto indirecto de los impuestos saludables, asociado al encarecimiento de los insumos que pudo haberse traducido en un aumento del precio final de los bienes, sería incluso inferior a los efectos directos registrados.

Es importante resaltar que los impactos inflacionarios de esta medida fueron de única vez y se materializaron con la primera aplicación del impuesto en noviembre de 2023 y el aumento marginal de las tarifas en enero de 2024. Además, el impuesto solo tiene un impacto directo sobre 21 artículos de los 443 que componen la canasta básica

del IPC. Por su parte, se espera que el aumento marginal de las tarifas en 2025 tenga una magnitud similar al registrado en enero de 2024, por lo que los efectos directos e indirectos de esta medida sobre la inflación de ese año serían poco significativos (Minhacienda, 2024).

4. Gestión de la DIAN en evasión y elusión dictado por la reforma tributaria 2022 y qué se ha hecho: Título VI mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria (artículo 56 – artículo 71).

La Ley 2277 de 2022 tiene por objeto apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio.

Como estrategias para reducir la evasión y la elusión de impuestos y aduanas están:

1. Mejorar la progresividad del sistema tributario mediante la articulación de reglas claras para empresas de economía digital con presencia significativa en el país.
2. Los pagos en especie no serían deducibles o imputables a ningún título en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.
3. Herramienta con la indicación de costos y gastos deducibles, y la concurrente obligación formal de informar del contribuyente cuando estos sean superados.
4. La utilización de la factura electrónica como instrumento de reporte.

Con esta nueva reforma tributaria se esperó que se resolviera el problema de la evasión y la elusión de impuestos que históricamente ha afectado al país. Según lo analizado en las más recientes reformas tributarias, ninguna ha logrado atacar este tema de forma frontal y efectiva, como lo hizo esta, pues en 2023 la DIAN logró el recaudo más alto de la historia.

5. Cifras referentes a la salud pública del país

De acuerdo con la Ley 1122 de 2007 la salud pública está constituida por un conjunto de políticas que busca garantizar de manera integrada, la salud de la población por medio de acciones dirigidas tanto de manera individual como colectiva ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo. De tal manera que, las políticas públicas tienen que irradiar todos los sectores de la comunidad: estilos saludables, poblaciones vulnerables, enfermedades transmisibles, enfermedades no transmisibles, salud

sexual y reproductiva, epidemiología y demografía, salud ambiental, salud mental y sustancias psicoactivas, vacunación, y la salud nutricional (Ministerio de Salud, 2024).

Así, la salud nutricional abarca, entre otras, la alimentación y nutrición en la lactancia materna, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Atención integral a la desnutrición, la inocuidad y calidad de alimentos, la alimentación saludable, y el control de deficiencia de micronutrientes para encontrar una adecuada alimentación saludable:

“Es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento; promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna e incluye alimentos ricos en nutrientes y la alimentación complementaria adecuada; proporcionando una dieta completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes” (Minsalud- Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas, 2017).

El Ministerio de Salud y Protección Social ha señalado que las cifras de sobrepeso y obesidad vienen en aumento a nivel global y que Colombia no es ajeno a esta tendencia; remarcando que “prevenir el aumento de personas con exceso de peso es fundamental como medida de salud pública, ya que este es un factor de riesgo de Enfermedades No Transmisibles (ENT) como la diabetes, diversos tipos de cáncer (endometrio, ovarios, mama y próstata entre otros), accidentes cerebrovasculares y cardiopatías. Muchas de estas enfermedades están entre las 10 principales causas de muerte en Colombia” (Ministerio de Salud, 2016). En esa misma medida señala el Ministerio, la evidencia ha demostrado la relación entre el aumento de peso y estilos de vida no saludables, dentro de los cuales se incluye una alimentación no saludable (Ministerio de Salud, 2016), donde existe un consumo frecuente de bebidas industrializadas azucaradas y productos comestibles ultraprocesados. En esta misma línea, la escuela de salud pública Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health (noviembre 22, 2016) indica que la obesidad¹ impacta aproximadamente 1 de

cada 2 individuos en la población adulta colombiana y la cual está ligada a una serie de condiciones médicas que incluye la diabetes e hipertensión. Estas enfermedades hacen incurrir en costos al Estado ya que de por sí, se ha incrementado el número de casos y con un crecimiento acelerado en los costos de tratamiento y manejos de enfermedades crónicas. También indican que:

“Numerosos estudios reportan una fuerte asociación entre el consumo de bebidas azucaradas y el sobrepeso y obesidad a nivel poblacional. Los datos reportados incluyen evidencias derivadas de análisis nutricional y de contenido de calorías, así como datos de intervenciones experimentales destinadas a establecer el impacto de las bebidas azucaradas en la ganancia de peso en adolescentes; estudios epidemiológicos muestran que la obesidad ha crecido con el consumo creciente de bebidas azucaradas.

Las bebidas azucaradas tienen otros efectos negativos en la salud, incluyendo caries dentales, las cuales están asociadas con el dolor, malnutrición y pérdida de días de clases” (Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health; noviembre 22 del 2016; página 2)².

Es evidente que para el momento de elaboración de estos conceptos y tratándose de reconocidas instituciones de salud pública, ya es clara la relación entre la promoción de una alimentación saludable y la prevención de la obesidad y las otras ENT, sumado a que las cifras de sobrepeso y obesidad reportadas por la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) de 2010 indicaban que más de la mitad de la población adulta (51,2%) tenía exceso de peso. En este mismo sentido, la grave problemática de salud pública que el país conocía, mostraba que atacar las causas estructurales implicaba superar la mirada centrada en intervenciones de educación alimentaria y nutricional, y que era necesario avanzar hacia la regulación de la industria que produce este tipo de productos, con medidas como los impuestos saludables, que fueron impulsados técnicamente en el año 2016 por el Ministerio de Salud (Ministerio de Salud, 2016), sin que se lograra tener el respaldo legislativo para llevar a buen término dicha propuesta.

A pesar de las alertas que señalaban las cifras de exceso de peso de la ENSIN 2010, y ante la falta de acciones contundentes, la situación empeoró y los resultados de la ENSIN 2015 mostraron que 6 de cada 10 adultos sufren de exceso de peso y 1 de cada cuatro escolares está en la misma situación, siendo, en el caso de la obesidad, una problemática que aqueja en mayor medida a las mujeres (Ortiz Rocha, 2023). Este preocupante panorama concuerda con el análisis presentado por Pinzón Villate G. Y. (mayo, 2023) quien en su intervención en el Expediente

¹ “La obesidad es una acumulación anormal o excesiva de grasa en el tejido adiposo, a un nivel tal que deteriora la salud”, afirma la Organización Mundial de la Salud (OMS). Para saber si una persona tiene sobrepeso u obesidad se usa el Índice de Masa Corporal (IMC). Esta medida se calcula al dividir el peso entre el cuadrado de la estatura. Según este indicador, una persona tiene sobrepeso si su IMC es mayor a 25 y sufre de obesidad si es superior a 30. La obesidad también tiene grados de clasificación: tipo 1 (de bajo riesgo), si el IMC es de 30 a 34,9; tipo 2 (riesgo moderado), si el IMC es de 35 a 39,9; tipo 3 u obesidad mórbida (alto riesgo), si el IMC es igual o mayor a 40” (Ortiz Rocha, 2023). Retomado de: <<https://revistapuntos.uniandes.edu.co/investigacion/colombia-pasada-de-peso/>> el 4 de marzo del 2024.

² Citando Estudios tales como:

-Raben A et al., Sucrose compared with artificial sweeteners: different effects on ad libitum food intake and body weight after wk of supplementation in overweight subjects. *Am J Clin Nutr* 2002; 76(4): 721-9.

D-15129 y D15137 de la Corte Constitucional, citando 6³ investigaciones relacionadas indica:

“El consumo de bebidas ultraprocesadas implica el consumo excesivo de calorías vacías, es decir, sin aporte significativo de ningún otro nutriente. Como consecuencia, el consumo de bebidas azucaradas se relaciona directamente con padecimientos como sobrepeso y obesidad, los cuales, a su vez, predisponen a las personas a padecer enfermedades no transmisibles como diabetes mellitus Tipo II, hipertensión arterial y mortalidad por todas las causas.

Las calorías que aportan las bebidas azucaradas tienen bajo aporte nutricional y no generan la misma sensación de plenitud o saciedad que un alimento sólido. En respuesta a ello, se puede aumentar el consumo total de energía durante el día, lo cual puede llevar a que los individuos aumenten de peso” (página 3).

Tomando en cuenta lo presentado es claro que la problemática de salud pública asociada al sobrepeso, la obesidad y las ENT es desde hace varios años muy preocupante y que ante la ausencia de medidas regulatorias se ha incrementado, con toda la carga de sufrimiento humano que esto conlleva y de mayores presiones económicas para el sistema de salud del país. Conllevando a que en 2022 mediante la Ley 2277 del 2022 se tomara la medida de los impuestos saludables.

6. Obligaciones del Estado colombiano de prevenir las ENT en garantía del derecho a la salud y el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada

El Comité DESC a través de la Observación General 12 estableció que “El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Parte: las obligaciones de

respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole” (Comité DESC, OG 12, párrafo 15).

En este marco los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para lograr el avance, lo más rápido posible, hacia el pleno ejercicio de este derecho, incluyendo aquellas dirigidas a garantizar que todas las personas accedan a un “mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla[s] contra el hambre” (Comité DESC, OG 12, párrafo 14). Los productos comestibles y bebibles ultraprocesados no cumplen con estas características, en este sentido no podrían aportar a cumplir con esta obligación.

Relacionado con lo anterior, los Estados tienen la obligación de prevenir las ENT, de conformidad con lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, artículo 12.2.c). Asimismo, tienen el deber de abordar los determinantes de la salud y de crear condiciones propicias para que las personas alcancen el mejor nivel de esta, promoviendo aquellos determinantes que fomentan el goce de un buen nivel de salud (Comité DESC, OG 14), y la modificación de aquellos que facilitan que las personas se enfermen. Teniendo en cuenta que el precio de los productos condiciona los entornos y las elecciones de consumo de las personas, estos deben ser abordados como determinantes de la salud que debe ser abordado por los Estados (OPS/OMS).

La Relatora especial sobre los Derechos Económicos Sociales y Ambientales (Redesca) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también ha recomendado que los Estados pueden utilizar las herramientas fiscales a su disposición, como los impuestos saludables y los subsidios a alimentos saludables, para modificar los factores de riesgo que generan las ENT, y de este modo facilitar que las personas gocen del máximo nivel posible de salud. De tal forma que, “las medidas dirigidas a disminuir la asequibilidad de productos

³ -Piaggio L. El derecho a la alimentación en entornos obesogénicos: Reflexiones sobre el rol de los profesionales de la Salud. Salud Colectiva. 2016; 12(4). <https://doi.org/jqx2>.

- Bridge G, Lomazzi M, Bedi R. Implementation of a sugar-sweetened beverage tax in low and middle-income countries: recommendations for policymakers. J Public Health Pol. 2020; 41:84-97. <https://doi.org/ggr4tw>.

- Ruanpeng D, Thongprayoon C, Cheungpasitporn W. Sugar and artificially sweetened beverages linked to obesity: a systematic review and meta-analysis. QJM. 2017; 110(8): 513-20. <https://doi.org/gbzq2q>.

- Yoshida Y, Simoes E. Sugar-Sweetened Beverage, Obesity, and Type 2 Diabetes in Children and Adolescents: Policies, Taxation, and Programs. Curr Diab Rep. 2018; 18(6). <https://doi.org/gdnn4c>.

- Qin P, Li Q, Zhao Y, Chen Q, Sun X. Sugar and artificially sweetened beverages and risk of obesity, type 2 diabetes mellitus, hypertension, and all-cause mortality: a dose response meta-analysis of prospective cohort studies. Eur J Epidemiol. 2020; 35(7). <https://doi.org/jqx4>.

- Bernal D, Bernal N. Derecho al consumo informado: el caso de las bebidas azucaradas en Colombia. Repertorio de Medicina y Cirugía. Bogotá: Fundación Universitaria de Ciencias de la Salud FUCS; 2020.

no saludables y a promover alternativas saludables, cuando existan, parten de la base de que el precio de los productos influencia su consumo. Asimismo, dan cuenta de que manipulaciones en el precio de productos no saludables son a menudo utilizadas como estrategias para promover su consumo” (Redesca, párrafo 259). En ese sentido recuerda que “los impuestos saludables se aplican sobre bienes que tienen impacto adverso sobre la salud y otros derechos humanos como la alimentación adecuada, con el objetivo de desincentivar su uso y consumo” (Redesca párrafo 262).

De tal forma que, eliminar una medida de este tipo, encaminada a garantizar los derechos a la salud y la alimentación y nutrición adecuada podría considerarse como una medida regresiva, dado que el Estado colombiano tiene la obligación de adoptar medidas, “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos [reconocidos en el Pacto]” (Pidesc, artículo 2.1) y en consecuencia, las medidas de carácter regresivo deben justificarse “plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga” (Comité DESC, OG3, párrafo 9), de no hacerlo se estaría comprometiendo la responsabilidad internacional del Estado ante la violación de estos derechos, más aún cuando se ha comprobado que los impuestos saludables “benefician de forma amplia a la sociedad y garantizan el derecho a la salud y otros derechos relacionados, al contribuir a evitar la mortalidad prematura, la morbilidad y la generación de discapacidades asociadas a las ENT, al tiempo que permiten al Estado acceder a recursos económicos que pueden usarse para promover entornos saludables y garantizar diversos DESC. Los impuestos saludables pueden tener impactos redistributivos positivos y promover la equidad, por ejemplo, cuando la recaudación es utilizada para promover bienes o servicios de salud” (Redesca, párrafo 262).

7. Recomendaciones de entes internacionales de salud OMS

La OMS recomienda que, si se ingieren azúcares libres, aporten menos del 10% de las necesidades energéticas totales; además, se pueden observar mejoras en la salud si se reducen a menos del 5%. Esta proporción equivale a menos de un vaso de 250 ml de bebida azucarada al día”.

De acuerdo con el nuevo informe de la OMS, en las encuestas nacionales sobre alimentación se ha comprobado que la ingesta de ultraprocesado y bebidas ricas en azúcares libres puede ser una fuente importante de calorías innecesarias, especialmente para niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

El informe también señala que determinados grupos poblacionales, entre ellos las personas con bajos ingresos, los jóvenes y las personas que suelen

consumir productos y bebidas perjudiciales para la salud, son precisamente aquellos en quienes más pueden influir los cambios en los precios de las bebidas y los productos ultraprocesados y, por ende, los que pueden obtener más beneficios para la salud.

Aplicación de políticas fiscales para reducir el consumo

De acuerdo con el informe, las políticas fiscales deberían centrarse en los productos y bebidas ultraprocesados, para los que hay alternativas saludables.

El informe presenta los resultados de una reunión de expertos mundiales convocada por la OMS a mediados de 2015, un estudio de 11 revisiones sistemáticas recientes sobre la eficacia de las políticas fiscales para mejorar la alimentación y para prevenir las enfermedades no transmisibles, y una reunión técnica de expertos mundiales. En el informe se señala también lo siguiente:

- las subvenciones a las frutas y las hortalizas frescas que permiten reducir los precios de un 10% a un 30% pueden aumentar la ingesta de estos alimentos reales;
- los impuestos a determinados productos y bebidas ultraprocesados, especialmente los que presentan exceso en grasas saturadas, ácidos grasos trans, azúcares libres y/o sal pueden surtir efecto, ya que los datos disponibles muestran claramente que el aumento en el precio de estos productos da lugar a una reducción en su consumo;
- probablemente, los impuestos especiales –tales como los que se aplican a los productos del tabaco– con los que se grava un determinado volumen o cantidad del producto o de un ingrediente en particular con impuesto fijo (específico) son más eficaces que los impuestos sobre las ventas u otros impuestos que se calculan como porcentaje del precio de venta al público;
- se puede aumentar la aceptación de estos impuestos por la opinión pública si se utilizan los ingresos obtenidos para aplicar medidas que mejoren los sistemas de salud, promuevan la adopción de una alimentación saludable y fomenten la práctica de ejercicio físico.

Varios países han adoptado medidas fiscales para proteger a las personas de los productos que perjudican la salud. Por ejemplo, México ha introducido un impuesto especial sobre las bebidas no alcohólicas con azúcares añadidos, y Hungría grava los productos envasados con alto contenido en azúcares, sal o cafeína.

Otros países, entre ellos Filipinas, Sudáfrica y el Reino Unido, han anunciado que también tienen intención de introducir impuestos sobre las bebidas azucaradas.

Como parte del conjunto integral de medidas encaminadas a mejorar la salud, la OMS hace un

llamamiento a las autoridades públicas para que apliquen las medidas fiscales propuestas en el “*Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020*”, en el “*Plan integral de aplicación sobre nutrición materna, del lactante y del niño pequeño*” y, más recientemente, por la Comisión de la OMS para acabar con la obesidad infantil⁴.

En 2012, 38 millones de personas perdieron la vida a causa de enfermedades no transmisibles que son en gran medida prevenibles. De ellos, 16 millones (el 42%) fallecieron antes de tiempo (es decir, antes de los 70 años de edad). Más del 80% de estas muertes prematuras se registraron en los países en desarrollo. Los gobiernos se han comprometido a reducir la mortalidad por las enfermedades no transmisibles, y una de las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es reducir la mortalidad prematura por estas enfermedades (la diabetes, el cáncer, las cardiopatías y las neumopatías) en un tercio de aquí a 2030.

En la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición celebrada en 2014, los gobiernos se comprometieron a reformar los sistemas alimentarios, un propósito que es el principal objetivo del Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición (2016-2025) recientemente anunciado.

8. Implicaciones de los impuestos saludables en el sistema de salud nacional

En Colombia, el exceso de peso (sobrepeso y obesidad), es una problemática priorizada en salud pública, la cual, según la Encuesta Nacional de la Situación Alimentaria y Nutricional 2015 (ENSIN), ha aumentado en el país en todas las etapas de la vida, observando lo siguiente:

- En la primera infancia, la prevalencia de exceso de peso en la ENSIN 2015 fue de 6,4% más alta que en la ENSIN 2010 que fue del 5,2%; siendo mayor en niños (7,5%) que en niñas (5,1%).
- El exceso de peso en escolares ha venido aumentando, pasando de 18,8% en la ENSIN 2010 a 24,4% en la ENSIN 2015; siendo mayor en hombres (25,3%) que en mujeres (23,5%).
- Según la prevalencia por departamento, se observó una mayor proporción de población con exceso de peso en el Amazonas (72,4%), San Andrés y Providencia (65,6%), Vichada (65,3%), Guainía (64,1%) y Meta (61,8%).
- De las enfermedades que se relacionan con la condición de sobrepeso y obesidad se observó a la enfermedad isquémica del corazón como la primera causa de muerte dentro de las enfermedades cardiovasculares y ha demostrado un aumento en su incidencia.

- En Colombia, las bebidas azucaradas son causantes de aprox. 3.500 muertes anuales por diabetes (13%) y enfermedades cardiovasculares (5%) (Minsalud, 2016).

Los patrones de alimentación no saludables representan el primer factor de riesgo comportamental vinculado con mortalidad y carga de enfermedad en Colombia (IHME, 2019). Esto denota que los patrones de alimentación no saludables se traducen en un incremento del riesgo de obesidad y otras formas de malnutrición. De allí que en el marco de este desafío a la salud pública, las instancias internacionales de salud hayan propuesto una serie de recomendaciones y acciones estatales (OPS, 2014) entre las cuales se resalta: a) la implementación de un sistema de etiquetado frontal de advertencia octagonal (Ley 2120 de 2021); b) la promoción de ambientes escolares alimentarios saludables (tarea pendiente del Estado colombiano); c) la restricción de estrategias de promoción, patrocinio y publicidad de bebidas y comestibles no saludables (tarea pendiente del Estado colombiano); d) la aplicación de un impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas (Ley 2277 de 2022); y, e) la ejecución de intervenciones que incrementen la oferta y el acceso a frutas, verduras, leguminosas y cereales integrales no procesados o mínimamente procesados (tarea pendiente del Estado colombiano) (FIAN, 2023).

Medidas de salud pública, como los impuestos saludables y el etiquetado frontal de advertencia, hacen parte de los compromisos adquiridos por Colombia con la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial, la OCDE y Unicef, entre otras organizaciones internacionales.

9. Sentencia C-435 de 2023 mediante la cual se declararon constitucionales los impuestos saludables

Los ciudadanos Juan Manuel Charry Urueña y Miryam Elfriede Anaya Sánchez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40 numeral 6, 241 y 242 de la Constitución Política, interpusieron demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*”, justificando en resumen dos puntos: el primero, un error procedimental subsanable y; el segundo, una violación de los principios de libertad económica, competencia y del derecho a propiedad privada, al (i) incluir una explicación de la manera en que la tarifa en particular es la cuestionada, y (ii) precisar como las normas, en contraste con las disposiciones constitucionales, que implican una barrera del mercado. Lo cual generó una duda mínima acerca de su constitucionalidad, para que el 13 de abril del 2023, mediante auto se diera la admisión de la acción pública de inconstitucionalidad.

En esta sentencia participaron múltiples autoridades gubernamentales, académicas, gremios, organizaciones nacionales e internacionales.

⁴ Esto puede ser ampliado en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/REDESCA_enfermedades_No-Transmisibles_DDHH_SPA.pdf

Entre ellas: “la Secretaría General a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Industria y Comercio, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), al Sindicato Nacional de Trabajadores y la Industria de las Bebidas, Alimentos, Sistema agroalimentario, Afines y similares del Colombia (Sinaltrainbec), a la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña), al Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sede Tunja, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario” (Corte Constitucional, Mg. P. Alejandro Linares Cantillo, Auto admisorio, Expediente D-15129 y D15137).

Fueron demasiadas intervenciones a favor de la constitucionalidad de los impuestos saludables (más de 10) que, además, permitieron llegar a la conclusión de que los impuestos saludables sí son constitucionales. Cito pues así el comunicado 41 del miércoles 25 de octubre de la Honorable Corte Constitucional:

“Resolución frente al expediente D-15137

En primer lugar, se ocupó del cargo de vicios de procedimiento en la formación de la disposición demandada,

(...)

A propósito del primer cuestionamiento, respecto de las calidades de los congresistas que integraron la comisión de conciliación, la Corte evidenció que las objeciones de la demandante carecían de asidero, toda vez que la designación de los representantes y senadores que conformaron la comisión accidental a que se alude, obedeció a que los mismos eran miembros de las respectivas comisiones constitucionales permanentes y a que además, fungieron a lo largo del trámite legislativo como ponentes coordinadores, de tal suerte que tenían conocimiento directo del proyecto y contaban de primera mano con los elementos de juicio para liderar eficazmente el proceso orientado a superar las divergencias entre los textos aprobados en ambas corporaciones (...).

En cuanto al reproche atinente a la representación de los partidos políticos, la Corte encontró que la integración de la comisión se ajustó al principio de pluralismo político, en tanto los congresistas elegidos como conciliadores pertenecían

efectivamente a diferentes bancadas, cumpliéndose el estándar de representación exigido en las normas superiores.

(...)

Resolución frente al Expediente D-15129

(...)

Para efectos del análisis concreto del primer cargo se procedió a aplicar un juicio integrado de igualdad del que resultó (i) que el impuesto a las bebidas azucaradas tiene una finalidad extrafiscal consistente en desestimular el consumo de bebidas ultraprocesadas azucaradas, y (ii) que la tarifa del impuesto indirecto está determinada a partir de un criterio objetivo del nivel de azúcar por mililitro de bebida comercializada y no de la capacidad contributiva de los consumidores, pues busca desestimular el consumo de una sustancia nociva para la salud. A la luz de estos dos elementos fundamentales se determinó que los sujetos comparados, los consumidores de las bebidas con mayor o menor capacidad contributiva, resultaban iguales y debían recibir el mismo tratamiento dada la finalidad de la norma, como en efecto ocurría. En este sentido, se encontró que la comparación propuesta por el demandante no resultaba adecuada con la finalidad extrafiscal del impuesto –destinado a mitigar externalidades negativas por el excesivo consumo de azúcar en las bebidas– y, por lo mismo, no se presentaba la vulneración a la igualdad alegada. Así, el propósito de desincentivar el consumo de las bebidas azucaradas ultraprocesadas, de cara a la generación de externalidades negativas en materia de salud pública, colocaban en pie de igualdad a cualquier persona que las consumiera y, por ello, una tarifa general dependiendo de un criterio objetivo como la cantidad de azúcar por mililitro, resultaba conforme con la Constitución” (páginas 11-14).

Así, no prosperó ninguno de los cargos formulados por los demandantes en contra del artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 y, por lo mismo, se concluyó que la disposición no vulneraba la Constitución.

10. Referencias

- Alejandro Linares Cantillo M. P. (2023). Comunicado 41 de octubre del 2023 de la Corte Constitucional de Colombia. Bogotá, D. C., Colombia. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2041%20-%20Octubre%2025%20de%202023.pdf>
- Comité DESC. (1991). La índole de las obligaciones de los Estados Parte. Disponible en https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4
- DANE. (2024). Boletín técnico Índice Precios al Consumidor – Enero 2024. Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPC/bol-IPC-ene2024.pdf>

- DANE. (2023). Anexo técnico Índice Precios al Consumidor – Noviembre 2023. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica>
- DANE. (2024). Estructura histórica ponderaciones y canasta IPC. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica>
- FIAN COLOMBIA. (2023). Intervención Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el artículo 54, parcialmente la primera, y contra su integridad, la segunda, de la Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”
- Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), University of Washington. (2019). GBD Compare [internet]. Disponible en: <http://ihmeuw.org/53n3>
- Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health. (2016). Apoyo al esfuerzo innovador de introducir un impuesto a las bebidas azucaradas en Colombia. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/apoyo-bebidas-azucaradas-asosalud-johns-hopkins-bloomberg.pdf>
- Kenkel D, Manning W. (1996). Perspectives on Alcohol Taxation. *Alcohol Health Res World*. 20(4):230-238.
- Institute of Medicine (US) Committee on Preventing Nicotine Addiction in Children and Youths; Lynch BS, Bonnie RJ (eds.). (1994). *Growing up Tobacco Free: Preventing Nicotine Addiction in Children and Youths*. Washington (DC): National Academies Press (US), Tobacco taxation in the United States. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK236771/>
- Ministerio de Salud. (2024). Salud Pública – Ministerio. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Paginas/salud-publica.aspx>
- Ministerio de Salud. (2016). Papeles en Salud No. 5. Impuesto a las bebidas azucaradas. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/AS/papeles-salud-n5.pdf>
- Ministerio de Salud. (2017). Encuesta Nacional de Salud Escolar. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/Estudios-y-encuestas.aspx>
- Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud. (2014). Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia. Washington D.C., USA.
- Ortiz Rocha J. (2023). Colombia, pasada de peso. Universidad de los Andes. Bogotá Colombia. *Revista Puntos*. Retomado de: <https://revistapuntos.uniandes.edu.co/investigacion/colombia-pasada-de-peso/>
- OMS. (2015). Directriz ingesta de azúcares para adultos y niños. Disponible en: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/154587/WHO_NMH_NHD_15.2_spa.pdf;jsessionid=13218AEEEEEBBC29FD1E3647762CF424B?sequence=2
- OPS. (2021). La tributación de las bebidas azucaradas en la Región de las Américas. Washington, D. C. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53562/9789275323007_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Popkin BM, Du S, Green WD, et al. Individuals with obesity and COVID-19: A global perspective on the epidemiology and biological relationships. *Obes Rev*. 2020;21(11):e13128.
- Pinzón Villate G. Y. (mayo, 2023). Intervención Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el artículo 54, parcialmente la primera, y contra su integridad, la segunda, de la Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”. Expediente D-15129 y D15137. Corte Constitucional. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/1wvbWGcpKz1FPbLL-6aH9hLocEREkAsu0>
- REDESCA. (2023). Informe Las Enfermedades No Transmisibles y los Derechos Humanos en las Américas, disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/REDESCA_enfermedades_NoTransmisibles_DDHH_SPA.pdf
- Subdirección de Salud Nutricional del Ministerio de Salud. (4 de julio del 2017). ABECÉ de la alimentación saludable retomado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VSP/PP/SNA/abc-alimentacion-saludable.pdf>
- University of Washington. Institute for Health Metrics and Evaluation. (2019). Global Burden of Disease Study. Disponible en: <http://ihmeuw.org/5euo>
- WHO. (2016). Fiscal policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases (NCDs). Disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/obesity/fiscal-policies-for-diet-and-the-prevention-of-noncommunicable-diseases-0.pdf?sfvrsn=84ee20c_2

- Yang J, Hu J, Zhu C. Obesity aggravates COVID-19: A systematic review and meta-analysis. *J Med Virol.* 2021;93(1):257-261.

IV. Concepto negativo del Ministerio de Hacienda y Crédito público al Proyecto de Ley: Incompatibilidad con el MFMP y el no reemplazo del impuesto como fuente de financiación

El Proyecto de Ley número 337 del 2023 Cámara “por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones” pretende afectar directamente a los impuestos saludables. De manera que, al ser una iniciativa tributaria, bajo el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, inicia su trámite en la Cámara de Representantes y es necesario el aval del Gobierno, toda vez que pretende cambiar las rentas nacionales (numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia al que se refiere el artículo 154 constitucional), so pena de inconstitucionalidad. Además, el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 obliga a todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios tener explícito su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y:

“(…) deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. (...)” (artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003).

De manera que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante Radicado: 2-2024-009947 Bogotá, D. C., del 1° de marzo de 2024 16:27 remitió a la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República los comentarios al Proyecto de Ley número 337 de 2023 de la siguiente manera:

“(…) Frente a la iniciativa, este Ministerio considera inconveniente la propuesta de eliminación de los impuestos saludables, particularmente, por los efectos positivos de estos en la salud y los hábitos de la población, la baja incidencia de su tributación en la inflación y el impacto fiscal significativo que tendría su eliminación, todo lo cual se procede a explicar.

En primer lugar, teniendo en cuenta los efectos positivos probados que tienen estos impuestos sobre la salud, la reforma tributaria impulsada por esta cartera, contenida en la Ley 2277 de 2022, introdujo impuestos pigouvianos que buscan reducir la ingesta de estos productos. Esto no solo es positivo porque cambia los hábitos de consumo a favor de la salud de la población, sino que potencialmente

puede reducir los altos costos del sistema de salud asociados a las ENT en el mediano y largo plazo. A modo de ilustración, se estima que los tratamientos de ENT asociadas a los alimentos ultraprocesados, le cuestan a la nación cerca de 25 billones de pesos anuales (2,1% del PIB).

Cabe además señalar que antes de la reforma tributaria en comento, Colombia era uno de los únicos países de la región que no tenía un impuesto sobre las bebidas azucaradas, a pesar de que la experiencia internacional ha demostrado su efectividad en combatir las ENT. A su vez, el diseño del impuesto a las bebidas azucaradas implementado en Colombia, en el que se grava la cantidad de azúcar por cada 100 ml de bebida, no solo incorpora incentivos para disuadir el consumo de estos productos, sino que también incentiva a los productores a modificar sus fórmulas por unas más saludables (Banco Mundial, 2020).

Adicionalmente, es importante destacar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-435 de 2023, declaró la exequibilidad del artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, que creó los impuestos saludables. En esta sentencia la Corte manifestó, entre sus consideraciones de su decisión, las siguientes: (i) estos impuestos tienen una «finalidad extrafiscal consistente en desestimular» el consumo de bebidas azucaradas o productos comestibles ultraprocesados; (ii) no vulnera el derecho a la libre competencia y la libertad de empresa; y (iii) la medida es «razonable y proporcionada a la luz de la realización del interés público, representado en el desincentivo del consumo de productos que podrían afectar la salud del colectivo». Así, lo anterior da cuenta de que los mencionados tributos son acordes y acompañan con el ordenamiento jurídico superior colombiano.

En segundo lugar, los impactos estimados de estos impuestos sobre la inflación no son elevados. De acuerdo con las estimaciones de este Ministerio, el incremento mensual en los precios de las subclases del Índice de Precios del Consumidor (IPC) afectadas por la medida legislativa fue de 3,15% en noviembre de 2023, mes en el cual se dio la entrada en vigencia del impuesto. Teniendo en cuenta que el peso estimado de dichas subclases dentro de la canasta del IPC es de 2,68%, la inflación de estos productos contribuyó únicamente en 8,4 puntos básicos (pbs) a la inflación mensual total de ese mes (0,47%). Por su parte, la inflación mensual de los productos afectados por la medida fue de 1,33% en enero de 2024, cuando las tarifas del impuesto aumentaron marginalmente, y contribuyó en apenas 3,6pbs a la inflación total anual de ese mes (0,92%). Adicionalmente, con base en algunos análisis de la Matriz Insumo-Producto, el efecto indirecto de la medida, asociado al encarecimiento de los insumos que pudo haberse traducido en un aumento del precio final de los bienes, sería incluso inferior a los efectos directos registrados.

Es importante resaltar que los impactos inflacionarios de esta medida fueron de única vez y se materializaron con la primera aplicación del impuesto en noviembre de 2023 y el aumento

marginal de las tarifas en enero de 2024. Además, el impuesto solo tiene un impacto directo sobre 21 artículos de los 443 que componen la canasta básica del IPC. Por su parte, se espera que el aumento marginal de las tarifas en 2025 tenga una magnitud similar al registrado en enero de 2024, por lo que los efectos directos e indirectos de esta medida sobre la inflación de ese año serían poco significativos.

En tercer lugar, es importante destacar que estos impuestos fueron diseñados con objetivos y criterios de salud pública, en los que se espera que el recaudo tienda a cero en el tiempo, cuando se materializan los efectos sobre las preferencias de consumo de las personas. No obstante, dado que estos procesos de adaptación de preferencias toman tiempo, el proyecto de ley que busca eliminar los impuestos tendría un impacto fiscal negativo sobre las finanzas públicas estimado en \$2.815 mil millones en 2024 (0,2% del PIB), lo que reduciría la disponibilidad de recursos para financiar el gasto público. En este sentido, de no contar con una fuente de ingreso sustituta, implicaría un desfinanciamiento considerable del Presupuesto General de la Nación en el corto plazo.

Tabla 1. Costo Fiscal Proyecto de Ley 337 del Senado de la República para 2024
(miles de millones de pesos, % del PIB)

Concepto	\$mm	% del PIB
Eliminación los impuestos saludables	2.815	0,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A su vez, la implementación de los impuestos saludables incluyó una serie de disposiciones encaminadas a permitirle a las empresas prepararse y suavizar el efecto de la medida sobre sus actividades. No solo existe gradualidad en las tarifas y en las cantidades de cada nutriente que causan el impuesto, sino que su entrada en vigencia se aplazó hasta noviembre de 2023. Además, los pequeños productores que no superen los 10.000 UVT (471 millones de pesos en 2024) de ingresos por concepto de la venta de estos bienes no estarán obligados a pagar el impuesto.

Dicho esto, y dadas las implicaciones fiscales que tendría la medida, especialmente por la reducción de ingresos que traería esta sin contar con una fuente sustitutiva que la compense, es necesario que los autores y ponentes de la iniciativa den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que señala que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por último, en cuanto a la propuesta de exhortar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DIAN a contrarrestar la elusión y la evasión, es preciso señalar que la DIAN ya tiene dicha función, de conformidad con lo establecido en el Decreto número 1742 de 2020 y el Decreto número 2117 de 1992. Igualmente, el artículo 147 de la Ley 223 de 1995 establece que esa Entidad debe presentar para aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el plan antielusión. De modo que es claro que la lucha contra la evasión hace parte de la misionalidad del sector hacienda y particularmente

de la DIAN. Por último, el cumplimiento de la lucha contra la evasión no debería estar condicionado a suplir ingresos derivados de derogar los impuestos saludables, como lo sugiere el proyecto de ley.

Conforme con lo anterior, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable a la iniciativa y manifiesta su voluntad colaborar con el trámite legislativo, dentro de los parámetros constitucionales, presupuestales y de disciplina fiscal vigentes”.

De manera que la presente iniciativa **no cuenta con aval** del Gobierno, dadas las implicaciones fiscales que tendría la medida, especialmente por la reducción de ingresos que traería esta sin contar con una fuente sustitutiva que la compense, más otras razones. Por lo que de continuar el trámite sería inconstitucional so pena de estar en contra del artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

V. Conclusiones que sustentan ponencia negativa

- El Capítulo V de la Ley 2277 de 2022 que contempla los impuestos saludables y, los mecanismos contra la elusión y evasión tributaria, ha tenido varios enfoques que han permitido recalcar su importante existencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano (desde la academia, las organizaciones nacionales e internacionales, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la DIAN, el DANE, los diferentes Ministerios, entre otros) ya que los primeros, cambian los hábitos de consumo a favor de la salud de la población y potencialmente puede reducir los altos costos del sistema de salud asociados a las Enfermedades No Transmisibles en el mediano y largo plazo que con cifras del 2023 en Colombia 6 de cada 10 adultos sufren de exceso de masa corporal, 4 de cada 10 adultos tienen obesidad abdominal, cerca de un tercio de los niños sufre de exceso de peso corporal y más del doble de mujeres padecen de obesidad, en comparación con los hombres. Mientras que los mecanismos contra la elusión y evasión tributaria lograron que en 2023 se obtuviera el mayor recaudo de la historia con un máximo de 278 billones de pesos colombianos, 22% más frente a 2022, han sido efectivos.
- La inflación de los alimentos se ha visto muy poco impactada pues de acuerdo con las estimaciones del Ministerio, el incremento mensual en los precios de las subclases del Índice de Precios al Consumidor (IPC) afectadas por la medida legislativa fue de 3,15% en noviembre de 2023, mes en el cual se dio la entrada en vigor del impuesto. Además, el impuesto solo tiene un impacto directo sobre 21 artículos de los 443 que componen la canasta básica del IPC. A nivel global la inflación desde que entró en vigencia los impuestos saludables ha bajado, llegando en febrero a ser del 7,74% revelando una bajada en 5,54 puntos porcentuales en

comparación con el mismo mes de 2023, y siendo el mes de febrero más bajo por 25 años.

- c. La constitucionalidad del artículo 54 de la Ley 2277 del 2022 ha sido avalada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-435 de 2023 que desestimó el vicio de procedimiento y violación al principio de igualdad tributaria. Esto porque el trámite de la Ley 2277 de 2022 se hizo bajo el marco de la ley y porque el impuesto persigue un fin extrafiscal del impuesto –destinado a mitigar externalidades negativas por el excesivo consumo de azúcar en las bebidas– y, por lo mismo, no se presentaba la vulneración a la igualdad alegada.
- d. Los impuestos saludables se constituyen como una medida que desarrolla el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de prevención y protección del Derecho a la Salud y el Derecho Humano a la Alimentación y nutrición adecuadas, que de eliminarse se constituiría como una medida regresiva que vulnera estos derechos y compromete la responsabilidad estatal.
- e. El proyecto de ley al ser una iniciativa tributaria, bajo el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, inicia su trámite en la Cámara de Representantes y es necesario el aval del Gobierno, toda vez que pretende cambiar las rentas nacionales (numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia al que se refiere el artículo 154 constitucional). De manera que el Ministerio de Hacienda mediante Radicado: 2-2024-009947 Bogotá, D. C., ya indicó que **la presente iniciativa no cuenta con aval del Gobierno**. De manera que, si continúa el trámite este proyecto de ley y culmina en una ley, sería totalmente inconstitucional.
- f. De manera que ni la finalidad del proyecto, ni los argumentos presentados en el mismo (en conjunto con el concepto negativo del Ministerio de Hacienda) logran evidenciar con fuerza la necesidad de derogación de los impuestos saludables y de los mecanismos contra la elusión y evasión tributaria.

VI. Conflicto de interés

En virtud del artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019 “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*”, en el cual se establece la obligación al autor de la iniciativa legislativa de presentar en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias en las que se pueda generar un conflicto de interés de los y las Congresistas de la República de Colombia para la discusión y votación del proyecto de ley, se plasma expresamente que:

El presente proyecto de ley **NO** genera conflictos de interés, puesto que, no posee

beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional como lo es la creación del fondo para la prevención, protección y asistencia de mujeres periodistas víctimas de violencia de género, en la cual ningún Congresista o tercero relacionado con ellos y ellas, obtendrá un beneficio particular, actual o directo.

Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presentan los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales **NO** hay conflictos de interés.

[...] “Cuándo el Congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores”.


Sobre la violación al régimen del conflicto de intereses por parte de los Congresistas de la República, el Consejo de Estado en Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, Consejero Ponente, CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO estableció que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es que per ser 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”.

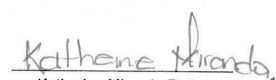
VII. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, se propone a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar archivo al Proyecto de Ley número 337 de 2023 Cámara, *por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones*.

De los honorables Congresistas,



Etna Támara Argote Calderón
Coordinadora Ponente



Katherine Miranda Peña
Ponente

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN DE ASEGURADORES COLOMBIANOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se fortalece la figura de defensor del consumidor financiero.

Bogotá, D. C., 11 de marzo de 2024

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Carrera 7 No. 8-68

Ciudad

Referencia: Comentarios sobre Proyecto de Ley número 177 de 2023 Cámara, por medio del cual se fortalece la figura de defensor del consumidor financiero.

Respetada Doctora,

La Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) en representación del sector asegurador, se permite presentar su concepto y observaciones respecto del Proyecto de Ley número 177 de 2023 Cámara, por medio del cual se fortalece la figura de defensor del consumidor financiero.

I. COMENTARIOS GENERALES

La figura del Defensor del Consumidor Financiero en Colombia fue establecida mediante la Ley 1328 de 2009, con el propósito de fortalecer la protección de los usuarios de servicios financieros y promover la transparencia y la equidad en las relaciones entre las entidades financieras y los consumidores.

El Defensor del Consumidor Financiero juega un papel crucial en la protección de los derechos de los consumidores, su importancia radica en ser una figura independiente y neutra, que goza de plena autonomía en sus decisiones, con amplios conocimientos sobre la normativa vigente y los derechos de los consumidores, quien actúa como mediador entre estos y las entidades financieras, facilitando la resolución de conflictos.

La propuesta normativa busca “fortalecer” la figura del defensor del consumidor financiero, sin embargo, no puede obviarse que el proyecto de ley desconoce la propia terminología de la ley que pretende modificar, al referir al “defensor del cliente financiero”, pues la misma Ley 1328 de 2009 en su artículo segundo diferencia entre “Cliente”, “Cliente Potencial” y “Consumidor financiero”, término éste que incluye no solo a los dos primeros sino también al “Usuario”.

En esta medida, se tiene que la norma define como Cliente a “la persona natural o jurídica con quien las entidades vigiladas establecen relaciones de origen legal o contractual, para el suministro de productos o servicios, en desarrollo de su objeto social”, cliente potencial como “la persona natural o jurídica que se encuentra en la fase previa de

trativas preliminares con la entidad vigilada, respecto de los productos o servicios ofrecidos por esta”, usuario a “la persona natural o jurídica quien, sin ser cliente, utiliza los servicios de una entidad vigilada” y, por su parte, el Consumidor financiero “es todo cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas”.

En esta medida, cuando se habla de los “Consumidores Financieros”, tal expresión abarca a los “Clientes”, los “Clientes Potenciales” y los “Usuarios”; asunto que no es de menor entidad y respecto del cual nada se menciona en la exposición de motivos del proyecto de ley.

Ahora bien, dentro de los argumentos planteados en la ponencia del proyecto de ley se determina que la figura del DCF tiene dentro de sus fines, “...descongestionar y reducir el volumen de reclamaciones presentadas ante la Superintendencia Financiera, sin embargo la norma presenta vacíos jurídicos que deja a la toma de estas decisiones a las mismas entidades prestadoras de los servicios generados a los consumidores...” y después, erróneamente se afirma: “...Sin embargo, a pesar de haber sido creado como un medio para garantizar la protección de los consumidores del sector financiero y asegurador, al defensor del cliente se le ve en realidad como un dependiente más de la entidad financiera, que se torna como un filtro de quejas y reclamos, evitando así que el quejoso llegue a iniciar un trámite ante la Superintendencia Financiera”.

Se considera que los argumentos mencionados en la ponencia no cuentan con un sustento de certeza y no se encuentran relacionados con la propuesta de este proyecto de ley. La propuesta de este proyecto no apunta a descongestionar o reducir el volumen de reclamaciones ante la SFC; si el problema es ese, la solución podría ser el escalonamiento de las quejas, es decir, que el consumidor pueda acudir en primera instancia a la entidad vigilada y a su defensor, y sólo cuando no recibe una respuesta completa o no es satisfactoria a sus intereses, que pueda acudir ante la SFC. Lo que el sector ve en la actualidad, es que una misma comunicación de un consumidor se dirige a la aseguradora, al Defensor y a la SFC al mismo tiempo, congestionando así, todo el sistema. Consideramos que la propuesta de obligatoriedad de las decisiones del DCF o la modificación del procedimiento de selección o su limitación en el número de entidades en las cuales participe, entre otras, no son efectivas para atender la finalidad de descongestionar a la SFC.

Frente al objeto de la iniciativa, el artículo 1º indica que busca “generar autonomía, eficacia,

poder de decisión e independencia en la figura del defensor del consumidor financiero”, desconociendo que el DCF ya goza de independencia y autonomía, por disposición legal de la citada Ley 1328 de 2009.

“**Artículo 13. Funciones de la Defensoría del Consumidor Financiero.** Las entidades vigiladas que defina el Gobierno nacional, deberán contar con un Defensor del Consumidor Financiero. La Defensoría del Consumidor será una institución orientada a la protección especial de los consumidores financieros, y como tal, deberá ejercer con autonomía e independencia las siguientes funciones:

(...)”

“**Artículo 17. Independencia y autonomía de los Defensores del Consumidor Financiero.** Los Defensores del Consumidor Financiero actuarán con independencia de la respectiva entidad vigilada, de sus organismos de administración, y con autonomía en cuanto a los criterios a aplicar en el ejercicio de su cargo, obligándose a poner en conocimiento de la Superintendencia Financiera de Colombia cualquier situación que menoscabe o limite sus facultades de actuación.

(...)”

Las estadísticas de la industria aseguradora muestran que un gran porcentaje de las quejas presentadas a través del Defensor del Consumidor Financiero (DCF) se resuelven a favor de los clientes de las entidades vigiladas, lo cual es un indicativo de la independencia y autonomía del Defensor del Consumidor Financiero de cada entidad. Con lo cual, se evidencia que no es correcto lo mencionado por el ponente cuando indica que esta figura es una dependencia más de la entidad aseguradora.

Así mismo, se resalta que el interponer la queja a través del defensor de consumidor, no restringe que el consumidor acuda ante la SFC; es decir que los consumidores pueden acudir directamente a la SFC para interponer una queja sin tener que agotar ninguna instancia previa. En esta medida, tampoco es cierto lo manifestado en la ponencia del proyecto de ley, específicamente en el marco legal, donde se establece que el defensor “*se torna como un filtro de quejas y reclamos, evitando así que el quejoso llegue a iniciar un trámite ante la Superintendencia Financiera de Colombia*”. Reiteramos que, si se quiere la reducción de los trámites ante la SFC, habría que ver cómo se busca un mecanismo de “filtro” semejante a los requisitos de procedibilidad que se tienen para acceder a la justicia ordinaria.

Esta afirmación contradice nuevamente la Ley 1328 de 2009, específicamente el literal e) del artículo 5°, señala lo siguiente:

“**Artículo 5°. Derechos de los consumidores financieros.** Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores financieros tendrán, durante todos

los momentos de su relación con la entidad vigilada, los siguientes derechos:

...

e) Presentar de manera respetuosa consultas, peticiones, solicitudes, quejas o reclamos ante la entidad vigilada, el defensor del Consumidor Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia y los organismos de autorregulación.

(...)”.

De la lectura del anterior artículo, se observa que el consumidor financiero cuenta con varias alternativas para ejercer los derechos que le asisten durante su relacionamiento con la entidad vigilada, ya sea ante la misma entidad, la SFC, el DCF o en general, ante cualquier organismo de autorregulación como lo señala la ley, razón por la cual se considera incongruente y no guarda relación la consideración contenida en el informe de ponencia y la pretensión de modificación de los artículos 15 y 18 de la Ley 1328 de 2009.

Así, ningún canal es excluyente de otro y no existe un procedimiento en el que la ley o la SFC exijan agotar instancias antes de interponer la queja directamente ante la SFC. Como evidencia de ello, tenemos que en el año 2023, en las compañías de seguros generales se han interpuesto por parte de los consumidores financieros en total 104.596 quejas, de las cuales, 3.973 quejas han sido interpuestas ante los defensores de los consumidores financieros y 13.927 quejas han sido interpuestas ante la SFC, estadísticas que tienen soporte en las cifras publicadas por la SFC (Fuente: <https://www.superfinanciera.gov.co/IngresoPowerBI/>).

Desconocimiento de las instrucciones recientes de la SFC, frente a la institución del Defensor del Consumidor Financiero

Previo a una modificación y/o cambio de la figura propuesta, se debe verificar y estudiar concienzudamente las regulaciones y funcionamiento de esta figura y del fortalecimiento que tuvo en el año 2022, a partir de la Circular Externa número 013 de Jun/2022 de la SFC “*Instrucciones para el fortalecimiento y consolidación de la institución del Defensor del Consumidor Financiero*”, cuyas disposiciones entraron en vigor a partir de Ene/2023: estableciendo obligaciones a cargo de las entidades vigiladas en materia de designación del DCF, específicamente respecto de sus calidades, la gestión de conflictos de interés, la evaluación de la labor del DCF por parte de las entidades vigiladas, el fortalecimiento del informe de gestión a cargo del DCF, la asignación de responsabilidades específicas de los órganos de administración frente al DCF, entre otras instrucciones; instaurando / ajustando requisitos y controles para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la defensoría en el ejercicio de las diferentes funciones que debe adelantar.

La mencionada Circular Externa se basó en las mejores prácticas internacionales, tal y como lo prevé el CONPES 4005 de septiembre del 2020 denominado “*Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera*”, que incluyó en su capítulo 5 de recomendaciones: “*La Superintendencia Financiera de Colombia elevará a estándares internacionales los programas de supervisión de riesgo de conducta del sistema financiero para mejorar la protección al consumidor financiero*”.

De ser aprobado el proyecto de ley, se estaría desconociendo el avance y ajustes que implicó la implementación de la Circular Externa número 013 por parte de las entidades vigiladas y generarían nuevos costos y tiempo para su adecuada implementación, así como traumatismos en las gestiones y desarrollos.

Adicionalmente, las compañías aseguradoras tienen la obligación de realizar el reporte de las quejas ante la SFC a través de Smartsupervision (incluidas las que recibe el DCF), herramienta implementada a partir de Jul/2022, en cumplimiento de la Circular Externa número 023 de Oct/2021 de la SFC que, en resumen, exige la transmisión diaria de toda la información de las quejas radicadas y su correspondiente gestión.

Las instrucciones emitidas en las circulares anteriormente mencionadas constituyen el fortalecimiento y controles suficientes para garantizar la independencia y debido ejercicio para la protección y trato justo de los consumidores financieros a través de la figura del Defensor del Consumidor Financiero en las entidades vigiladas por la SFC.

Otorgamiento de facultades jurisdiccionales

Al retirar del artículo 15 de la Ley 1328 de 2009 el enunciado “*cuando las entidades así lo hayan previsto en sus reglamentos*” y “*La Defensoría del Consumidor Financiero no tiene el carácter de función pública*”, esto permitiría darle un enfoque totalmente diferente a la figura que en un comienzo fue creada por el legislador para proteger las relaciones de consumo entre las entidades y los consumidores, como ese tercero que permite conciliar y verificar que esas operaciones de consumo se realicen de manera armónica. Si bien, el último enunciado fue nuevamente incorporado durante el primer debate, queremos dejar constancia que una modificación en este sentido le daría una potestad jurisdiccional al DCF que está reservada a los entes de control como es el caso de la SFC, pues dicha función, es una Función pública, de carácter jurisdiccional de la Superintendencia Financiera.

El artículo 116 de la Constitución Política de Colombia es taxativo al determinar cuándo un particular puede administrar justicia, estableciendo que solo lo podrá hacer cuando actúe en calidad de conciliador, o de árbitro habilitado por las partes.

Para el caso del DCF es claro que administra temporalmente justicia, cuando ejecuta su función de conciliador según los términos del literal c) del artículo 13 de la Ley 1328 de 2009, y bajo los parámetros de la Ley 2220 de 2022.

Por lo expuesto, ninguna ley de la República podrá investir de facultades jurisdiccionales a un particular como lo es el DCF en situaciones distintas a las contempladas en el mencionado artículo 116, so pena de que la misma sea inconstitucional.

Por su parte, la Ley 1480 de 2011 y la Ley 1564 de 2012 le otorgan a la Superintendencia Financiera facultades jurisdiccionales, las cuales son definidas como “(…) aquellas que permiten que la Superintendencia pueda dictar una sentencia, fundamentada en la ley, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez; para ello las personas deben presentar una demanda ante la Superintendencia. Las diferencias que se quieran presentar ante la Superintendencia tienen que estar relacionadas con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas. Se excluyen, en consecuencia, conflictos de cualquier otra naturaleza (temas propios de procesos ejecutivos para conseguir el pago de una deuda, por ejemplo, o propios de procesos laborales).

Por lo antedicho, la Ley 1328 de 2009, al consagrar la definición de consumidor financiero, no hizo cosa diferente que enfocar la noción cardinal de consumidor, a los sujetos eventuales o potenciales de bienes y servicios que ofrecen las entidades de los sectores bancario, financiero, asegurador y de valores, vigiladas por la Superintendencia Financiera, conforme al mercado en el que participan, en calidad de productor/proveedor (entidades vigiladas) y consumidor (cliente o usuario), propio de la actividad económica que protege la Constitución; por lo que, al ser el Defensor del Consumidor Financiero un tercero imparcial y autónomo, no cuenta con superior jerárquico, en tal sentido, al darle, facultades jurisdiccionales podría llegar a relegar la función otorgada al Estado, y que impediría una protección del consumidor financiero pues las decisiones que adopte el defensor del consumidor financiero serían vinculantes y podrían llegar a generar una contravía en relación al derecho de defensa, al debido proceso y demás garantías constitucionales de los consumidores y las entidades financieras.

II. COMENTARIOS ESPECÍFICOS AL ARTICULADO

1. Artículo 2º. Que modifica el artículo 15 de la Ley 1328 de 2009

Actualmente el artículo 15 de la Ley 1328 de 2009 determina las decisiones del DCF son obligatorias en dos supuestos, a saber: (1) cuando así lo acuerden previa y expresamente los consumidores y las

entidades vigiladas; y (2) cuando así lo prevean en sus reglamentos las entidades vigiladas.

La modificación propuesta en el proyecto de ley, sin sustento alguno (ni siquiera en su exposición de motivos), simplemente elimina el segundo aparte atrás señalado, lo que podría entenderse como un error de técnica legislativa que, en lugar de aclarar la norma, la hace contradictoria, por lo que se estima innecesaria e inconveniente una modificación en tal sentido.

Con la modificación propuesta en el proyecto de ley, permanece el primer supuesto y, el segundo, cambiaría de ser un supuesto a lo que podría entenderse como una regla general o absoluta de obligatoriedad de las decisiones del DCF, pues la simple expresión contenida en el texto “*Igualmente, serán obligatorias para las entidades vigiladas las decisiones del Defensor del Consumidor Financiero*”, puede dar a entender que las decisiones del DCF son obligatorias siempre y en todos los casos, sin ninguna clase de requisito adicional, lo que además, haría sobrar el primer supuesto de obligatoriedad que se conserva en el proyecto, pues carecería de todo sentido establecer un supuesto en el que resultan obligatorias las decisiones del DCF para luego decir que siempre son obligatorias.

Al abrir la posibilidad de que en cualquier momento las decisiones sean obligatorias, y sin especificar frente a qué pronunciamiento o bajo cuál facultad de las previstas en la Ley 1328 de 2009, se crea un vacío que puede ocasionar posibles riesgos (operativos y financieros) para las Compañías. Así mismo, de ser obligatorias estas decisiones, se estaría vulnerando el derecho a la defensa, la doble instancia y el debido proceso de las entidades vigiladas.

Por lo anterior, respetuosamente solicitamos **ELIMINAR** del articulado propuesto, dicha modificación al artículo 15 de la Ley 1328 de 2009, manteniéndose los dos supuestos que actualmente se tienen, manteniendo la facultad de las entidades financieras para convenir o determinar en sus estatutos que las decisiones del Defensor serán obligatorias.

2. Artículo 3°. Que modifica el artículo 18 de la Ley 1328 de 2009

El artículo 3° que busca modificar el artículo 18 de la Ley 1328 de 2009 implica una modificación radical al sistema de elección de los DCF.

El sistema de elección del DCF previsto actualmente, está sujeto a un proceso de selección objetiva mediante la presentación de propuestas de servicios al máximo órgano social de la Entidad Vigilada, sujeto a una evaluación previa de requisitos legales y criterios acordes a las necesidades de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, por lo que no resultaría coherente equiparar requisitos, tarifas y condiciones para todo el sistema financiero,

por la diversidad en la prestación de productos y servicios inherente al mercado.

Sin embargo, el proyecto de ley no contempla ningún requisito especial que deba cumplir el aspirante a DCF, quedando al parecer su definición, al arbitrio de la SFC en cada convocatoria que realice. Ya no será la Asamblea de Accionistas de la entidad quien designe al DCF Principal y su Suplente, sino que será la SFC quien cada dos años, deberá realizar una convocatoria pública, designará a un equipo evaluador para la verificación de requisitos y documentación y, determinará quien será el DCF para cada una de las entidades vigiladas. Así mismo, no se permitirá la reelección inmediata de los DCF.

Dentro del texto, no se establece quién fijará y cancelará los honorarios del DCF. Pareciera que todos estos temas serán regulados por la SFC. Adicionalmente, se establece que el DCF solo podrá actuar como tal en una entidad vigilada, si el tamaño de esta es grande o mediana, y en dos, si es clasificada como pequeña según el total de sus activos.

La suplencia del DCF se eliminaría, y en su lugar quedarían como mínimo cinco (5) elegibles por entidad cuando falte de manera definitiva el DCF. No es claro si esos elegibles, podrán ser nombrados como DCF Principal en otra entidad, o si pueden quedar como elegibles en otras entidades. Tampoco se regula en la norma, qué pasa si el DCF no puede temporalmente ejercer sus funciones como tal.

Lo anterior, pese a que, bajo la regulación actual, se garantiza la eficacia, poder de decisión e independencia en el rol de la DCF, sumado a que su nombramiento es regulado a cabalidad y es objeto de aprobación por parte del Regulador, donde se valida a detalle la idoneidad y capacidad del DCF Principal y Suplente, previo a su nombramiento. De hecho, con la expedición de la Circular número 013 de 2022, la SFC dio instrucciones enfocadas al fortalecimiento y consolidación de la institución del DCF actualizando para el efecto la CBJ, instando en paralelo a las vigiladas, a implementar planes de acción robustos para acreditar entre otros, la revisión de calidades del DFC, su gestión, funciones de vocería, seguimiento de Junta Directiva, y responsabilidades ante el DCF, entre otros, para propender por el trato justo y el respeto de los derechos de los consumidores.

Sobre la designación de los defensores del consumidor financiero

La modificación del artículo 18 implica que la SFC mediante una convocatoria designará el defensor del consumidor.

Una vez validada la Ley 909 de 2004, mediante la cual se regula el empleo público, se observa que la figura del DCF se encuentra fuera del campo de aplicación como un ente autónomo, toda vez que para que tenga lugar la aplicabilidad de una convocatoria pública única, (como lo pretende el proyecto

de ley, a través de convocatoria que realizará la SFC), tendría que encontrarse vinculado mediante carrera administrativa con la SFC, las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional o de sus entes descentralizados; esta situación, implica que la figura del Defensor del Consumidor Financiero dejaría de gozar de las características propias de autonomía e independencia pues haría parte integral del ente de control Superintendencia Financiera de Colombia, contradiciendo la exposición de motivos nuevamente.

Por otra parte, para poder vincular a el DCF como servidor público conforme al artículo 21 de la referida ley, se hace necesario que se emplee al DCF mediante empleo de carácter temporal, el cual es contemplado excepcionalmente para desarrollar proyectos de duración determinada, por lo tanto, es el Estado quien deberá verificar la disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales. Esto quiere decir que, el DCF estaría vinculado laboralmente con el ente de control lo que atenta directamente contra el motivo y función principal, la cual es ser el vocero del consumidor financiero, así como, actuar con independencia de la entidad vigilada y los organismos de administración. Su vinculación mediante el empleo público permite que se pierda su imparcialidad y objetividad.

Si la SFC será la encargada de realizar todo este trámite y el consecutivo nombramiento, se entiende que dejará sin efectos lo establecido en la Circular Externa número 013 de 2022 sobre la revisión y control que ejerce la entidad vigilada en la contratación y actividad del DCF. Por lo que, debería definirse el modo de calificación de la actividad del DCF, el seguimiento de su actividad en conjunto con la entidad vigilada.

Debe tenerse en cuenta que da origen a todas las formalidades de un concurso, como las etapas de publicación, de examen, de reconsideraciones y reclamaciones, elegibles y nombramientos, entre otros.

Adicionalmente, no se ha discutido ni calculado cuánto le va a costar a las entidades vigiladas vía contribución a la SFC el montaje del concurso de méritos cada dos años para seleccionar DCF de todas las entidades vigiladas.

Respetuosamente consideramos innecesaria la propuesta normativa planteada, la selección y designación del Defensor del Consumidor Financiero debe continuar siendo realizada por las entidades vigiladas, lo anterior, en razón a que la figura del Defensor del Consumidor Financiero es una institución de carácter privado, autónomo e independiente al servicio de los consumidores financieros, la cual no puede convertirse en un funcionario designado por la entidad de control que controla y supervisa. Esto podría generar como consecuencia que el Defensor se convierta en juez y parte.

Al eliminar la participación de la entidad vigilada en el nombramiento del DCF, en nuestro concepto esta institución se convierte en un asistente o auxiliar de la SFC, que en lugar de ser un tercero independiente y autónomo que trabaja coordinadamente con ella y la entidad, en la protección de los derechos de los consumidores, entra a formar parte del órgano de control, con funciones jurisdiccionales, si tenemos en cuenta que sus decisiones –al igual que las sentencias– son obligatorias para la entidad.

En consecuencia, la designación del Defensor del Consumidor Financiero debe continuar a cargo de la Asamblea General de Accionistas de la respectiva entidad vigilada.

Conformación equipo evaluador

La norma determina que la SFC conformará un equipo evaluador y establecerá el procedimiento a seguir para la verificación de la documentación presentada por los postulantes junto con el correspondiente modelo de evaluación, elección y mecanismos de desempate en caso de presentarse.

En primera medida señalamos que la norma no establece las calidades de este, del equipo evaluador, su proceso de selección, ni los costos adicionales que esto va a acarrear, para la SFC o para las entidades vigiladas.

El suprimir los requisitos objetivos y establecer el nombramiento de los DCF a un equipo evaluador quien será el que efectúe los nombramientos sin criterios claros de los mínimos de conocimiento y experiencia, puede llegar a generar serias dificultades no solo operativas, sino de carácter constitucional que como se ha manifestado estarían en contravía de la misma institución con la que fue creada el defensor del consumidor, que es en defensa de las relaciones de consumo.

Por estas razones, reiteramos, no estamos de acuerdo con que la selección del DCF esté a cargo de un equipo evaluador y mucho menos, que dicha evaluación se realice sin considerar requisitos o criterios objetivos de selección. Sin estos requisitos, no se puede garantizar que las personas que ejerzan el cargo de defensor del consumidor financiero respondan a las características y conocimiento técnico que por la naturaleza del cargo y sus funciones se requieren.

Reiteramos que, en la Circular Externa número 013 aplicable a las aseguradoras, ya se encuentran regulados los criterios objetivos para la selección del Defensor y además, el mismo pasa por un trámite de posesión ante la SFC, quien a través de éste, otorga su “visto bueno” respecto del cumplimiento de dichos requisitos objetivos, garantizando el profesionalismo del DCF elegido. Si se quisiera otorgar aún más independencia al DCF, podría pensarse en revisar los procesos de selección, escogencia e incluso remoción, en caso de inhabilidades, o incumplimiento, por parte de las entidades vigiladas.

Lista de elegibles

Frente al párrafo 1° del artículo 3° de la iniciativa que establece la obligación de contar con 5 elegibles para completar el período en caso de que se presente una de las situaciones consagradas por el artículo 19 de la Ley 1328 de 2009, se resalta que dicha obligación resultaría en un bloqueo laboral para las personas elegibles, esto en la medida de que no podrían vincularse (como empleados, asesores, apoderados, etc.) durante dicho período de tiempo con ninguna de las entidades financieras del país; e incluso deberían dar por terminados los contratos que tengan en curso con alguna de ellas para evitar incurrir en alguna inhabilidad en caso de resultar nombrados por la falta absoluta del defensor inicialmente designado.

Por otro lado, se advierte que el proyecto no realiza distinción alguna al hablar sobre las personas elegibles para todas las entidades financieras, es decir, desconoce que en el sector financiero existen diferentes regímenes normativos y técnicos que aplican a las entidades según su naturaleza, pues resulta claro que existen diferencias técnicas y jurídicas entre las entidades bancarias y las entidades aseguradoras. La anterior situación resulta ser una ruptura a la garantía de especialidad, ya que se podrían dar situaciones en las que se realice un nombramiento a un defensor que no cuenta con los conocimientos específicos de las normas y de los lineamientos técnicos que regulan la actividad de la entidad financiera particular.

Designación del defensor para máximo dos entidades financieras

El párrafo 2° del artículo dispone que se podrá designar un mismo defensor del cliente financiero para un máximo de 2 entidades financieras clasificadas como pequeñas teniendo en cuenta el total de sus activos. No obstante, dicho monto no se especifica.

Así mismo, el proyecto no está abordando la realidad de los conglomerados financieros y/o los grupos empresariales. Consideramos oportuno que se les permita a los conglomerados optar por tener un mismo DCF para varias de sus entidades. Esto eficiente los costos, mejora las sinergias entre el DFC, los consumidores y las entidades de un mismo grupo.

Pago de honorarios al Defensor del Consumidor Financiero

El proyecto de norma no hace mención de los honorarios que devengaría el defensor, en relación a quien fijará y cancelará dichos honorarios, pareciera que todos estos temas serán regulados por la SFC.

Sin embargo, se resalta que actualmente el valor de los honorarios comprende un análisis de las diferentes variables de cada entidad vigilada; visto lo anterior, se considera que se debe mantener el mecanismo de oferta y/o propuesta de honorarios que se presenta por el defensor a la entidad vigilada y la misma se debe ajustar a cada entidad, teniendo en cuenta el número de quejas o conciliaciones atendidas, el número de ramos y clientes, con lo que claramente todas las entidades vigiladas tendrán distinta volumetría. Actualmente, consideramos que el pago de la labor del defensor está fijado de manera objetiva, considerando sus cargas de trabajo,

ya que en el proceso de selección, se garantiza su profesionalismo e idoneidad.

Se pone de presente que, en algunos casos los Defensores han establecido su estructura de costos, compartiendo algunos servicios entre varias entidades financieras, sin embargo, como se analizó en el punto anterior, se está limitando el número de compañías por defensor. Esta disposición, puede conllevar a un incremento en el costo de la atención de la queja.

En otras palabras, cuando la SFC asigne obligatoriamente al DCF, pareciera que las entidades vigiladas deberían asumir el costo que este imponga, sin posibilidad de negociación. Esta circunstancia corre en contra de la autonomía contractual en el sector privado. Adicionalmente, podría ocurrir que la SFC designe como defensor a alguien cuyos honorarios no puedan ser pagados por la aseguradora.

En efecto, la contratación del DCF como está previsto en el proyecto de norma, puede ser entendida y considerada como lo que se denomina en la doctrina un “contrato forzado”, pues la libertad contractual de las entidades vigiladas está restringida en la medida en que no se les permite decidir si no lo contratan o no, pues su contratación es ordenada por la ley. Esta situación actual de restricción a la libertad contractual se agravaría, si, además, a las entidades vigiladas se les limita –o mejor, elimina– la posibilidad de escoger al DCF que por ley están obligados a contratar, y el DCF le es impuesto por el Estado, en este caso, por la SFC.

Periodo de dos años del Defensor del Consumidor Financiero

En cuanto a la imposibilidad de reelección del Defensor luego de los dos años, se considera que no es conveniente, puesto que si no existe una razón de fondo para cambiar al Defensor y la figura está prestando un buen servicio no hay argumentos para imposibilitar la reelección de éste. Cabe mencionar que esto generaría gastos administrativos de despliegue de comunicaciones, cambio de papelería (formularios físicos y digitales), etc. Por las razones mencionadas y los costos e impacto en la operatividad, se debe mantener el periodo de designación actual de 2 años, prorrogable por periodos iguales y dejando su elección a cargo de la Asamblea General de Accionistas de la respectiva entidad vigilada.

Así mismo, no se está advirtiendo que internamente las entidades financieras cuentan con diferencias importantes incluso si ostentan la misma naturaleza, es decir, a pesar de que las entidades aseguradoras se rigen por las mismas normas, estas pueden presentar diferencias en su operación y estrategia, razón por la cual, en caso tal de que sufran cambios permanentes de defensor, se estaría corriendo el riesgo de sufrir retrocesos que afecten al Consumidor Financiero.

Defensor del Consumidor Financiero Suplente

Se debe tener en cuenta que la Ley 1328 de 2009 establece que cada compañía debe contar con un Defensor Principal y un Suplente, bajo el entendido de que pueden existir situaciones excepcionales que generen faltas temporales del defensor del

consumidor financiero y, por ende, dejen sin protección al consumidor financiero.

Sin embargo, esta situación no fue tenida en cuenta en el proyecto de ley, por tanto, se solicita amablemente que se consagre la existencia del defensor suplente para que este reemplace al defensor principal en aquellos casos de faltas temporales.

Por los argumentos anteriormente remitidos, de manera respetuosa, solicitamos el ARCHIVO del proyecto de ley.

Quedamos atentos a sus comentarios, y de considerarlo necesario, nos ponemos a disposición de la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes para adelantar una reunión sobre el particular.

Cordialmente,

LUIS EDUARDO CLAVIJO
Vicepresidente Jurídico
FASECOLDA

CONTENIDO

Gaceta número 240 - Jueves, 14 de marzo de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión al Proyecto de Ley número 379 de 2024 Cámara Honorable Representante Karen Astrid Manrique Olarte Carlos Alberto Cuenca Chau, por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994..... 1

PONENCIAS

Informe de Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 337 de 2023 Cámara, por medio del cual se eliminan los impuestos saludables y se dictan otras disposiciones..... 1

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la Federación de Aseguradores Colombianos al Proyecto de Ley número 177 de 2023 Cámara, por medio del cual se fortalece la figura de Defensor del Consumidor Financiero..... 15