

Bogotá D.C., 9 de mayo de 2023

Honorable Magistrado
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Corte Constitucional de Colombia
E.S.D.

REFERENCIA: Intervención ciudadana en demanda de inconstitucionalidad.

DEMANDANTES: Juan Manuel Charry Urueña y Miryam Elfriade Anaya Sánchez.

NORMA DEMANDADA: 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”*.

RAD: D0015129 y D0015137 (AC).

Maryluz Barragán González, Adriana Torres Bastidas, Mariana Matamoros Cárdenas, Paula Angarita Tovar, Randy Villalba Arango, Fabián Eduardo Mendoza Pulido, Édgar Valdeleón Pabón y Sergio Pulido Jiménez, investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), actuando en nuestra calidad de ciudadanos, y en uso de las facultades conferidas por el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, dentro del término señalado por la fijación en lista efectuada el pasado 25 de abril, procedemos a **INTERVENIR** en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad del artículo 54 de la Ley 2277 de 2022.¹ Esta norma regula el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, la cual los demandantes consideran que se desconoce los principios de igualdad, libertad económica, libertad de competencia y derecho a la propiedad privada (arts. 13, 58 y 333 de la C.P.), así como el procedimiento legislativo de su aprobación (art. 187 de la Ley 5º de 1992, en concordancia con el art. 161 de la C.P.).

La presente intervención se divide en seis partes: en la primera reconstruimos brevemente los argumentos formulados en las demandas acumuladas; en la segunda exponemos las razones por las cuales la medida no desconoce el principio de igualdad

¹ La demanda con el radicado D-15129 demandó algunas expresiones del artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, mientras que la demanda con radicado D-15137 se dirige contra la totalidad del artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 por vicios en el procedimiento de formación.

y, por en contraste, es proporcional; en la tercera sostenemos que la norma respeta los derechos de libertad económica y libertad de empresa; en la cuarta argumentamos que la norma no vulnera la libertad de competencia ni el derecho a la libertad privada, precisando que respecto de éste último la Corte debería declarar la ineptitud sustantiva de la demanda y; en la quinta parte, demostramos que la norma impugnada no incurrió en el vicio de procedimiento alegado por la accionante.

A lo largo de esta intervención argumentamos que la norma debe ser declarada exequible por las siguientes razones. En primer lugar, la norma no vulnera el principio de igualdad pues, al analizar la medida a partir del test de proporcionalidad en nivel intermedio es posible concluir que: *(i)* la finalidad que persigue la norma es constitucionalmente importante en tanto atiende a la protección del derecho fundamental a la salud y alimentación adecuada, los cuales puede ser protegidos desde diversas aristas regulatorias, entre ellas la alternativa tributaria; *(ii)* la medida también es efectivamente conducente pues permite controlar el consumo de bebidas azucaradas, cuyo exceso por falta de control puede afectar la garantía de los derechos a la salud y alimentación adecuada, así como la salubridad pública en relación con problemas como la obesidad y el sobrepeso; *(iii)* la medida no resulta evidentemente desproporcionada pues no desconoce el derecho al mínimo vital de las personas de menores ingresos, debido a que existen otros productos consumibles menos lesivos para la salubridad pública y que son menos costosos que las bebidas azucaradas gravadas con la tarifa descrita en la norma demandada.

En segundo lugar, la norma tampoco viola el principio de libertad económica, ni la libertad de empresa pues se trata de una medida que incorpora una restricción constitucionalmente justificada por el interés general y la salubridad pública. En tercer lugar, tampoco se viola el derecho a la propiedad privada, ni la libre competencia porque la norma no conlleva, como afirma la demanda, una afectación grave a sus ingresos y más bien tiene el efecto de provocar una adaptación al mercado, esto es, que las empresas se ajusten a la medida tributaria. En cuarto lugar, argumentamos que en el presente caso no se evidencia el vicio de procedimiento alegado por la demandante, debido a que en el trámite legislativo la Comisión Accidental de Conciliación: *(i)* estuvo conformada por igual número de Representantes y Senadores -regla de simetría-, quienes *(ii)* participaron como coordinadores del proyecto de Ley -regla de conformación técnica- y, *(iii)* además estuvo conformada por representantes de distintas bancadas -regla de representación de bancadas-. Finalmente, con base en todos estos argumentos planteamos algunas conclusiones y formulamos algunas solicitudes a la honorable Corte Constitucional.

1. LOS ARGUMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD EXPUESTOS EN LAS DEMANDAS ACUMULADAS

La demanda bajo el expediente D-15129 considera que la norma desconoce los principios de igualdad, libertad económica, libertad de competencia y el derecho a la propiedad privada (arts. 13, 58 y 333 C.P.). El demandante considera que la norma desconoce el principio de igualdad debido a que, al establecer una tarifa fija, únicamente pueden acceder a su consumo aquellas personas que tienen mayores ingresos. Esto conlleva que se desconozca el mínimo vital de aquellas personas que no pueden acceder al consumo de estas bebidas, pues *“el consumo de gaseosa con pan en personas de bajos ingresos puede ser considerado como un recurso de supervivencia digna y autónoma. Es común que sea considerado refrigerio y alimento para jóvenes en los colegios y para empleados durante sus labores.”*²

Además, frente a la libertad económica, a la libre competencia y al derecho a la propiedad, el demandante expone que la medida tributaria afectó de manera desproporcionada a las empresas de menor participación en el mercado y beneficia a las bebidas de mayor precio. Sostiene que la tarifa fija conlleva que las empresas de menor valor tengan menor utilidad por el menor volumen de venta y mayores costos marginales. Esta afectación a los productores de menor participación en el mercado tiene como consecuencia, por una parte, una obstrucción en la libertad económica que rompe la garantía de igualdad de condiciones (art. 333 C.P.); y, por la otra, una afectación a la propiedad privada pues se produciría el cierre de empresas por la interrupción abrupta en su modelo de negocio.³

De otra parte, la demanda bajo el expediente D-15137 considera que la norma impugnada desconoce el artículo 161 de la Constitución Política, en concordancia con el inciso 2° del artículo 187 de la Ley 5 de 1992. El demandante considera, en primer lugar, que las Comisiones Accidentales de Conciliación debían estar integradas por los congresistas que participaron en la discusión, los autores, los ponentes y quienes hubieran formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias, lo que no sucedió. En segundo lugar, sostiene que la composición de la comisión accidental de conciliación debía garantizar la representación de las bancadas, sin embargo, sólo participaron miembros de la Coalición del Pacto Histórico y el Partido Liberal sin presencia de las restantes bancadas.

² Página 3 del escrito de subsanación de la demanda D-15129.

³ Páginas 6 y 7 del escrito de subsanación de la demanda D-15129.

A continuación exponemos las razones por las que consideramos que estos cargos no deben prosperar y, en consecuencia, la Corte Constitucional debería declarar la exequibilidad del artículo 54 de la Ley 2277 de 2022.

2. LA NORMA DEMANDADA NO DESCONOCE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PORQUE LA MEDIDA TRIBUTARIA DIFERENCIAL ESTÁ JUSTIFICADA CONSTITUCIONALMENTE

Según el demandante existe una violación al principio de igualdad por tres razones: (i) diferenciación injustificada de sujetos, pues afirma que serían las personas con bajos ingresos las que se verían desproporcionadamente afectadas por el impuesto, (ii) trato discriminatorio progresivo y presunta violación del principio de equidad tributaria y, (iii) afectación al mínimo vital de las personas con bajos ingresos.⁴ Bajo este cargo, sostiene que una comparación entre sujetos permite identificar que las personas con bajos ingresos serían las que se verían desproporcionadamente afectadas por el impuesto, pues son estas las que consumen estas bebidas habitualmente en su dieta cotidiana, haciendo referencia a “la tradicional gaseosa con pan”.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, debido al carácter relacional del principio de igualdad, las demandas que argumenten que una norma viola este principio deben: (i) indicar los grupos involucrados, elementos, hechos o situaciones comparables;⁵ (ii) explicar cuál es el presunto trato discriminatorio introducido por la disposición acusada y, (iii) precisar la razón por la cual no se justifica dicho tratamiento distinto. Ahora bien, estos elementos no son suficientes para determinar que existe una violación al principio de igualdad, pues una vez que ha valorado dichos presupuestos, el juez constitucional debe determinar si el trato desigual se encuentra constitucionalmente justificado. Para ello, debe definir la intensidad del juicio respecto de la medida acusada: leve, intermedio o estricto. Así, siempre que se presuma que las medidas tributarias comprometan derechos fundamentales, el examen de razonabilidad y proporcionalidad debe adelantarse por medio de un escrutinio intermedio.⁶ En este nivel de escrutinio, la Corte debe constatar si la medida (i) persigue una finalidad

⁴ Página 3 del escrito de subsanación de la demanda D-15129. Al respecto, el demandante sostiene lo siguiente: “Entonces, el trato suscitado por la tarifa demandada no solo es inequitativo, sino que también es desproporcionado e irrazonable, en cuanto la carga tributaria de las bebidas azucaradas **afecta el mínimo vital de personas de bajos ingresos** y se minimiza a medida que el ingreso aumenta y en forma ilógica beneficia a quienes tengan mayores ingresos.” (resaltado fuera del texto).

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-345 de 2019.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-305 de 2022.

“constitucionalmente importante”, (ii) es “efectivamente conducente” para alcanzar dicha finalidad y, (iii) verificar “que la medida no sea evidentemente desproporcionada”.⁷

Como lo pasamos a demostrar, en el presente caso, el impuesto a productos comestibles y bebibles ultraprocesados se encuentra alineado con el principio constitucional de igualdad.

2.1. La finalidad relacionada con garantizar el derecho a la salud y a la alimentación adecuada es constitucionalmente importante

La norma demandada desarrolla una medida que busca proteger el derecho a la salud y a la alimentación adecuada lo que es una finalidad constitucionalmente importante, en tanto se trata de derechos reconocidos en los artículos 44, 49 y 78 de la Constitución Política; los artículos 17 y 24 de la Ley 1098 de 2006; artículos 1, 3 y 23 y siguientes de la Ley 1480 de 2011; los artículos 11, 12 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), ratificado por Colombia mediante Ley 74 de 1968; y el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado por Colombia mediante Ley 12 de 1991.

En términos jurisprudenciales, la sentencia C-313 de 2014, que hizo el control integral de constitucionalidad a la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015, enfatizó la importancia de abordar la salud a partir de los determinantes sociales. Para la Corte, la desatención de estos factores puede frustrar los esfuerzos para hacer efectivo este derecho. Por esta razón, la Corte ha sostenido que estas políticas no deben limitarse exclusivamente al ámbito sanitario, sino que deben abarcar otros sectores. Esta prevención se extiende a todas enfermedades incluyendo las enfermedades crónicas no transmisibles y en ese sentido es menester que el Estado promueva políticas que desincentivan el consumo de ultraprocesados, en el marco de la garantía de este derecho.⁸

A su vez, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la atención en salud tiene tres facetas, entre ellas la preventiva, que está dirigida a evitar que se produzca la enfermedad como las enfermedades crónicas no transmisibles. Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la fase preventiva constituye el auténtico goce efectivo del derecho a la salud por cuanto: (i) no solo evita que el ciudadano sufra los

⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-305 de 2022 y C-349 de 2019. En estas sentencias, la Corte Constitucional expuso que “*siempre que las medidas tributarias comprometan derechos fundamentales, el examen de razonabilidad y proporcionalidad debe llevarse por medio de un escrutinio intermedio. Por medio de este escrutinio, la Sala deberá constatar si la medida (i) persigue una finalidad constitucionalmente importante y (ii) es efectivamente conducente para alcanzar dicha finalidad. Además, deberá verificar que la medida no sea evidentemente desproporcionada.*”

⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-345 de 2019

padecimientos propios del quebrantamiento de salud y los riesgos de la misma, sino que (ii) también representa para la comunidad una reducción considerable de gastos.⁹

En cuanto al derecho a la alimentación adecuada, el Consejo de Estado ha reconocido el derecho a la alimentación como un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes. En este contexto, la Corte Constitucional, retomando la Convención sobre los Derechos del Niño, ha manifestado que es deber de los Estados adelantar acciones efectivas tendientes a: (i) combatir las enfermedades y la malnutrición; (ii) suministrar alimentos nutritivos adecuados; (iii) asegurar que los padres conozcan los principios básicos de la salud y nutrición de los niños; y (iv) adoptar las medidas pertinentes para apoyar a padres y a otras personas responsables del niño en la realización efectiva a un nivel de vida adecuado.¹⁰

Así las cosas, ambos derechos son bienes jurídicos protegidos constitucionalmente, como ha explicado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y garantizados mediante tratados internacionales de derechos humanos, por lo que se persigue una finalidad constitucionalmente importante.

2.2. La medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad de garantizar los derechos a la salud y a la alimentación adecuada

Antes de abordar el punto de la idoneidad o conducencia de la medida, es importante destacar que desde el 2009 se declaró en Colombia a la obesidad, junto con otras enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), como una prioridad de salud pública.¹¹ Lo anterior, debido al aumento de las cifras de sobrepeso y obesidad, tanto en adultos como en la población infantil, que en la actualidad no han dejado de crecer. De acuerdo con cifras del 2015, casi dos de cada tres colombianos y uno de cada cinco niños y/o adolescentes sufren de alguna de estas condiciones.¹² En consecuencia, es necesario crear políticas públicas y estrategias que permitan revertir la tendencia al exceso de peso en el país.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-508 de 2020

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-208 de 2017.

¹¹ Ley 1355 de 2009. Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención. 14 de octubre de 2009. DO: 47502.

¹² Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Universidad Nacional de Colombia. (2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) 2015. <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuestanacional-situacion-nutricional#ensin3>

Ahora bien, sobre la conducencia de la medida en cuestión, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que los impuestos, cuando son adoptados en conjunto con otras medidas, son una intervención efectiva para enfrentar el sobrepeso y la obesidad.¹³ En el mundo hay más de 42 países que implementan impuestos a las bebidas azucaradas,¹⁴ siendo los ejemplos más representativos: México, donde el impuesto a las bebidas azucaradas es de aproximadamente un 10%; Chile, donde el impuesto es del 18% sobre productos con más de 15 gramos de azúcar por cada 240 mililitros y; Sudáfrica, donde los productos son gravados con una tasa del 10%. En la mayoría de estos casos se han hecho investigaciones de su impacto sobre el consumo de los hogares y se encontró que en México,¹⁵ el impuesto tuvo el mayor impacto en los hogares de bajo nivel socioeconómico, con una disminución promedio de 9% en las compras de bebidas azucaradas durante 2014; en Chile,¹⁶ el impuesto condujo a una disminución global de las compras del 13,4% de productos ultraprocesados y; en Sudáfrica,¹⁷ las compras de bebidas azucaradas disminuyeron, en especial en grupos socioeconómicos más bajos que soportan una mayor carga de obesidad y enfermedades relacionadas.

Para el caso colombiano, un estudio¹⁸ de investigadores de las Universidades de Carolina del Norte, de los Andes y de la Nacional, estimó el impacto de los impuestos en los productos ultraprocesados en el país. En éste se simuló un impuesto ad-valorem (como el IVA) y se concluyó que los colombianos, ante un aumento de precios sobre las bebidas y comestibles ultraprocesados (como consecuencia de los tributos), migrarían al consumo de otros productos, especialmente en hogares de ingresos bajos. Además, encontraron una alta tendencia de los hogares a sustituir las bebidas azucaradas por lácteos, frutas y verduras. Otras estimaciones locales¹⁹ sostienen que

¹³ World Health Organization [WHO]. (2017). Taxes on sugary drinks: Why do it? WHO/NMH/PND <https://bit.ly/31HO1gW>

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2020). El impacto de los alimentos ultraprocesados en la salud. Documento No. 34. Disponible en: <https://www.fao.org/3/ca7349es/CA7349ES.pdf>

¹⁵ Colchero, M. A., Popkin, B. M., Rivera, J. A., & Ng, S. W. (2016). Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. *bmj*, 352. Disponible en: <https://www.bmj.com/content/352/bmj.h6704>

¹⁶ Caro, J. C., Valizadeh, P., Correa, A., Silva, A., & Ng, S. W. (2020). Combined fiscal policies to promote healthier diets: Effects on purchases and consumer welfare. *Plos one*, 15(1), e0226731. Disponible en: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0226731>

¹⁷ Hofman, K. J., Stacey, N., Swart, E. C., Popkin, B. M., & Ng, S. W. (2021). South Africa's Health Promotion Levy: Excise tax findings and equity potential. *Obesity Reviews*, 22(9), e13301. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/obr.13301>

¹⁸ Caro, J. C., Ng, S. W., Bonilla, R., Tovar, J., & Popkin, B. M. (2017). Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model. *PloS one*, 12(12), e0189026. Disponible en: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0189026>

¹⁹ Vecino-Ortiz AI, Arroyo-Ariza D. (2018). A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: Estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic levels. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29857325/>

un impuesto del 24% a estos productos tendría el potencial de reducir la obesidad en los hogares de ingresos más bajos entre un 5% a un 10%, y que un impuesto equivalente al 20% del precio reduciría el consumo de las mismas en 20% e incrementaría el consumo de agua en 4,6%.

En este sentido, tal como se ve reflejado en la evidencia científica disponible (libre de conflicto de interés), la aplicación de un impuesto a la bebidas azucaradas es una medida efectivamente conducente para lograr la finalidad de garantizar el derecho a la salud y la alimentación adecuada.

2.3. La medida no es evidentemente desproporcionada, ni implica un trato discriminatorio

En lo concerniente al presunto trato discriminatorio progresivo, el demandante afirma que el impuesto resulta discriminatorio para una persona de bajos ingresos, pues el pago de un impuesto de \$35 pesos pagados por cada bebida consumida a lo largo del mes, con un salario mínimo de \$1'160.000. Lo anterior, es una carga inversamente proporcional al aumento de los recursos percibidos, de forma que un ingreso de dos salarios mínimos convierte la carga tarifaria a la mitad y tres salarios mínimos a una tercera parte, y así sucesivamente.

El argumento del demandante es incorrecto pues la norma es proporcional en el reparto de cargas y beneficios que impone en materia tributaria y de salud pública. En ese sentido, resulta importante mencionar que la Corte Constitucional ha desarrollado una dimensión amplia del principio de progresividad del sistema tributario, relevante en este proceso, donde valora no sólo la capacidad de pago de los obligados, sino el destino y los efectos del gasto público financiado con los recursos recaudados.²⁰ En otras palabras, es relevante tener en consideración el impacto del gasto público en la situación relativa de los contribuyentes y, en general, de los habitantes de un país.

Así las cosas, en Colombia las personas con menores ingresos (que según el actor son las más afectadas por la medida) son las que deben afrontar una mayor carga de gastos en salud, en promedio 6,7% del gasto total comparado con el 2,7% para los hogares con ingresos más altos.²¹ Adicionalmente a este efecto, existe un costo (o externalidad) que no está incluida en el precio de mercado de estas bebidas que también debe tenerse en cuenta para la estimación de las cargas tributarias, y es el costo social que

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-209 de 2016.

²¹ Banrep. (2015). Una mirada a los gastos de bolsillo en salud para Colombia. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_218.pdf

genera, especialmente en los más pobres, pues la mayor ingesta de estas bebidas tiene efectos negativos en la salud.

Por consiguiente, contrario a lo afirmado por la demanda, el trato no es discriminatorio ni desproporcionado, pues el precio actual no incluye los costos que deben asumir los hogares de menores ingresos por las enfermedades causadas debido al mayor consumo de estas bebidas. Según Unicef,²² basado en datos de MinSalud, las bebidas azucaradas son causantes de 13% de la mortalidad por diabetes, 5% de la mortalidad por enfermedades cardiovasculares y 1% de la mortalidad por neoplasias asociadas. Lo que busca este impuesto es precisamente gestionar esta externalidad negativa que genera en la salud pública el consumo de estos productos, y que afecta de manera desproporcionada a los más vulnerables.

En el caso que nos ocupa, la producción o consumo de bienes objeto de la medida impactan no sólo en el consumidor primario, sino en otras personas que no están involucradas en el mercado. En el caso del consumo de bebidas azucaradas, las externalidades negativas se concentran principalmente en los costos asociados a las enfermedades y problemas de salud derivados de la ingesta frecuente de estas bebidas; específicamente a los recursos del sistema de salud público destinados al tratamiento de las ECNT, derivadas del consumo de estos productos, pero también a los costos que representa la congestión del sistema de salud, por lo que la medida en realidad busca fortalecer el sistema tributario para poder atender a las necesidades que genera el consumo de estos bienes.

En un caso similar, al analizar la proporcionalidad en materia tributaria del impuesto al tabaco (artículo 76 de la Ley 1111 de 2006), la Corte Constitucional afirmó que para que una norma sea declarada inconstitucional se debe demostrar que la norma tiene un efecto inequitativo en el conjunto del sistema tributario.²³ Es decir, no es suficiente con que la norma acusada aparezca como inapropiada o inequitativa en sí misma, sino que se exige que sus consecuencias tengan la virtualidad de transformar la identidad misma del sistema tributario y afectar la sociedad en general.

Así pues, aunque los impactos negativos derivados de la ingesta de bebidas azucaradas afectan particularmente a quienes las consumen, también es necesario contabilizar la congestión y recursos destinados en el sistema de salud, por lo que

²² UNICEF (2016). UNICEF y OPS/OMS: prevención de enfermedades crónicas. Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/unicef-y-opsoms-prevencion-de-enfermedades-cronicas#:~:text=Seg%C3%BAAn%20datos%20del%20Ministerio%20de,de%20aproximadamente%203.500%20m uertes%20anuales>

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-664 de 2009.

resulta relevante tener medidas que logren influir en el hábito alimentario para reducir los efectos de esta ingesta. En este caso concreto el objetivo del impuesto a los comestibles y bebidas ultraprocesados es la disminución de los gastos asociados con la atención de estas enfermedades por la reducción del consumo de productos, por lo que no existe una afectación general al sistema tributario, sino más bien un beneficio para aquellas poblaciones más afectadas por el consumo de productos ultra procesados.

Actualmente los costos monetarios agregados asociados al tratamiento del sobrepeso y la obesidad representan un alto gasto en el sistema de salud; además de generarlo en el bolsillo de los hogares colombianos debido a la hospitalización por complicaciones, la mortalidad prematura, la discapacidad o el absentismo.²⁴ Por esta razón, la Organización Panamericana para la Salud,²⁵ ha señalado que desde el punto de vista de la salud pública dichos impuestos en realidad son progresivos, pues la carga de los gastos en salud (por ejemplo, gastos directos) puede ser relativamente mayor para los hogares de condición socioeconómica baja, por lo cual la carga económica proveniente de las enfermedades relacionadas con las bebidas azucaradas es mayor para ellos, pues son estas personas las que deben asumir gastos de traslados al sistema de salud, incapacidades médicas, entre otros gastos directamente asociados al padecimiento de estas enfermedades.

d) Otras consideraciones. La medida tributaria en cuestión tampoco afecta al mínimo vital de las personas de menos ingresos

En relación al mínimo vital, el demandante afirma que el impuesto a las bebidas azucaradas, al ser un impuesto indirecto indiscriminado que grava bienes que supuestamente hacen parte de los recursos de supervivencia digna, debe ser interpretado a la luz del Estado Social de Derecho y del mínimo vital. Asimismo, afirma que el consumo de gaseosa con pan en personas de bajos ingresos puede ser considerado como un recurso de supervivencia digna y autónoma. Considera que es común que sea considerado refrigerio y alimento para jóvenes en los colegios y para empleados durante sus labores.

La Corte Constitucional ha reconocido pacíficamente la interrelación entre el derecho al mínimo vital y los derechos a la igualdad y la vida. Así, desde 1992 hasta la fecha, ha

²⁴ Federación Internacional de Diabetes [FID]. (2019). Atlas de la diabetes de la FID (9a ed.). Federación Internacional de Diabetes [FID]. <https://bit.ly/39V2ri2>

²⁵ Organización Panamericana de la salud (2021) La tributación de las bebidas azucaradas en la Región de las Américas. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53562/9789275323007_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y

sostenido reiteradamente que, “(...) aunque la Constitución no consagra un derecho a la subsistencia éste puede deducirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social. La persona requiere de un mínimo de elementos materiales para subsistir”.²⁶

De otra parte, sin enumerarlos o definirlos específicamente, el Tribunal Constitucional²⁷ ha puesto de presente que los bienes y servicios de primera necesidad son aquellos que consumen "sectores muy amplios de la población" haciendo énfasis en que estos deben atender "aspectos vitales de sus necesidades básicas". Así, los bienes y servicios de primera necesidad son los que se requieren para satisfacer el "derecho a la subsistencia", es decir, para contar con "las condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad". Los bienes y servicios de primera necesidad, en fin, guardan una relación estrecha con el derecho al mínimo vital.

Ahora bien, aunque el Estado está en la obligación de asegurar los medios de subsistencia para sus ciudadanos, no cualquier bien puede ser utilizado para este fin. Los productos comestibles y bebibles ultraprocesados no deben ser considerados como un grupo de alimentos prioritarios, ni de supervivencia, debido a que su consumo reiterado está asociado al aumento del riesgo de enfermedades no transmisibles como el cáncer, la diabetes o la hipertensión.²⁸ En este sentido, estos productos potencian la posibilidad de tener afectaciones que impactan en el correcto funcionamiento del organismo.

Esto ha sido reconocido por la Relatoría de Naciones Unidas del Derecho a la Alimentación. En su informe de 2011, el Relator Olivier de Schutter resaltó que el derecho a la alimentación es el “derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una **alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada** (resaltado nuestro) y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.²⁹ En este marco ha sido enfático en que “los Estados deben proteger el derecho a una alimentación adecuada mediante la adopción

²⁶ Corte Constitucional. Sentencias T-426 de 1992, SU-995 de 1999, T-716 de 2017 y C-102 de 2021.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2014.

²⁸ OECD. (2019). The heavy burden of obesity: The economics of prevention. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/67450d67-en>.

²⁹ De Schutter, O. (Relator Especial sobre el derecho a la alimentación) Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos, traducción no oficial de doc. ONU. A/HRC/19/59 (19 de diciembre de 2011).

de medidas que reduzcan las repercusiones negativas que tienen los actuales sistemas alimentarios en la salud pública”.³⁰

En el ámbito nacional, ICBF³¹ ha desarrollado guías alimentarias, donde se da una orientación poblacional sobre el consumo de alimentos para promover el bienestar nutricional. El objetivo de las guías alimentarias es “contribuir al fomento de estilos de vida saludables, al control de las deficiencias o excesos en el consumo de alimentos y a la reducción del riesgo de enfermedades relacionadas con la alimentación; a través de mensajes comprensibles, que permitan a nivel familiar e institucional, realizar la mejor selección y manejo de los alimentos”.³² En estas guías se realiza una recomendación clara de reducir el consumo de productos ultraprocesados³³ por sus efectos en la salud.

Asimismo, el consumo habitual de estos productos en poblaciones vulnerables aumenta el riesgo de malnutrición, y en algunos casos de muerte.³⁴ Entonces, las características de estos bienes aumentan el riesgo de un detrimento sustancial en la calidad de vida y a su salud, por lo cual no pueden ser considerados como un aspecto vital de sus necesidades básicas, ni mucho menos un elemento para el derecho a la subsistencia y mínimo vital.

La medida establece un impuesto cero pesos a las bebidas con menos de seis gramos de azúcar y a aquellas con edulcorantes. Es decir, un conjunto importante de bebidas azucaradas quedaron con un impuesto cero, por lo que existe una oportunidad de sustituir el consumo por aquellas que no sean objeto de impuesto. Asimismo, el texto aprobado de la norma demandada excluyó las bebidas azucaradas ultra-procesadas exportadas y las donaciones de bebidas ultra-procesadas a los Bancos de Alimentos.

Finalmente, en relación con el impuesto a los comestibles ultraprocesados, este gravamen no es una medida que tengan que asumir todos los consumidores de

³⁰ De Schutter, O. (Relator Especial sobre el derecho a la alimentación) Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos, traducción no oficial de doc. ONU. A/HRC/19/59 (19 de diciembre de 2011).

³¹ ICBF (2013). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/pnsan.pdf>

³² Ibid.

³³ ICBF. Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la población colombiana mayor de 2 años. 2018. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/guias-alimentarias-basadas-en-alimentos-para-la-poblacion-colombiana-mayor-de-2-anos>

³⁴ Mullee, A., Romaguera, D., Pearson-Stuttard, J., Viallon, V., Stepien, M., Freisling, H., Fagherazzi, G., Mancini, F. R., BoutronRuault, M.-C., Kühn, T., Kaaks, R., Boeing, H., Aleksandrova, K., Tjønneland, A., Halkjær, J., Overvad, K., Weiderpass, E., Skeie, G., Parr, C. L., ... Murphy, N. (2019). Association Between Soft Drink Consumption and Mortality in 10 European Countries. *JAMA Internal Medicine*, 179(11), 1479–1490. <https://doi.org/10/gf7jgr>

menores ingresos, porque habrían otras opciones de consumo que no son objeto de este impuesto, tales como el salchichón, la butifarra y otros productos que son de elaboración artesanal, así como opciones de alimentos más saludables que se encuentran por fuera del impuesto previsto en la norma demandada.

3. LA NORMA DEMANDADA NO VULNERA LA LIBERTAD ECONÓMICA, NI LA LIBERTAD DE EMPRESA PUES EL IMPUESTO ES UNA LIMITACIÓN JUSTIFICADA EN GARANTÍA DEL DERECHO A LA SALUD

En el artículo 333 de la Constitución Política se establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, mientras que el artículo 334 determina que la dirección general de la economía está a cargo del Estado. La Corte Constitucional ha definido la libertad económica como “la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar un patrimonio”.³⁵ Sin embargo, la Corte también ha destacado que “las actividades que conforman dicha libertad están sujetas a limitaciones impuestas por la Constitución y las leyes, por razones de seguridad, salubridad, moralidad, utilidad pública o interés social”.³⁶

La libertad económica y de empresa no son principios absolutos, como lo enuncia explícitamente la Carta Política, sino que se encuentran sujetos a los límites que impone el bien común, así como a las limitaciones de orden legal establecidas por el Legislador, con fundamento en los derechos fundamentales y la prevalencia del interés general. Es importante destacar que en un principio se concibió que la libertad económica tenía carácter fundamental,³⁷ pero luego se estableció que, en relación a la libertad de empresa, no es un derecho fundamental, ya que la Constitución confiere mayor valor a los derechos y libertades de la persona que a los derechos y libertades de contenido puramente patrimonial.³⁸ Y que este derecho de la libertad de empresa solamente toma rango de fundamental cuando se encuentra en conexión con un derecho fundamental, es decir, cuando su ejercicio sea el instrumento para hacer efectivo un derecho fundamental.³⁹

Precisamente, en la sentencia C-043 de 1998, la Corte manifestó que si bien la Constitución garantiza la libre iniciativa privada y la libertad de empresa —por lo que corresponde al Estado impedir su obstrucción y restricción—, “la libertad del individuo

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-425 de 1992.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-408 de 2004.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-425 de 1992.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-256 de 1994.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-157 de 1999.

se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (artículo 1°), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C.P.) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohijado”.⁴⁰ Por consiguiente, la libertad económica y la libertad de empresa son susceptibles de ser limitadas, pues no tienen carácter absoluto.

El Estado puede establecer límites o restricciones a esta libertad en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente y el patrimonio cultural de la nación. Así, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos ambientales y licencias sanitarias o de seguridad.⁴¹ A través de distintos pronunciamientos, la Corte Constitucional determinó los requisitos constitucionales para que la intervención a la libertad económica sea válida. Hoy existe un precedente consolidado según el cual la medida de intervención estatal en la economía resulta admisible cuando se cumplan los siguientes requisitos:

(i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; (ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; (iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; (iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y (v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.⁴²

De manera particular, en la sentencia C-830 de 2010, la Corte Constitucional evaluó la relación entre la libertad de empresa y el derecho a la salud, mientras revisaba la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 1335 de 2009 sobre la prevención del consumo de tabaco. Allí se estableció que las limitaciones a la libertad de empresa y la libre iniciativa privada estaban justificadas por “razones imperiosas”, que están ligadas a la protección de la salud de la población.⁴³

En el caso concreto, la imposición de un impuesto a las bebidas ultraprocesadas no puede ser considerada como una restricción injustificada a libertad económica dado que se encuentra dentro de las limitaciones permitidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la protección del interés general y la salubridad. Y se encuentra motivado y justificado, en el marco de los derechos humanos, en ese sentido, distintos relatores y organismos de protección de estos derechos en las Naciones Unidas han señalado que las medidas fiscales son una estrategia positiva para desincentivar

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 1998.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-524 de 1995

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-830 de 2010.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-830 de 2010.

consumos no saludables e incentivar los saludables. Por tanto, estas medidas pueden contribuir positivamente a garantizar los derechos a la salud y la alimentación.⁴⁴

En su informe de 2016, la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, reconoció que “la imposición de gravámenes a los alimentos poco nutritivos también puede desalentar a los consumidores”.⁴⁵ Y en ese mismo sentido, los impuestos a las bebidas ultraprocesadas fueron reconocidos como herramientas adecuadas para combatir el sobrepeso y la obesidad por parte del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, quien recomendó explícitamente a los países que incorporen estos impuestos como estrategia para proteger los derechos a la alimentación y la salud.⁴⁶

Adicionalmente, la medida obedece al principio de solidaridad, el cual ha sido definido por la Corte Constitucional, como: “*un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo*”.⁴⁷ La dimensión de la solidaridad como *deber*, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental.

En ese sentido, algunos estudios han sostenido que en el largo plazo el impuesto impactará de manera positiva en los grupos más vulnerables, en tanto que mejorará su salud, reducirá los costes asociados al tratamiento de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), aumentará la productividad e incrementará el ingreso de estas familias.⁴⁸ Dado que son las familias de menos recursos quienes más consumen este tipo de bebidas, serían ellas también las que en mayor medida se benefician con este

⁴⁴ Relator Especial sobre el derecho a la salud (2020). Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud con respecto a la adopción del etiquetado frontal de advertencia en alimentos y bebidas para hacer frente a las enfermedades no transmisibles, traducción no oficial (Arenas, C. A., trad.). Dejusticia. <https://bit.ly/3t2xmQY>. Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, doc. ONU A/67/302 (13 de agosto de 2012)

⁴⁵ Elver, H. (Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación) Derecho a la alimentación, doc. ONU A/71/282 (3 de agosto de 2016).

⁴⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2016) Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Polonia, doc. ONU E/C.12/POL/CO/6 (26 de octubre de 2016). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018) Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina, doc. ONU E/C.12/ARG/CO/4 (1 de noviembre de 2018).

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-767 de 2014.

⁴⁸ World Bank (2020). Taxes on sugar sweetened beverages: International evidence and experiences. <https://bit.ly/3sQnI42>

impuesto.⁴⁹ Por ende, el impuesto es, contrario a lo afirmado por los demandantes, una medida fiscal que, a largo plazo, favorece el derecho a la salud y la alimentación de los grupos más vulnerables.

Finalmente, la Corte Constitucional ha sostenido que la limitación a la libertad económica implica, entre otros aspectos, la admisibilidad *prima facie* de medidas legislativas y administrativas que regulen y limiten las libertades económicas, **siempre y cuando se ajusten a criterios de razonabilidad y proporcionalidad**, en razón de la fórmula constitucional que reconoce la necesidad de intervención del Estado en el mercado, a fin de asegurar los propósitos previstos en la Carta Política.⁵⁰

Los criterios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida se basan en que la regulación de este impuesto es una medida efectivamente conducente y no resulta evidentemente desproporcionada para el cumplimiento de la finalidad de proteger la salud y la alimentación adecuada, en aras de reducir la prevalencia de la obesidad y ECNT en la población. Pues, como algunos estudios de la OMS han sostenido, los impuestos a las bebidas azucaradas, cuando son adoptados en conjunto con otras medidas, son una intervención efectiva para enfrentar el sobrepeso y la obesidad.⁵¹

4. LA NORMA DEMANDADA NO VULNERA LOS DERECHOS A LA PROPIEDAD PRIVADA Y LIBERTAD DE COMPETENCIA PUES EL IMPUESTO NO SUPONE UNA AFECTACIÓN GRAVE A LOS INGRESOS DE LA INDUSTRIA

De forma preliminar, consideramos que en relación con la vulneración al derecho a la propiedad privada, el cargo formulado por el accionante no cumple con los requisitos de aptitud sustantiva de la demanda. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los demandantes deben cumplir con ciertos requisitos argumentativos con la finalidad de que la Corte Constitucional pueda proferir un pronunciamiento de fondo respecto a la constitucionalidad de una norma. Para ello, la demanda debe señalar *(i)* las normas acusadas como inconstitucionales; *(ii)* las normas constitucionales que se consideran infringidas; *(iii)* las razones por las cuales las normas superiores han sido desconocidas; *(iv)* en caso de que se trate de vicios de procedimiento en la formación de la ley, debe

⁴⁹ Sassi, F., Belloni, A., Mirelman, A. J., Suhrcke, M., Thomas, A., Salti, N., Vellakkal, S., Visaruthvong, C., Popkin, B. M., & Nugent, R. (2018). Equity impacts of price policies to promote healthy behaviours. *The Lancet*, 391(10134), 2059–2070. <https://doi.org/10/gdk4jw>. Allcott, H., Lockwood, B. B., & Taubinsky, D. (2019). Should We Tax Sugar-Sweetened Beverages? An Overview of Theory and Evidence. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 202–227. <https://doi.org/10.1257/jep.33.3.202>.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-830 de 2010.

⁵¹ World Health Organization [WHO]. (2017). Taxes on sugary drinks: Why do it? WHO/NMH/PND <https://bit.ly/31HO1gW>

señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado; y, (v) la razón por la cual la Corte Constitucional es competente.⁵²

Particularmente, frente al requisito de exponer las razones por las cuales las normas constitucionales han sido desconocidas, la Corte Constitucional ha explicado que se debe formular “*por lo menos un cargo de inconstitucionalidad con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.*”⁵³ Para lograr esta duda de inconstitucionalidad, la jurisprudencia ha considerado que los argumentos deben ser *claros, ciertos, específicos, suficientes y pertinentes.*⁵⁴

A partir de lo anterior, consideramos que, respecto a la vulneración del derecho a la propiedad privada, el demandante no satisface las reglas exigidas por la jurisprudencia para que la Corte Constitucional pueda proferir una decisión de fondo. Específicamente, no se cumplen los criterios de **certeza, especificidad y suficiencia**, por las siguientes razones.

En primer lugar, el accionante sostiene que, a partir de la norma demandada, es razonable prever el cierre de empresas, la interrupción del modelo de negocio y la imposibilidad de amortizar las inversiones con la consecuente afectación de la propiedad privada.⁵⁵ Sin embargo, dicha interpretación no se deriva de la lectura de la norma, sino, por el contrario, de apreciaciones subjetivas e hipotéticas del demandante respecto de la propiedad privada, las cuales no están sustentadas en una interpretación del texto normativo, sino en una suposición de sus efectos, los cuales, tampoco demuestra. Por tal motivo, no satisface el criterio de **certeza**.

En segundo lugar, la demanda tampoco satisface el criterio de **suficiencia**, debido a que no argumenta las razones por las cuales se desconoce el derecho a la propiedad privada. En este sentido, no estructura un argumento constitucional autónomo respecto al desconocimiento del derecho a la propiedad, pues deriva su desconocimiento de la

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2020.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2020.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-037 de 2020. Al respecto la Corte Constitucional se ha referido a los anteriores requisitos de la siguiente manera: “**claridad**, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; **certeza**, cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; **especificidad**, cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Constitución; **pertinencia**, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y, **suficiencia**, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.” (resaltado fuera del texto). Estas mismas definiciones se encuentran en las sentencias C-1052 de 2001, C-856 de 2005 y C-220 de 2019.

⁵⁵ Escrito de corrección de la demanda expediente D-15129. Página 6.

vulneración de las libertades económicas y de competencia. Asimismo, de acuerdo con la Corte Constitucional, la afectación a la propiedad privada por cargas tributarias debe estar sustentada en razones como una expropiación de facto o el carácter confiscatorio de una medida (artículo 34 de la C.P.).⁵⁶ Sin embargo, el demandante no explica porqué la norma demandada incurriría en alguna de estas afectaciones que conlleva un desconocimiento del derecho a la propiedad privada amparado por la Constitución.

En tercer lugar, no se cumple el requisito de **especificidad**, debido a que no se evidencia una contrastación normativa entre la norma demandada y el artículo 58 de la Constitución y, por tanto, no existe una argumentación sobre cómo la norma vulnera el derecho a la propiedad privada. Por el contrario, el argumento del accionante es infundado al sostener que se afecta la propiedad, sin exponer argumentos de índole constitucional sobre cómo específicamente el tributo afecta esta garantía, debido a que únicamente la considera desconocida por afectar el principio de igualdad, la libertad económica y la libertad de competencia.

Ahora bien, en caso que la Corte considere que el cargo es apto, no es cierto, como sostiene la demanda, que (i) se vulneraría la propiedad privada, pues se produciría el cierre de empresas por la interrupción abrupta en su modelo de negocio; o que (ii) se afectaría la libertad de competencia, porque se obstaculizaría la igualdad de condiciones de los participantes en el mercado.

Respecto de la **propiedad privada**, en reconocimiento de la función social que le confiere la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha explicado que esta también puede ser gravada por el Estado de acuerdo con los criterios de justicia y equidad, tal y como es el caso relacionado con la potestad de los municipios de imponer tributos a la propiedad inmueble (p.e. predial) prevista en el artículo 317 de la Constitución Política.⁵⁷ Así, por ejemplo, en la sentencia C-275 de 1996, la Corte sostuvo que el derecho a la propiedad privada *“no es en modo alguno de carácter absoluto y su reconocimiento constitucional no comporta la inmunidad del dueño ante la potestad del Estado de imponer tributos que tomen por base la propiedad”*.⁵⁸

En este orden de ideas, la propiedad privada ha sido reconocida por nuestro Tribunal Constitucional como un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2019.

⁵⁷ Art. 317 CN: “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. // La ley determinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de los municipios del área de su jurisdicción”.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-275 de 1996.

constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho.⁵⁹

Como se mencionó previamente, algunos estudios sugieren que la carga del impuesto es mínima y termina por desvanecerse en la medida en que los consumidores las sustituyen por otras bebidas, donde los hogares de condición socioeconómica más baja fueron quienes tuvieron las reducciones más altas en la compra de las bebidas gravadas.⁶⁰ Al final, con esta mayor reducción en el consumo de las personas de menores ingresos, se suma a la reducción en los gastos en salud por el menor consumo de estas bebidas y el uso de los ingresos del impuesto en programas sociales, en neto, el efecto final el efecto del impuesto es progresivo.

Existe amplia evidencia⁶¹ de que los ingresos de la industria alimentaria no se han visto afectados por la sustitución en el consumo por productos que no están gravados dado que se encuentran en el mismo sector productivo. Es decir, al aumentar la demanda por productos que no tienen el impuesto, como el agua, se compensan las pérdidas por la caída de los ingresos de los productos menos saludables como las gaseosas. Por tanto, no habrá una afectación a las pequeñas empresas con menores utilidades pues todo se produce dentro del mismo nicho de mercado como ha ocurrido en otros países. Finalmente, como se ha venido argumentando en los párrafos anteriores, la imposición de un impuesto a las bebidas ultraprocesadas, tiene una justificación especial al ser una medida de salud pública, que busca proteger el interés general en relación con la garantía a la salud y la alimentación.

Por otra parte, además de este argumento (propiedad privada), la demanda también apela a la afectación de las condiciones de **libre mercado y competencia**, hasta el

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-427 de 1998.

⁶⁰ Colchero MA, Popkin BM, Rivera JA, Ng SW. (2016). Beverage Purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study.

⁶¹ En Chile hubo pequeños aumentos en las compras de bebidas de contenido bajo o nulo de azúcar: Caro JC, Corvalán C, Reyes M, Silva A, Popkin B, Taillie LS. (2018). Chile's 2014 Sugar-sweetened Beverage Tax and changes in prices and purchases of sugar-sweetened beverages: an observational study in an urban environment. Nakamura R, Mirelman A, Cuadrado C, Silva N, Dunstan J, Suhrcke ME. (2018). Evaluating the 2014 Sugar-sweetened Beverage Tax in Chile: an observational study in urban areas.

En Berkeley las ventas de bebidas no gravadas aumentaron un 3,5%: Silver LD, Ng SW, Ryan-Ibarra S, Taillie LS, Induni M, Miles DR, et al. (2017). Changes in prices, sales, consumer spending, and beverage consumption one year after a tax on sugar-sweetened beverages in Berkeley, California, US: a before-and-after study.

En México las ventas de bebidas no gravadas aumentaron un 2,1% y las de agua común un 5,2% en los dos años posteriores a la introducción del impuesto: Colchero MA, Rivera-Dommarco J, Popkin BM, Ng SW. (2017). In Mexico, evidence of sustained consumer response two years after implementing a sugar-sweetened beverage tax.

En Barbados indica un aumento de 5,2% en el volumen de venta de bebidas no azucaradas: Alvarado M, Unwin N, Sharp SJ, Hambleton I, Murphy MM, Samuels TA, Suhrcke M, Adams J. (2019). Assessing the impact of the Barbados Sugar-sweetened Beverage Tax on beverage sales: an observational study.

punto de suponer la quiebra de empresas y el despido masivo de empleados. No obstante, esto está lejos de ser una realidad, la organización Healthy Food America hizo una compilación de la evidencia más reciente sobre los efectos de los impuestos sobre el empleo.⁶² En sus resultados, concluyó que no existe evidencia de que los impuestos a las bebidas ultraprocesadas azucaradas causen pérdidas de puestos de trabajo, tanto en general como en las industrias afectadas.

Este efecto se explica por la propensión que tienen los consumidores a comprar más de otros productos cuando se reducen sus compras de estas bebidas por los impuestos. Los datos sobre las ventas soportan esta afirmación; cuando las ventas de los productos endulzados caen por las cargas impositivas, las ventas de bebidas sin impuestos, como el agua embotellada, incrementan.⁶³ Incluso el panorama local no provee evidencia definitiva sobre la existencia de una relación fuerte entre las fluctuaciones de la producción, las ventas o los efectos de choque externo que hagan cambiar la estructura de costes de las empresas de manera drástica y terminen desencadenando en el despido masivo de empleados o la quiebra de esta industria.⁶⁴

Para el caso de análisis, se debe resaltar que la industria de bebidas ultraprocesadas opera bajo un mercado oligopólico, es decir que cuenta con un número reducido de empresas participando precisamente por su alto nivel de tecnificación y costes que implican la entrada del mercado. Estas barreras de entrada a este mercado ya están impuestas desde su creación dado que se requiere contar con un gran capital e infraestructura para operar. Por lo tanto, no corresponde a una industria competitiva pues las cinco principales compañías del sector concentran el 97% de las ventas.⁶⁵ Es decir que ninguna pequeña empresa se va a ver afectada pues nos encontramos ante un mercado que de entrada no es competitivo y tiene sus propias restricciones. Y que, por tanto, la imposición de una carga tributaria con una finalidad de salud pública no implica per se una limitación a la libertad de competencia.

Lo que se observa es que esta industria, al estar concentrada sólo en grandes empresas, la economía a escala le permite tener procesos productivos muy eficientes. De acuerdo con la Encuesta Anual Manufacturera del DANE, la industria de elaboración

⁶² Krieger, J. (2021). Brief on Sweetened Beverage Taxes and Employment. Healthy Food America.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ R Villalba, D Guarnizo. (2022). Sin impacto comprobado: Análisis de un impuesto a las bebidas azucaradas en el mercado laboral colombiano. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/sin-impacto-comprobado-analisis-de-un-impuesto-a-las-bebidas-azucaradas-en-el-mercado-laboral-colombiano/>.

⁶⁵ R Villalba, D Guarnizo. (2022). Sin impacto comprobado: Análisis de un impuesto a las bebidas azucaradas en el mercado laboral colombiano. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/sin-impacto-comprobado-analisis-de-un-impuesto-a-las-bebidas-azucaradas-en-el-mercado-laboral-colombiano/>. Adicionalmente, para identificar las empresas ver: <https://especiales.dinero.com/las-5000-empresas-mas-grandes-de-colombia/index.html>.

de bebidas es de las que menor coeficiente técnico insumo-producto tiene registrado, es decir, que requiere de una proporción muy pequeña de insumos en comparación a lo que producen. A esto se le suma el hecho de que las empresas de bebidas son el doble de intensivas en maquinaria que la industria nacional. El resultado final es que hay una gran cantidad de valor agregado⁶⁶ por el ultraprocesamiento y el bajo porcentaje de empleados requeridos por la alta inversión en maquinaria en relación con otras industrias.

Por consiguiente, estas condiciones particulares de la industria de bebidas les ha permitido tener un poder de mercado para operar en condiciones oligopólicas, con un amplio margen de beneficios sin ver afectada su estructura de costes a pesar de las diferentes medidas tributarias que han ocurrido en el pasado. Por ejemplo, dentro de la Ley 1943 de 2018 de financiamiento se estableció un esquema de recaudo plurifásico al iva para las bebidas alcohólicas y gaseosas. Al ser un impuesto que aumentó los costos del sector, podría sospecharse que también afectó el empleo o las ventas. Sin embargo, luego de un año de recaudar más recursos de lo previsto, el vocero de la ANDI manifestó que no se afectaron las ventas en general, porque las empresas no subieron el precio de las bebidas.⁶⁷

Esto es reflejo de un sector concentrado, fuerte y dominante en el mercado, que le ha permitido tener un crecimiento histórico constante con medios productivos e inversiones diversificadas. Por lo tanto, la industria tiene la capacidad de absorber estos costos tributarios sin generar grandes reformas laborales ni irse a la quiebra ya que operan con márgenes de beneficios muy altos dándose el lujo de no subir los precios incluso en contextos inflacionarios. Como lo que está ocurriendo actualmente con los precios de los alimentos reales que no han parado de subir, mientras que los precios de las bebidas ultraprocesadas se han visto mínimamente afectados.⁶⁸

Adicionalmente, las industrias al igual que los consumidores reaccionan ante estas medidas. Algunos estudios realizados en Sudáfrica⁶⁹ revelaron que desde 2018, los productores de bebidas azucaradas redujeron el ingrediente en sus refrescos para evitar el impuesto sobre el azúcar, lo que al final se traduce en una adaptación de la

⁶⁶ Según la EAM, el sector de bebidas fue la segunda industria con mayor valor agregado, después de los productos químicos, en el 2020.

⁶⁷ Ver: Morales Manchego, M. (2020, 6 de marzo). IVA a cervezas y gaseosas lleva \$ 1,9 billones en un año. El tiempo. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/iva-a-cervezas-y-gaseosas-sabe-cuanto-han-pagado-los-colombianos-con-el-cambio-a-iva-plurifasico-469538>

⁶⁸ Ver IPC del DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>

⁶⁹ Hofman, K. J., Stacey, N., Swart, E. C., Popkin, B. M., & Ng, S. W. (2021). South Africa's Health Promotion Levy: Excise tax findings and equity potential. *Obesity Reviews*, 22(9), e13301. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/obr.13301>

industria para seguir siendo competitiva y ofrecer productos menos dañinos para la salud sin tener que ver afectadas sus ventas.

5. LA LEY 2277 DE 2022 NO INCURRIÓ EN EL VICIO DE PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN SEÑALADO POR LA ACCIONANTE (D-15137)

De acuerdo con la demanda D-15137, la norma es inconstitucional debido a que la conformación de la comisión accidental de conciliación no respetó (i) la regla de conformación técnica, pues no se incluyeron los autores o ponentes del proyecto de ley; y (ii) la regla de representación de bancadas, debido a que sólo fue conformada por dos partidos políticos.

En el presente apartado, se justificará la constitucionalidad de la norma, debido a que en el trámite legislativo se respetaron las tres (3) reglas de conformación de las comisiones de conciliación, pues: (i) cumplió con la *regla de simetría*, debido a que participaron en igualdad de número Representantes a la Cámara y Senadores de la República; (ii) contrario a lo afirmado por la demandante, se satisfizo la *regla de conformación técnica*, comoquiera que los congresistas que la conformaron participaron en el trámite legislativo como coordinadores del proyecto de ley; y, (iii) la *regla de representación de bancadas* no se desconoció puesto que fue conformada por un número plural de partidos políticos, su confirmación no fue objetada por otros miembros del Congreso y el informe que presentó la comisión de conciliación fue aprobado por amplias mayorías, razón por la que una conformación más representativa en la comisión de conciliación no hubiera afectado el resultado.

5.1. Reglas constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la conformación de las comisiones accidentales de conciliación

La Corte Constitucional, en diferentes oportunidades, ha estudiado la finalidad,⁷⁰ las funciones,⁷¹ las competencias⁷² y la composición de las Comisiones Accidentales de Conciliación.⁷³ De acuerdo con el artículo 161 de la Constitución y el inciso 2° del artículo 187 de la Ley 5° de 1992, las reglas de conformación de las comisiones accidentales de conciliación responden a criterios de **simetría**, de **técnica** y de **representatividad**.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 2019 y C-198 de 2002.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia C-500 de 2001 y C-076 de 2018.

⁷² Corte Constitucional. Sentencias C-481 de 2019 y C-021 de 2021.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencias SU-150 de 2021 y C-028 de 2021.

En la sentencia SU-150 de 2021, la Corte Constitucional aseguró que, a partir del artículo 161 superior y los artículos 186 y 187 de la Ley 5° de 1992, (i) las Comisiones Accidentales de Conciliación serán integradas por los presidentes de las Cámaras;⁷⁴ (ii) a través de la designación de un mismo número de senadores y representantes; que esta designación (iii) podrá incluir a los miembros de las respectivas comisiones permanentes que hayan participado en la discusión del proyecto, así como a sus autores y ponentes, así como a quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarios;⁷⁵ y, (iv) deberá asegurar la representación de las distintas bancadas⁷⁶ en los casos en que se designe una comisión plural por cada cámara.⁷⁷

Asimismo, dentro de cada una de esas reglas (simetría, de técnica y de representación), la Corte Constitucional ha realizado las siguientes precisiones hermenéuticas.

Sobre la regla de **simetría**, la Corte Constitucional ha entendido que la comisión accidental de conciliación debe estar compuesta por un número igual de Senadores y Representantes a la Cámara, de conformidad con lo expuesto en el inciso 1° del artículo 161 de la Constitución Política de Colombia. Para la Corte, esta exigencia debe entenderse en el sentido de que la norma únicamente exige que estén igual número de Senadores y Representantes a la Cámara, mas no indica cuál es el número total de congresistas que deben integrar dicha Comisión. En este sentido, es discrecional de los Presidentes, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de la República, decidir sobre el número de los congresistas que integrarán la Comisión Accidental de Conciliación, en cuanto sean simétricos.⁷⁸

Frente a la regla de **conformación técnica**, el artículo 187 de la Ley 5° de 1992 indica que deberá estar integrada por “*miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarios*”. Para la Corte Constitucional, a pesar de que la norma exige la integración de todos los

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-150 de 2021.

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-150 de 2021.

⁷⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-453 de 2003. Al respecto, la Corte Constitucional expuso que “[e]n el caso del artículo 17 acusado, reformó el artículo 187 que regula las ‘comisiones de mediación’, conocidas también bajo el nombre de ‘comisiones de conciliación’, para armonizar el reglamento del Congreso con lo dispuesto en la Ley de bancadas. Para ello se incluyó un inciso en el que se advierte que, ‘en todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales comisiones’, y se suprimió la expresión ‘preferencialmente’ contemplada en el artículo 187 de la Ley 5° de 1992, para que las indicaciones acerca de cómo deben estar integradas éstas comisiones no sea ‘opcional’ sino ‘obligatorio’ y se asegure entonces, la representación efectiva de las bancadas, de acuerdo con los propósitos y objetivos adoptados de la Ley 974 de 2005. En este caso se trata de una modificación introducida por la Comisión Primera del Senado de la República, aprobada también por la Plenaria del Senado, y que continuó su curso en la Cámara de Representantes.”

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-150 de 2021.

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2021, C-298 de 2016 y C-076 de 2012.

congresistas que fungieron en dichos roles (ponentes, autores, etc.), basta con que en su conformación se encuentren algunos de ellos para entender satisfecho este requisito, pues así lo entendió cuando en la sentencia SU-150 de 2021 expuso que en la confirmación de la comisión de conciliación se *“podrá incluir a los miembros de las respectivas comisiones permanentes que hayan participado en la discusión del proyecto, así como a sus autores y ponentes, y a quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias”*.⁷⁹

Una aplicación de esta regla se observa, por ejemplo, en las sentencias C-076 de 2018⁸⁰ y C-028 de 2021,⁸¹ donde consideró que, con la sola participación de los ponentes y algunos congresistas que participaron en la discusión, se entendía satisfecho este requisito. En este sentido, lo que se pretende con esta conformación es garantizar la participación de congresistas que participaron activamente en el trámite legislativo *“para que puedan aportar en el cometido de conseguir el consenso respecto de las discrepancias existentes en ambas cámaras.”*⁸²

Finalmente, frente a la **representación de las bancadas**, a pesar de que las Mesas Directivas deban asegurar *“la representación de las bancadas en tales Comisiones”*, la Corte Constitucional ha considerado que este requisito se ha cumplido **aun cuando no exista representación de “todas las bancadas”**.⁸³ Para la Corte, cuando se observa, por ejemplo, que estas no manifestaron formalmente su inconformidad respecto a la integración de la comisión accidental o en el escenario donde el informe de la Comisión hubiese sido debatido y aprobado por una mayoría amplia en las correspondientes

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-150 de 2021.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2018. En la sentencia **C-076 de 2018**, al momento de estudiar la revisión oficiosa del Acto Legislativo 05 de 2017 (fast track), la Corte Constitucional encontró que la composición de la Comisión Accidental de Conciliación respetó la regla de pluralidad y simetría, debido a que se nombraron dos (2) representantes a la Cámara y dos (2) Senadores de la República por parte de las Mesas Directivas para su conformación. También, encontró que algunos de estos congresistas actuaron como *ponentes* de la iniciativa en los debates que antecedieron a su aprobación, *“de manera que contaban con la experticia necesaria para llegar a un acuerdo sobre el contenido del articulado objeto de conciliación”*. En consecuencia, declaró que la composición de la Comisión Accidental de Conciliación se ajustó a las reglas de pluralidad, de simetría y de técnica exigidas por el artículo 161 de la Constitución, en concordancia con el artículo 187 de la Ley 5° de 1992.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2021. Por su parte, en la sentencia **C-028 de 2021**, la Corte Constitucional, en el marco de una revisión de objeciones gubernamentales, consideró que se cumplían con las reglas de composición de las comisiones accidentales de conciliación, debido a que *(i)* hubo presencia de cuatro (4) partidos políticos; *(ii)* algunos de sus miembros fueron ponentes o participaron ampliamente en la discusión; y, *(iii)* el informe que presentó la comisión accidental de conciliación fue aprobado por mayorías amplias en cada Cámara, lo que supuso, para la Corte, que una conformación más representativa de las bancadas no habría modificado el resultado final.

⁸² Corte Constitucional. Sentencia C-298 de 2016 y C-076 de 2012.

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia C-093 de 2018.

plenarias, entonces se evidencia que una conformación distinta o más amplia de la comisión accidental de conciliación no habría afectado el procedimiento legislativo.⁸⁴

En este sentido, a pesar de que sea deseable la representación de todas las bancadas en la comisión de conciliación, su incumplimiento no conlleva la inconstitucionalidad de la norma, pues, en primer lugar, la norma no dice que todas las bancadas deban conformar las comisiones accidentales de conciliación, sino que esté compuesta desde una perspectiva plural (no un solo partido político). Y, en segundo lugar, se entiende subsanado este vicio cuando (i) aquellas bancadas que no fueron incluidas en la conformación de la comisión de conciliación no manifestaron su desacuerdo al respecto; o, (ii) cuando el informe de la comisión de conciliación fue aprobado por amplias mayorías en las plenarias de las cámaras correspondientes, y por tanto, una conformación más representativa no habría modificado el resultado final.

En conclusión, la Corte Constitucional ha estudiado, en primer lugar, la *regla de simetría* en relación con los congresistas que conforman la Comisión de Conciliación, sin exigir un número determinado de miembros, debido a que ni la Constitución ni la Ley los exige. En segundo lugar, en el *requisito de técnica* basta con verificar si participaron ponentes, coordinadores, autores o congresistas con participación activa en el debate para entender cumplido este requisito. Finalmente, evalúa si su composición respeta las *reglas de representación* de las bancadas, en el que verifica la pluralidad de partidos y, en el escenario de que no se encuentren todos, constata, por una parte, si se presentó alguna inconformidad ante la composición de la comisión accidental de conciliación y, por la otra, si el informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado por sendas mayorías, lo que le permite entender que una composición representativa más amplia, no habría alterado el resultado de la votación.

5.2. Cumplimiento de las reglas constitucionales, legales y jurisprudenciales de conformación de la Comisión Accidental de Conciliación en el trámite del proyecto de ley 118/2022 Cámara y 131/2022 Senado “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”

En el trámite del proyecto de Ley 118/2022 de Cámara y 131/2022 de Senado “*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*”, particularmente en la Gaceta N° 1199 del 4 de octubre

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2021.

de 2022,⁸⁵ se observa que los siguientes congresistas fungieron como coordinadores y ponentes en el trámite del proyecto de ley:

COMISIÓN TERCERA CÁMARA DE REPRESENTANTES			
Coordinadores	Partido Político	Ponentes	Partido político
Katherine Miranda Peña	Partido Alianza Verde	Carlos Alberto Carreño Marín	Partido Comunes
Jorge Hernán Bastidas Rosero	Coalición Pacto Histórico	Leonardo de Jesús Gallego Arroyave	Partido Liberal
Álvaro Henry Monedero Rivera	Partido Liberal	Wadith Alberto Manzur Imbett	Partido Conservador Colombiano
		Óscar Darío Pérez Pineda	Centro Democrático
		Carlos Alberto Cuenca Chau	Cambio Radical
		Karen Astrith Manrique Olarte	Asociación de Víctimas Intercultural y Regional
		Juan Diego Muñoz Cabrera	Partido Alianza Verde
		Saray Elena Robayo Bechara	Partido de la U

COMISIÓN TERCERA SENADO DE LA REPÚBLICA			
Coordinadores	Partido Político	Ponentes	Partido político
Clara Eugenia López Obregón	Coalición Pacto Histórico	Imelda Daza Cotes	Partido Comunes
Juan Carlos Garcés Rojas	Partido de la Unión por la Gente	Arturo Char Chaljub	Cambio Radical
Juan Diego Echevarría Sánchez.	Partido Liberal	Miguel Uribe Turbay	Centro Democrático
		Jairo Alberto Castellanos Serrano	Partido Alianza Verde

⁸⁵ Congreso de la República. Gaceta del Congreso N° 1199 del 4 de octubre de 2022. p. 92.

		Ana Carolina Espitia Jerez	Partido Alianza Verde
		Juan Pablo Gallo Maya	Partido Liberal
		Efraín José Cepeda Sarabia	Partido Conservador Colombiano

De conformidad con la Gaceta 1412 del 11 de noviembre de 2022 del Congreso de la República,⁸⁶ la Comisión Accidental de Conciliación fue compuesta por los siguientes congresistas:

Cámara de Representantes		Senado de la República	
Representante a la Cámara	Partido Político	Senador(a)	Partido Político
Jorge Hernán Bastidas Rosero	Coalición Pacto Histórico	Juan Diego Echavarría Sánchez	Partido Liberal
Álvaro Henry Monedero Rivera	Partido Liberal	Clara Eugenia López Obregón	Coalición Pacto Histórico

Se evidencia que quienes participaron en la Comisión Accidental de Conciliación fueron congresistas que participaron como **coordinadores** en el trámite del proyecto de ley N° 118 de 2022 Cámara, 131 de 2022 Senado, es decir, la comisión accidental de conciliación se compuso con congresistas que tenían la posibilidad de discutir sobre las discrepancias que surgieron entre las respectivas cámaras legislativas.

Asimismo, se observa que la aprobación del informe presentado por la comisión accidental de conciliación, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República, tuvo amplias mayorías. En efecto, en la Cámara de Representantes, de conformidad con la Gaceta del Congreso N° 1739 del 30 de diciembre de 2022, el informe de la comisión de conciliación fue aprobado por noventa y ocho (98) votos y obtuvo en contra siete (7) votos.⁸⁷ Por su parte, en el Senado de la República, según la Gaceta del Congreso N° 107 del 28 de febrero de 2023, *que registra el Acta número 27 de la sesión ordinaria del 16 de noviembre de 2022 donde se llevó a cabo dicha votación*, se evidencia que el informe presentado por la comisión de conciliación tuvo cincuenta y nueve (59) votos a favor y veinte (20) en contra.⁸⁸

⁸⁶ Congreso de la República. Gaceta del Congreso N° 1412 del 11 de noviembre de 2022. p. 45.

⁸⁷ Congreso de la República. Gaceta del Congreso N° 1739 del 30 de diciembre de 2022. p. 37.

⁸⁸ Congreso de la República. Gaceta del Congreso N° 107 del 23 de febrero de 2023. p. 18.

Por lo anterior, se observa que se cumplen con las tres reglas de conformación previstas en el artículo 161 de la Constitución, el inciso 2° del artículo 187 de la Ley 5° de 1992 y la jurisprudencia constitucional debido a que:

- i) La Comisión estuvo compuesta por un número igual de Senadores y Representantes a la Cámara, pues en este caso estuvo conformada por los Representantes a la Cámara José Hernán Bastidas Rosero y Álvaro Henry Monedero Rivera y, por parte del Senado estuvieron los congresistas Juan Diego Echavarría Sánchez y Clara Eugenia López Obregón. En este sentido, se cumple con la **regla de simetría de conformación de las comisiones accidentales de conciliación**.
- ii) Los Representantes a la Cámara José Hernán Bastidas Rosero y Álvaro Henry Monedero Rivera y los Senadores Juan Diego Echavarría Sánchez y Clara Eugenia López Obregón fungieron, por una parte, como coordinadores en sus respectivas cámaras y, por otra, como miembros de la comisión accidental de conciliación durante el trámite del proyecto de ley N° 118 de 2022 Cámara, 131 de 2022 Senado. A partir de este rol como coordinadores que tuvieron en el trámite legislativo, en la comisión accidental de conciliación estos congresistas tenían la capacidad de aportar en el cometido de conseguir el consenso respecto de las discrepancias existentes en ambas cámaras, debido a que contaban con la experticia necesaria para llegar a un acuerdo sobre el contenido del articulado objeto de conciliación. Por esta razón se satisface la regla de **conformación técnica de las comisiones accidentales de conciliación**.
- iii) A pesar de que la comisión de conciliación no estuvo conformada por todos los partidos políticos que componen el Congreso de la República, su conformación fue plural, debido a que se compuso de dos partidos políticos (Coalición Pacto Histórico y Partido Liberal). Asimismo, dentro del trámite legislativo no se observa que miembros de otras bancadas hayan expuesto su inconformidad ante las Mesas Directivas de las respectivas Cámaras, en consecuencia, se acredita la aceptación en su distribución; y, en todo caso, una conformación más plural de las bancadas en la comisión de conciliación no habría alterado el resultado final, debido a que, como se observó con anterioridad, el informe que presentó la comisión de conciliación ante las respectivas plenarios fue aprobado por mayorías amplias en cada cámara.

En consecuencia, al haberse cumplido con las reglas de composición simétrica, técnica y representativa exigidas por el artículo 161 de la Constitución, el inciso 2° del artículo

187 de la Ley 5° de 1992 y la jurisprudencia constitucional, el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 es constitucional.

6. CONCLUSIONES Y SOLICITUDES

La norma impugnada debe ser declarada constitucional debido a que los cargos analizados son infundados. En relación con el primer cargo, la norma no desconoce el principio de igualdad tributaria, por tres razones. La primera consiste en que la norma atiende a un fin constitucionalmente legítimo y es la protección del derecho fundamental a la salud y a la alimentación adecuada, el cual, puede ser protegido desde diversas aristas regulatorias, entre las cuales está la alternativa tributaria. La segunda razón consiste en que la norma es conducente para lograr ese fin, debido a que busca minimizar gastos en el sector salud mediante la reducción en el consumo de bebidas que pueden afectar la salubridad pública y la capacidad financiera del Estado. En tercer lugar, la medida es proporcional en sentido estricto pues la ponderación entre las cargas y los beneficios demuestra que la medida tributaria contribuye al mejoramiento de la salud pública, especialmente de la población económicamente más vulnerable. Adicionalmente, la medida no desconoce el derecho al mínimo vital, debido a que existen otros productos consumibles menos lesivos para la salubridad pública y que son menos costosos que las bebidas azucaradas gravadas con la tarifa descrita en la norma demandada.

En cuanto al segundo cargo, la disposición no contradice los principios de libertad económica y libre de empresa pues se trata de una medida justificada constitucionalmente en el interés general y en la salubridad pública. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha explicado que esas libertades no son de carácter absoluto y pueden ser limitadas por bienes jurídicamente relevantes siempre que se cumplan ciertos requisitos (p. ej. que se haga por ministerio de una ley, que no afecte el núcleo esencial de esos derechos, que se responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, etc.), como sucede en el caso concreto.

Respecto al tercer cargo analizado, la norma no vulnera el derecho a la propiedad privada y a la libre competencia. Contrario a lo afirmado por el demandante la evidencia demuestra que la producción y venta de bebidas azucaradas se enmarca en un oligopolio del mercado (cinco empresas se encargan de distribuir estos productos en el 97% del territorio nacional). En este sentido, la norma no afecta a pequeños productores, sino, por el contrario, a empresas que tienen la capacidad económica para soportar este gravamen tributario.

Además, la tarifa prevista en la norma demandada conlleva el aumento de los precios

de todas las bebidas azucaradas, es decir, tanto de aquellas más costosas como aquellas que son más económicas. Este efecto tiene como resultado el aumento de la demanda de las bebidas más económicas, pues, con el aumento de la tarifa, el consumidor final preferirá la bebida más barata. En consecuencia, no es cierto que se afecte a las empresas que producen bebidas azucaradas menos costosas, pues, en contraposición, estimula su consumo. Adicionalmente, de acuerdo con la experiencia comparada, estas medidas tributarias tienen el efecto de provocar una adaptación al mercado por parte de las empresas afectadas. En este sentido, la norma no tiene la finalidad de afectar el mercado, sino, por el contrario, ajustarlo tributariamente para que atienda a fines constitucionalmente imperiosos, tales como la protección de la salud de la población.

Finalmente, la norma no incurrió en el vicio de procedimiento alegado en el último cargo estudiado, pues no se desconocieron las reglas constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la conformación de las Comisiones Accidentales de Conciliación, debido a que: (i) se cumplió con la regla de simetría, debido a que participaron en igualdad de número Representantes a la Cámara y Senadores de la República; (ii) se satisfizo la regla de conformación técnica, comoquiera que quienes los congresistas que la conformaron participaron en el trámite legislativo como coordinadores del proyecto de ley; y, (iii) se respetó la regla de representación de bancadas, puesto que fue conformada por un número plural de partidos políticos, su confirmación no fue objetada por otros miembros del Congreso de la República y el informe que presentó la comisión de conciliación fue aprobado por amplias mayorías, lo que indica que una conformación más representativa en la comisión de conciliación no hubiera afectado el resultado.

Con base en los anteriores argumentos **solicitamos** a la Sala Plena de la Corte Constitucional declarar **EXEQUIBLE** 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”*.

7. NOTIFICACIONES

En nuestra calidad de intervinientes podremos ser notificados en la dirección electrónica: notificaciones@dejusticia.org y fmendoza@dejusticia.org en la dirección física: Calle 35 No. 24-31 de la ciudad de Bogotá D.C. En todo caso, solicitamos de forma respetuosa que, en la medida de lo posible, la información sea remitida a la dirección electrónica en formato digital.

Cordialmente,

MARYLUZ BARRAGÁN
Subdirectora Dejusticia

MARIANA MATAMOROS CÁRDENAS
Investigadora Dejusticia

ADRIANA TORRES BASTIDAS
Investigadora Dejusticia

FABIAN MENDOZA PULIDO
Investigador Dejusticia

SERGIO PULIDO JIMÉNEZ
Investigador Dejusticia

PAULA ANGARITA TOVAR
Investigadora de Dejusticia

EDGAR VALDELEÓN PABÓN
Investigador Dejusticia

RANDY VILLALBA ARANGO
Investigador de Dejusticia