

Bogotá, D.C., 3 de mayo de 2024

Honorables magistradas y magistrados

Corte Constitucional

E. S. D.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 54 (parcial) de la Ley 2277 de 2022.

Andrea Padilla Villarraga, ciudadana identificada con cédula de ciudadanía 52.440.836 de Bogotá D.C. y senadora de la República, y **Ricardo Díaz Alarcón**, ciudadano identificado con cédula de ciudadanía 1.020.813.498 de Bogotá D.C. y abogado en ejercicio, presentamos la siguiente acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 54 (parcial) 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”.

La norma acusada exceptúa algunos alimentos de origen animal de los “impuestos saludables” por ser productos importantes o de consumo frecuente entre las familias colombianas,¹ sin exceptuar también los alimentos de origen vegetal que les son equivalentes. Este trato diferenciado vulnera los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política, así como instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, porque discrimina e impone mayores cargas a los consumidores que por razones de opinión filosófica han escogido alimentarse exclusivamente de productos de origen vegetal, establece un trato diferenciado entre contribuyentes iguales, y tiene consecuencias regresivas para la salud pública y la protección del ambiente y los animales.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 exceptuó algunos alimentos de los impuestos saludables por considerarlos importantes en la canasta básica de los hogares colombianos: el arequipe, el salchichón, la mortadela, la butifarra, las carnes de vaca, cerdo, pollo y pescado, así como los quesos y la leche. Sin embargo, el legislador omitió exceptuar también los alimentos equivalentes de origen vegetal: el arequipe vegetal, el salchichón vegetal, la mortadela vegetal, la butifarra vegetal, las carnes vegetales equivalentes a las de vaca, cerdo, pollo y pescado, y los quesos y leches vegetales.

Aunque el consumo de estos alimentos puede ser ajeno para algunas personas, estos productos son esenciales para un segmento creciente de la población colombiana. Según el diario La República, uno de cada diez hogares en Colombia consume “carnes” frías de origen vegetal, incluyendo en regiones como Cundinamarca, el Eje Cafetero, la Región Pacífica, los

¹ “Ahora bien, considerando la importancia de algunos de estos productos en la canasta básica de los hogares colombianos, algunos bienes no serán gravados por este impuesto para no afectar el ingreso de los hogares más vulnerables, entre los que se destacan la mortadela, la butifarra, el salchichón, entre otros.” Exposición de motivos de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, p. 62.

Santanderes, Antioquia y la región Atlántica.² Se estima que el 5% de la población colombiana se identifica como vegana o vegetariana, es decir, consume exclusiva o principalmente productos de origen vegetal.³ Esto ha resultado en un aumento de los productos de origen vegetal disponibles en los supermercados. Según Forbes Colombia, Colombia es el tercer país de Latinoamérica con mayor oferta de productos de origen vegetal en la región.⁴ El consumo de productos vegetales se extiende en la mayoría de las regiones del país, en personas de todas las edades y a través de todos los niveles socioeconómicos.

Muchas personas deciden alimentarse exclusiva o principalmente de productos de origen vegetal por los beneficios que esto trae para los animales, el ambiente y la salud. En los últimos años, varios organismos nacionales e internacionales han promovido el reemplazo de alimentos de origen animal por sus equivalentes de origen vegetal debido a estos beneficios:

- En 2018, la **Universidad de Oxford y el Instituto Suizo de Investigación Agrícola (Agroscope)** publicaron un estudio según el cual, si se redujera el consumo de productos de origen animal en un 50% y se evitaran los productos más contaminantes, se podrían reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 73%⁵;
- En 2019, el **Panel Intergubernamental de Cambio Climático de la ONU** recomendó reducir el consumo de carne y de lácteos y aumentar el de vegetales, en un informe elaborado por más de 100 científicos⁶;
- En 2020, el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)** publicaron un informe titulado “El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe”. En este informe, afirmaron que uno de los cinco pilares para alcanzar un futuro libre de emisiones de gases de efecto invernadero en América Latina es el reemplazo de los alimentos de origen animal por alimentos de origen vegetal, y que en esta transición la creación de empleos superará “con creces” la posible destrucción de puestos de trabajo⁷;
- En 2023, el **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, por sus siglas en inglés)** publicó un informe titulado “¿Qué se está cocinando? Una evaluación de los posibles impactos de algunas alternativas innovadoras a los productos animales convencionales”. En este informe, la UNEP concluyó que las carnes vegetales

² La República, “Consumo de productos basados en proteína vegetal crecerá 14% a 2035 en Latam”, Disponible en: <https://www.larepublica.co/consumo/consumo-de-productos-basados-en-proteina-vegetal-crecera-14-a-2035-en-latam-3438514#:~:text=Agrando%20que%2C%20E2%80%9Choy%20en%20d%C3%ADa,se%20identifica%20de%20esta%20manera%E2%80%9D>.

³ *Id.*

⁴ Forbes Colombia, “Colombia es el tercer país con más productos veganos certificados en Latinoamérica: estudio”, Disponible en: <https://forbes.co/2023/11/02/actualidad/colombia-es-el-tercer-pais-con-mas-productos-veganos-certificados-en-latinoamerica-estudio>

⁵ El Tiempo, “No comer proteína animal, la mejor opción para cuidar el planeta”, Disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/no-comer-proteina-animal-es-la-mejor-opcion-para-cuidar-el-planeta-224954>

⁶ BBC, “Cambio climático: por qué el consumo de carne y lácteos tiene tanto impacto”, Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49279749>

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), “El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe”, Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_752078/lang-es/index.htm

y cultivadas tienen potencial para reducir impactos ambientales, reducir el riesgo de zoonosis y resistencia antimicrobiana y disminuir las preocupaciones sobre bienestar animal.⁸

Además, mientras que los productos de origen animal, como las carnes y los lácteos, están asociados al desarrollo de distintos tipos de cáncer, diabetes tipo dos y enfermedades cardiovasculares,^{9 10 11} los alimentos de origen vegetal son saludables y seguros en todas las etapas de la vida.¹² De hecho, estudios recientes han demostrado que los productos ultraprocesados de origen vegetal son preferibles a sus equivalentes de origen animal pues no están asociados a las mismas morbilidades.^{13 14 15}

Como se expondrá a continuación, **exceptuar algunos alimentos de origen animal de los impuestos saludables, sin exceptuar también sus equivalentes de origen vegetal, es inconstitucional.**

II. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, pues esta acción se dirige contra una ley de la República.

III. NORMAS DEMANDADAS

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), “¿Qué se está cocinando? Una evaluación de los posibles impactos de algunas alternativas innovadoras a los productos animales convencionales”, Disponible en: <https://www.unep.org/es/resources/que-se-esta-cocinando-fuego-lento-evaluacion-de-las-posibles-implicaciones-de-un-conjunto>

⁹ Organización Mundial de la Salud (OMS), “Carcinogenicidad del consumo de carne roja y de la carne procesada”, Disponible en: <https://www.who.int/features/qa/cancer-red-meat/es/>.

¹⁰ Barnard, Levin y Trapp, [El consumo de carne como factor de riesgo para la diabetes tipo 2] “Meat Consumption as a Risk Factor for Type 2 Diabetes”, Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3942738/>

¹¹ Micha, Michas y Mozaffarian, [La carne procesada y sin procesar y el riesgo de enfermedad de las arterias coronarias y diabetes tipo 2—una revisión actualizada de la evidencia] “Unprocessed Red and Processed Meats and Risk of Coronary Artery Disease and Type 2 Diabetes – An Updated Review of the Evidence”, Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3483430/>

¹² Academy of Nutrition and Dietetics, [Posición de la Academia de Nutrición y Dietética: Dietas Vegetarianas] “Position of the Academy of Nutrition and Dietetics: Vegetarian Diets”, Disponible en: [https://jandonline.org/article/S2212-2672\(16\)31192-3/abstract?fbclid=IwAR3qzwREH7_PlomBvhYLNPEJgWy3SrcSSNKppU49jBnAVIE5W1TIKLw7L_Q](https://jandonline.org/article/S2212-2672(16)31192-3/abstract?fbclid=IwAR3qzwREH7_PlomBvhYLNPEJgWy3SrcSSNKppU49jBnAVIE5W1TIKLw7L_Q)

¹³ Córdova, Viallon y otros, [Consumo de alimentos ultraprocesados y riesgo de multimorbilidad de cáncer y enfermedades cardiometabólicas: un estudio de cohorte multinacional] “Consumption of ultra-processed foods and risk of multimorbidity of cancer and cardiometabolic diseases: a multinational cohort study”, Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lanepi/article/PIIS2666-7762\(23\)00190-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanepi/article/PIIS2666-7762(23)00190-4/fulltext)

¹⁴ Universidad de Oxford, [La comida vegana es mejor para el planeta incluso si es procesada, confirma un estudio] “Vegan foods better for the planet even when processed, study confirms”, Disponible en: <https://www.smithschool.ox.ac.uk/news/vegan-foods-better-planet-even-when-processed-study-confirms>

¹⁵ Medical News Today, [¿Están todos los alimentos ultraprocesados vinculados al cáncer y la diabetes?] Are all ultra-processed foods linked to cancer and diabetes?, Disponible en: <https://www.medicalnewstoday.com/articles/ultra-processed-foods-linked-to-cancer-diabetes>

La presente acción pública de inconstitucionalidad se dirige en contra del artículo 54 (parcial) de la Ley 2277 de 2022 (**se subrayan los apartes acusados**):

Ley 2277 de 2022 (diciembre 13) “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia,

Decreta:

Artículo 54. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

TÍTULO X
IMPUESTOS SALUDABLES
CAPÍTULO I
IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS

Artículo 513-1. Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso,
2. La importación.

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas.

Se considera como bebida ultraprocesada azucarada la bebida líquida que no tenga un grado alcohólico volumétrico superior a cero coma cinco por ciento (0,5%) vol, y a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido.

En esta definición se incluyen bebidas gaseosas o carbonatadas, bebidas a base de malta, bebidas tipo té o café, bebidas a base de fruta en cualquier concentración, refrescos, zumos y néctares de fruta, bebidas energizantes, bebidas deportivas, refrescos, aguas saborizadas y mezclas en polvo.

Se consideran concentrados, polvos y jarabes las esencias o extractos de sabores que permitan obtener. bebidas saborizadas y los productos con o sin edulcorantes o saborizantes, naturales, artificiales o sintéticos, adicionados o no, de jugo, pulpa o néctar, de frutas, de verduras o legumbres y otros aditivos para alimentos, así como las mezclas a base de harina, fécula, extracto de malta y almidón.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los Jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales. No se considera azúcar añadido los edulcorantes sin aporte calórico.

Los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan azúcares añadidos y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
Extracto de malta; preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al cuarenta por ciento (40%) en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte; preparaciones alimenticias de productos de las partidas 04.01 a 04.04 que no contengan cacao o con un contenido de cacao inferior al cinco por ciento (5%) en peso calculado sobre una base totalmente desgrasada, no expresadas ni comprendidas en otra parte.	19.01. (excepto 19.01. 90.20. 00. y 19.01.20.00. 00)
Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva y el agua de coco) o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.	20.09
Mezclas en polvo de extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate y preparaciones a base de estos productos o a base de café, té o yerba mate; achicoria tostada y demás sucedáneos del café tostados y sus extractos, esencias y concentrados.	21.01
<u>Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09, excepto las aguas no saborizadas ni endulzadas.</u>	<u>22.02</u>
Preparaciones compuestas cuyo grado alcohólico volumétrico sea inferior o igual al cero coma cinco por ciento (0,5%) vol., para la elaboración de bebidas.	2106.90.21,00 y 2106.90.29.00

Parágrafo 1. Se encuentran exentas del impuesto las siguientes bebidas azucaradas:

1. Las fórmulas infantiles.
2. Medicamentos con incorporación de azúcares adicionados.
3. Los productos líquidos o polvo para reconstituir cuyo propósito sea brindar terapia nutricional para personas que no pueden digerir, absorber y/o metabolizar los nutrientes provenientes de la ingesta de alimentos.
4. Alimentos líquidos y/o polvos para propósitos médicos especiales.
5. Soluciones de electrolitos para consumo oral diseñados para prevenir la deshidratación producto de una enfermedad.

Parágrafo 2. Para la fiscalización y recaudo de este impuesto, y con el objetivo de garantizar la consistencia entre el etiquetado y el contenido de azúcares añadidos de las bebidas sujetas al mismo, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN deberá atender lo establecido en las Resoluciones 5109 del 2005 y 810 del 2021, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que las modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo 3. Las bebidas ultraprocesadas azucaradas a las que se refiere este artículo, no. causarán este impuesto cuando sean. exportados por el productor.

Parágrafo 4. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas: de. los bienes gravados con el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

Parágrafo 5. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El-tratamiento previsto en este parágrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

(...)

CAPÍTULO II

IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS 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 o grasas saturadas. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.

2. La importación.

Estarán sujetos a este impuesto los productos comestibles ultraprocesados que como ingredientes se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido en la tabla nutricional supere los siguientes valores:

Nutriente	Partidas arancelarias
Sodio	≥ 1 mg/kcal y/o ≥ 300 mg/100 g
Azúcares	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de grasas saturadas

Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla se procederá de acuerdo con el párrafo 1 del presente Artículo.

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos Ultraprocesados, como grasas, aceites, almidones y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la “purificación” de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, “mejoradores”, sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores, saborizantes y solventes).

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Tienen un elevado contenido en azúcares añadidos, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado sal/sodio; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.

Se entenderá por producto ultraprocesado que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (manteca vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.

Se consideran azúcares añadidos los monosacáridos y/o disacáridos que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen aquellos contenidos en los jarabes, en los concentrados de jugos de frutas o vegetales.

Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado azúcares; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se les hayan añadido azúcares según la definición del inciso anterior.

Por lo tanto, los bienes de las siguientes partidas y subpartidas estarán sujetos al presente impuesto en la medida en que contengan sodio, azúcares o grasas saturadas, y se cumpla con lo previsto en los incisos anteriores:

Producto	Partidas arancelarias
Productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, no expresados ni comprendidos en otra parte; <u>excepto el arequipe y/ o dulce de leche.</u>	04.04.90.00.00
Embutidos y productos similares de carne, despojos, sangre o de insectos; preparaciones alimenticias a base de estos productos, <u>excepto salchichón, mortadela y butifarra.</u>	16.01
Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos, sangre o de insectos.	16.02
<u>Artículos de confitería sin cacao (incluido el chocolate blanco)</u>	<u>17.04</u>
Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.	18.06
Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería, de la partida 19.05.	19.01.20.00.00
Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado (por ejemplo: hojuelas o copos de maíz); cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excepto la harina, grañones y sémola), precocidos o preparados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otra parte.	19.04
Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao; hostias, sellos vacíos de los tipos utilizados para medicamentos, obleas para sellar, pastas secas de harina, almidón o fécula, en hojas, y productos	19.05

similares. Excepto el pan y las obleas.	
<u>Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), sin congelar, excepto los productos de la partida 20.06</u>	<u>20.05</u>
Hortalizas, frutas u otros frutos o sus cortezas y demás partes de plantas, confitados con azúcar (almibarados, glaseados o escarchados).	20.06.00.00
Confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos, obtenidos por cocción incluso con adición de azúcar u otro edulcorante, excepto el bocadillo de guayaba.	20.07
Frutas u otros frutos y demás partes comestibles de plantas, preparados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante o alcohol, no expresados ni comprendidos en otra parte.	20.08
Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada.	21.03
Helados, incluso con cacao.	21.05
<u>Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.</u>	<u>21.06 excepto (21.06.90.21.00 y 21.06.90.29.00)</u>

Parágrafo 1. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla de que trata el inciso segundo del presente artículo se deberá tener cuenta lo siguiente:

a) Sodio: se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser cien gramos (100 g) o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a uno (1), será sujeto de impuesto. Por otro lado, debe calcular el contenido de sodio en cien gramos (100 g) y si este supera los trescientos - miligramos (300 mg), estará sujeto al impuesto. Es suficiente con que se cumpla una de las dos condiciones para ser sujeto al impuesto.

b) Azúcares: se debe identificar los azúcares añadidos según lo definido en el parágrafo 2 de este artículo. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares añadidos en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal/g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se - multiplica por cien (100). Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a diez por ciento (10%), estará sujeto al impuesto.

c) Grasas saturadas: se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal/g) en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por cien (100). Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla, y si es igual o superior a diez por ciento (10%) estará sujeto al impuesto.

Tratándose de bienes importados, lo indicado en el presente párrafo debe informarse en la declaración de importación.

Parágrafo 2. Los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas a los que se refiere este artículo, no causarán este impuesto cuando sean exportados por el productor.

Parágrafo 3. Las operaciones anuladas, rescindidas o resueltas de los bienes gravados con el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, darán lugar a un menor valor a pagar del impuesto, sin que otorgue derecho a devolución.

Parágrafo 4. No constituye hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley. El tratamiento previsto en este párrafo también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos.

(...)

IV. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

La norma acusada vulnera los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política, así como instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de inconstitucionalidad—el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos—.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Los efectos normativos de las normas acusadas

Los apartes acusados del artículo 54 tienen tres efectos:

- (i) Exceptúan el arequipe, el salchichón, la mortadela y la butifarra de los impuestos en cuestión;
- (ii) Gravan el arequipe vegetal (Partida 17.04), el salchichón vegetal, la mortadela vegetal y la butifarra vegetal (Partidas 20.05 y 21.06) con el impuesto en cuestión;

- (iii) Gravan las carnes vegetales equivalentes a las de vaca, cerdo, pollo y pescado (Partidas 20.05 y 21.06), los quesos vegetales (Partidas 20.05 y 21.06) y las leches vegetales (Partidas 22.02 y 21.06), sin gravar también sus equivalentes de origen animal.

En respuesta al derecho de petición 100000202-00677, adjunto a esta demanda, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) confirmó que los productos mencionados estarían incluidos en dichas partidas arancelarias, así:¹⁶

Partida arancelaria	Productos
17.04	Arequipe vegetal
20.05 y 21.06	Salchichón vegetal, mortadela vegetal, butifarra vegetal, carne vegetal equivalente a la de vaca, cerdo, pollo o pescado, quesos y leches vegetales
22.02	Leches vegetales

Fuente: elaboración propia con base en información de la DIAN

2. Cargo primero: violación del principio de no discriminación por razones de opinión filosófica, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política

a. Consideraciones generales sobre el principio de no discriminación

El artículo 13 de la Constitución Política establece que todas las personas “recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades.” En el segundo inciso, este artículo prohíbe la discriminación “por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” y establece que el Estado debe promover condiciones para que la igualdad sea “real y efectiva”.

La Corte Constitucional ha reconocido que algunas personas (conocidas como “veganos” o “vegetarianas”) escogen alimentarse exclusivamente de productos de origen vegetal como una expresión de su religión o sus convicciones. En la sentencia **T-077 de 2015**, la Corte tuteló los derechos fundamentales de una persona privada de la libertad que había solicitado una dieta especial. Según la Corte, “la alimentación constituye un proceso complejo, que va más allá de un grupo de ingredientes transformados. Se trata de un fenómeno social, cultural e identitario que termina por simbolizar una realidad. (...) Estas normas de comportamiento, entonces, no son meros hábitos deseables, sino que constituyen verdaderas manifestaciones de las convicciones religiosas que deben ser acatadas por parte de los creyentes”. En la misma línea argumentativa, en la sentencia **T-363 de 2018**, la Corte le advirtió a la entidad accionada que debía garantizar una alimentación vegetariana a una persona privada de la libertad. Según la Corte, “la verdadera protección de la libertad religiosa y de cultos implica la defensa de sus manifestaciones externas y, en este caso, la alimentación vegetariana es una forma de

¹⁶ Si bien la DIAN aclaró que la certificación formal de la clasificación arancelaria de un producto requiere analizar “su composición, grado y forma de elaboración, presentación y uso”, el derecho de petición es claro en enumerar las partidas arancelarias en las que estarían incluidos estos productos (véase el derecho de petición adjunto, página 2).

exteriorización de las creencias que profesa el tutelante y que deben ser protegidas en el marco de la relación de sujeción.”

Otros tribunales alrededor del mundo han reconocido que la decisión de alimentarse exclusivamente de alimentos de origen vegetal debe ser protegida judicialmente. En el Reino Unido, en 2020, un juez reconoció que el “veganismo ético” es una creencia filosófica que puede asimilarse a las creencias religiosas o culturales, y que, por lo tanto, las personas veganas merecen protección legal contra la discriminación cuando son despedidas o tratadas injustamente por ese motivo.¹⁷ En febrero de 2024, en Dinamarca, un juez determinó que el veganismo es una categoría protegida por el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y decidió que restringir el acceso a alimentos de origen vegetal es una forma de discriminación vulneradora de los derechos a la libertad de pensamiento y de conciencia.¹⁸ En Canadá, un bombero vegano alegó que su empleador había vulnerado sus derechos humanos debido a que le negaba el suministro de alimentos de origen vegetal.¹⁹

b. Aplicación en el presente caso

Muchas personas escogen alimentarse principal o exclusivamente de alimentos de origen vegetal como una manifestación de sus opiniones filosóficas: por ejemplo, como una forma de rechazar la explotación a la que son sometidos miles de animales usados para consumo humano o de protestar contra las nefastas consecuencias ambientales de la industria pecuaria.

Mediante la norma acusada, el Congreso de la República impuso una mayor carga tributaria sobre los productos que consumen las personas veganas o vegetarianas. Esta decisión es discriminatoria porque impone mayores costos sobre productos indispensables e insustituibles para ellas y representa un obstáculo injustificado para sus convicciones filosóficas. En efecto, incrementar el costo de productos básicos para las personas veganas o vegetarianas (como la carne vegetal equivalente a la de vaca, cerdo, pollo o pescado, los quesos y las leches vegetales), sin ninguna justificación legítima, implica hacer una diferenciación arbitraria prohibida por la Constitución Política.

En la sentencia **C-102 de 2021**, la Corte Constitucional analizó un escenario similar, en el que el Congreso gravó la copa menstrual, un producto destinado a una población específica, protegida por las categorías del artículo 13 superior. En dicha sentencia, la Corte catalogó las copas menstruales como productos insustituibles no porque no existieran otras opciones en el mercado (pues existen las toallas higiénicas y los tampones), sino porque “no es posible elegir

¹⁷ BBC, [El veganismo ético es una creencia filosófica, establece un tribunal] “Ethical veganism is philosophical belief, tribunal rules“, Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-50981359>

¹⁸ European Vegetarian Union, [El veganismo es una creencia protegida según corte danesa], “Veganism determined a protected belief by a Danish court“, Disponible en: <https://www.euroveg.eu/veganism-determined-a-protected-belief-by-danish-court/#:~:text=In%20a%20landmark%20decision%2C%20a.European%20Convention%20on%20Human%20Rights.>

¹⁹ Washington Post, [Bombero vegano Adam Knauff demanda por habersele negado el acceso a su ‘creencia] “Vegan firefighter Adam Knauff sues for being denied access to his ‘creed’“, Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/nation/2019/05/22/vegan-firefighter-adam-knauff-canada-human-rights/>

sobre su uso”. En otras palabras, porque son productos “de consumo diferencial”, indispensables para la gestión menstrual de mujeres y personas menstruantes. Por lo anterior, la Corte estableció que la medida impactaba de forma desproporcionada a las mujeres y personas menstruantes y, por lo tanto, constituía un acto de discriminación por razones de sexo o género.

En este caso, de forma similar, los productos de origen vegetal gravados por la norma acusada son insustituibles porque son indispensables para que las personas veganas y vegetarianas puedan manifestar sus opiniones filosóficas y ejercer su libre desarrollo de la personalidad. En este sentido, para una persona vegana o vegetariana no sería posible elegir entre un producto de origen vegetal y uno de origen animal, sino que es necesario consumir exclusivamente los de origen vegetal. Como en el caso citado, en esta ocasión el Congreso usó una de las categorías de discriminación mencionadas en el artículo 13 superior –la opinión filosófica– como parámetro para hacer una diferenciación tributaria. Por lo tanto, la medida resultante es discriminatoria porque impacta de forma desproporcionada a las personas veganas o vegetarianas por el solo hecho de serlo, sin ninguna justificación legítima.

3. Cargo segundo: violación de los principios de igualdad y equidad tributaria horizontal, consagrados en los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política

a. Consideraciones generales sobre los principios de igualdad y equidad tributaria

La Corte Constitucional ha sostenido que el principio y derecho a la igualdad, contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, exige “un trato igualitario entre iguales y desigual entre desiguales”.²⁰ Por ello, el principio de igualdad presupone usar un criterio de comparación para determinar si dos determinados grupos de personas deben ser tratados de forma igual o diferenciada. Esta metodología garantiza que las regulaciones legales sean racionales y no arbitrarias.

Según lo ha establecido esta Corte, una regulación puede ser arbitraria al menos de tres formas: (i) de forma infra-inclusiva, cuando la ley omite incluir a todas las personas en similar situación a la luz del fin buscado; (ii) de forma sobre-inclusiva, cuando la ley incluye en la misma regulación a personas diferentes a la luz del fin buscado; (iii) y de forma tanto infra-inclusiva como sobre-inclusiva, cuando excluye a personas iguales e incluye a personas diferentes al mismo tiempo.²¹

En materia tributaria, el principio de igualdad se concreta en el principio de equidad tributaria. De acuerdo con la Corte Constitucional, este principio prohíbe “las formulaciones [tributarias] legales que establezcan tratamientos diferenciados injustificados”.²² Por lo anterior, esta Corte ha sostenido que existe una vulneración del principio de equidad tributaria cuando una norma “grava de manera disímil a sujetos o situaciones jurídicas análogas, sin que concurra una justificación constitucionalmente atendible para ello”.²³

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-540 de 2023.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-433 de 2021.

²² Corte Constitucional, sentencia C-066 de 2021.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-503 de 2023.

El principio de equidad tributaria tiene dos dimensiones, una vertical y una horizontal. La dimensión vertical exige que “quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto”²⁴, mientras que la dimensión horizontal ordena que los tributos graven “de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago”.²⁵ La equidad tributaria horizontal no pretenda una igualdad absoluta entre todos los contribuyentes, sino un sistema que no contenga “cargas excesivas o beneficios exagerados”.²⁶ Dicho de otra forma, en tanto es una expresión del principio de igualdad, el principio de equidad tributaria horizontal exige del Estado un trato igualitario entre iguales y desigual entre desiguales, sin “imponer cargas o beneficios tributarios irrazonables y desproporcionados fundados en criterios infra-inclusivos o supra-inclusivos”.²⁷ En palabras de esta Corte, “habrá una afectación del principio de equidad horizontal cuando el juez constitucional constate que una norma prevé una carga o beneficio tributario diferenciado entre sujetos comparables.”²⁸

Para determinar si una norma tributaria vulnera el principio de equidad horizontal, esta Corte ha aplicado un test integrado de igualdad leve.²⁹ Sin embargo, cuando se ha encontrado un indicio de arbitrariedad en la norma acusada, esta Corte ha aplicado un test integrado de igualdad intermedio o, excepcionalmente, estricto.³⁰ Dicho indicio de arbitrariedad existe cuando “la exclusión se niega a un contribuyente que se encuentra en la misma situación formal que la de los destinatarios de la norma favorable y no haya razones poderosas de política fiscal o fines extrafiscales relevantes que estén al servicio de bienes protegidos por la Constitución”.³¹

Adicionalmente, la Corte ha establecido que el legislador vulnera el principio de equidad tributaria cuando “de manera indiscriminada, sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación, se modifica un sistema tributario”³² y cuando se extiende la base tributaria a productos “de los cuales depende ineludiblemente el goce efectivo del derecho al mínimo vital de un amplio sector de la población del país”.³³

b. Aplicación al presente caso

Según esta Corte, el principio de equidad tributaria puede ser abordado (i) analizando el sistema tributario en su conjunto o (ii) analizando un tributo en particular.³⁴ La presente acción de inconstitucionalidad examinará este principio en relación con los “impuestos saludables” contenidos en la Ley 2277 de 2022.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-056 de 2019.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-397 de 2011.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-521 de 2019.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-540 de 2023.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2023.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2023.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2023.

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2023.

³² Corte Constitucional, sentencia C-776 de 2003.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-776 de 2003.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2023.

Como se mostrará en este apartado, la norma acusada establece un trato desigual entre iguales sin justificación alguna. De hecho, ni la ley ni sus antecedentes discuten las posibles similitudes o diferencias entre los sujetos y los productos aquí tratados. A continuación, se empleará el test integrado de igualdad con el fin de describir: (i) el criterio de comparación; (ii) el trato diferenciado; y (iii) la ausencia de razonabilidad o justificación constitucional de este trato. En esta última etapa, se hará énfasis en que la norma vulnera los principios invocados sin importar si esta Corte aplica un test intermedio o leve.

i. Los sujetos comparados y el criterio de comparación

Los impuestos saludables son impuestos indirectos, pues se causan cuando una persona consume determinado producto. Como lo ha afirmado esta Corte, “en el caso de los impuestos indirectos, el responsable del impuesto no es quien soporta la carga económica del gravamen, sino que este actúa como recaudador, trasladando el impacto económico al consumidor final”.³⁵ Por lo anterior, si bien el hecho generador del impuesto es la producción, comercialización e importación de determinados productos, el “hecho objetivo”³⁶ que genera el impuesto es el consumo de dichos productos y quien asume el costo del impuesto es el consumidor.

En este caso, es posible distinguir dos grupos de consumidores: (i) por una parte, los consumidores de arequipe, salchichón, mortadela, butifarra, carnes de vaca, cerdo, pollo y pescado, quesos y leche de origen animal; (ii) y, por otra parte, los consumidores de los mismos productos, pero elaborados exclusivamente con ingredientes de origen vegetal.

El criterio de comparación está compuesto por dos elementos:

- (i) primero, la compra de una serie de productos específicos, en este caso, el arequipe, salchichón, mortadela, butifarra, carnes de vaca, cerdo, pollo y pescado, quesos y leche;
- (ii) y, segundo, “la importancia de estos productos en la canasta básica de los hogares colombianos”, por la cual el legislador decidió que no estarían sujetos a los impuestos en cuestión.³⁷

Aunque los dos grupos consumen productos equivalentes, los consumidores veganos o vegetarianos los consumen únicamente en su versión vegetal, porque su opinión filosófica los lleva a rechazar aquellos productos cuya elaboración implica la explotación y el sufrimiento animal y la depredación del ambiente. Aparte de su elaboración con productos de origen vegetal o animal, la presentación, el uso y la importancia de estos productos en la canasta básica es la misma para ambos grupos de consumidores.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-435 de 2023.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-435 de 2023.

³⁷ “Ahora bien, considerando la importancia de algunos de estos productos en la canasta básica de los hogares colombianos, algunos bienes no serán gravados por este impuesto para no afectar el ingreso de los hogares más vulnerables, entre los que se destacan la mortadela, la butifarra, el salchichón, entre otros.” Exposición de motivos de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, p. 62.

Además, aunque la composición de los productos varía—pues unos contienen ingredientes de origen animal y los otros no—, ambos grupos de productos tienen potenciales externalidades negativas para la salud como las que la norma corrige. En efecto, el consumo de alimentos procesados, carne y lácteos de origen animal ha sido asociado con el desarrollo de cáncer, diabetes y enfermedades cardiovasculares.^{38 39 40} Y, si bien el consumo de los productos equivalentes de origen vegetal—incluso si son procesados— es considerado saludable por la comunidad científica,^{41 42 43} en ocasiones estos productos pueden tener alto contenido de sodio, grasas o azúcares. Por lo anterior, aunque no son idénticos, ambos grupos de productos son comparables a la luz de la finalidad de la norma, pues tienen potenciales externalidades negativas para la salud como las que la norma busca corregir.

En suma, los dos grupos de consumidores son comparables porque compran los mismos productos—aunque de origen animal o vegetal— y porque estos equivalen en su presentación, uso, importancia y potenciales externalidades negativas para la salud, pese a tener una composición distinta.

i. El trato diferenciado

Los consumidores de arequipe, salchichón, mortadela, butifarra, carnes de vaca, cerdo, pollo y pescado, quesos y leche de origen animal pueden pagar un precio comparativamente menor, pues dichos productos no quedaron sujetos a los impuestos en cuestión. En cambio, los consumidores de arequipe, salchichón, mortadela, butifarra, carnes de vaca, cerdo, pollo y pescado, quesos y leche de origen vegetal están obligados a pagar un precio comparativamente mayor. Esta imposición tributaria sobre los productos de origen vegetal y no sobre los de origen animal resulta en un trato desigual entre sujetos iguales.

ii. El trato diferenciado es injustificado

³⁸ Organización Mundial de la Salud (OMS), “Carcinogenicidad del consumo de carne roja y de la carne procesada”, Disponible en: <https://www.who.int/features/qa/cancer-red-meat/es/>.

³⁹ Barnard, Levin y Trapp, [El consumo de carne como factor de riesgo para la diabetes tipo 2] “Meat Consumption as a Risk Factor for Type 2 Diabetes”, Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3942738/>

⁴⁰ Micha, Michas y Mozaffarian, [La carne procesada y sin procesar y el riesgo de enfermedad de las arterias coronarias y diabetes tipo 2—una revisión actualizada de la evidencia] “Unprocessed Red and Processed Meats and Risk of Coronary Artery Disease and Type 2 Diabetes – An Updated Review of the Evidence”, Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3483430/>

⁴¹ Córdova, Viallon y otros, [Consumo de comida ultraprocesada y riesgo de multimorbilidad del cáncer y enfermedades cardiometabólicas] “Consumption of ultra-processed foods and risk of multimorbidity of cancer and cardiometabolic diseases: a multinational cohort study”, Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lanepi/article/PIIS2666-7762\(23\)00190-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanepi/article/PIIS2666-7762(23)00190-4/fulltext)

⁴² Universidad de Oxford, [La comida vegana es mejor para el planeta incluso si es procesada, confirma un estudio] “Vegan foods better for the planet even when processed, study confirms”, Disponible en: <https://www.smithschool.ox.ac.uk/news/vegan-foods-better-planet-even-when-processed-study-confirms>

⁴³ Medical News Today, [¿Están todos los alimentos ultraprocesados vinculados al cáncer y la diabetes?] Are all ultra-processed foods linked to cancer and diabetes?, Disponible en: <https://www.medicalnewstoday.com/articles/ultra-processed-foods-linked-to-cancer-diabetes>

El Congreso de la República tomó esta decisión sin discusión sobre las consecuencias de imponer mayores costos sobre los alimentos de origen vegetal y, por lo tanto, sin justificación constitucional alguna. Este tipo de decisiones indiscriminadas, injustificadas y arbitrarias, sin siquiera un mínimo de deliberación democrática, han sido consideradas inconstitucionales por esta Corte.⁴⁴ Esto es especialmente cierto cuando el impuesto en cuestión se impone sobre productos “de los cuales depende ineludiblemente el goce efectivo del derecho al mínimo vital”,⁴⁵ como sucede en este caso por tratarse de productos insustituibles de la canasta básica familiar en hogares veganos o vegetarianos.

Adicionalmente, como se mostrará a continuación, el trato diferenciado es inconstitucional a la luz del juicio de razonabilidad aplicado por la Corte en estos casos. De acuerdo con los criterios que ha adoptado la Corte, en este caso debe aplicarse un test intermedio. Por un lado, en materia tributaria existe una mayor libertad de configuración legislativa, por lo que no podría aplicarse un test estricto. Por otro lado, existe un indicio de arbitrariedad, dado que el Congreso omitió por completo discutir el tratamiento diferenciado a los productos de origen animal y vegetal. Además, el Congreso hizo una diferenciación que impone mayores cargas sobre una categoría sospechosa, pues impuso mayores cargas a los consumidores que por opinión filosófica son veganos o vegetarianos. Por lo anterior, tampoco podría aplicarse un test de intensidad leve.

El primer paso del test de intensidad intermedia consiste en establecer si el trato diferenciado busca un fin “legítimo y constitucionalmente importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver”.⁴⁶ Si bien los impuestos saludables tienen un fin legítimo e importante, consistente en desincentivar el consumo de productos potencialmente nocivos para la salud, el trato diferenciado en este caso no cumple ningún fin constitucional, sino que se debe a una omisión del legislador. Por lo tanto, la medida es injustificada incluso desde el primer paso del test de intensidad intermedia.

El segundo paso del test de intensidad intermedia consiste en determinar si el trato diferenciado es evidentemente desproporcionado. En esta etapa, la medida también es injustificada. En efecto, el trato diferenciado entre productos de origen animal y de origen vegetal no produce ningún beneficio para la salud pública ni para ningún otro fin constitucional. Al contrario, el trato diferenciado vulnera el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación por razones de opinión filosófica, pues representa un obstáculo injustificado y arbitrario para los consumidores veganos o vegetarianos. Dado que el trato diferenciado produce una vulneración grave de los derechos de estos consumidores, sin producir ningún beneficio constitucional, dicho trato es evidentemente desproporcionado.

Por último, incluso si esta Corte aplicara un test de intensidad leve, la medida sería inconstitucional. En el test leve, la Corte debe examinar en primer lugar si el medio utilizado por el legislador está prohibido por la Constitución. En este caso, en efecto, el medio utilizado

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-776 de 2003.

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-776 de 2003.

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-015 de 2014.

por la norma está prohibido en los artículos 13, 95.5 y 363 de la Constitución Política. En su conjunto, estos artículos prohíben establecer tributos que introduzcan “diferenciaciones de trato exageradas, notoriamente discriminatorias y manifiestamente desproporcionadas”.⁴⁷ Por los motivos anteriormente expuestos, diferenciar arbitrariamente entre consumidores de productos de origen animal y vegetal, sin justificación constitucional alguna, produce resultados discriminatorios, desproporcionados e irrazonables.

En conclusión, la norma acusada trata de forma diferente a consumidores que están en igualdad de condiciones, porque compran productos equivalentes en su presentación, uso, importancia y potenciales externalidades negativas para la salud, pese a tener una composición distinta. Dicho trato diferenciado no persigue ningún fin constitucional y, al contrario, produce consecuencias discriminatorias. Por lo tanto, la norma vulnera los principios de igualdad y equidad tributaria.

4. Cargo tercero: violación del principio progresividad y no regresividad de los DESC consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos

a. Consideraciones generales sobre las normas vulneradas

El principio de progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales (DESC) y la consecuente prohibición de regresividad de esos derechos está consagrado en varios instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, en particular:

- El artículo el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC);
- El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica);
- Los artículos 1 y 4 del Protocolo de San Salvador.

La Corte Constitucional ha establecido que este principio requiere el “reconocimiento de prestaciones mayores y superiores de cada uno de estos derechos e implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección no se puede retroceder frente al nivel de protección al que se ha llegado o conseguido”.⁴⁸ Además, se han identificado cuatro elementos que hacen parte de dicho principio:

“(i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; (ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho; (iii) la obligación de adoptar medidas positivas, deliberadas, y en un plazo razonable para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual la progresividad es

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2023. En esta sentencia, la Corte encontró que una norma que trata de forma desigual a contribuyentes iguales emplea un medio prohibido por la Constitución y, por tanto, es inconstitucional.

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2011, en referencia al contenido de la sentencia SU-225 de 1997.

incompatible, por definición, con la inacción estatal; y (iv), la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos”.⁴⁹

Según la Corte, una medida se considera regresiva cuando: (i) disminuye el “radio de protección de un derecho social”; (ii) reduce los recursos públicos invertidos para satisfacer un derecho social; (iii) aumenta el costo para acceder al derecho; (iv) o “retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social”.⁵⁰

En varias ocasiones, esta Corte ha examinado el principio de progresividad y no regresividad en relación con la imposición o modificación de tributos. La Corte ha sostenido de forma pacífica que el principio de progresividad y no regresividad de los DESC constituye un límite a la libertad de configuración legislativa en materia tributaria.⁵¹

Según esta Corte, toda medida regresiva se presume inconstitucional, a menos que el Estado pruebe que existen razones poderosas que justifiquen la regresión del derecho. En palabras de la Corte, “todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado (...) debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo”.⁵²

Esta Corte ha aplicado cuatro pasos para analizar si una medida regresiva es inconstitucional, consistentes en verificar:

1. Si la medida persigue una finalidad constitucionalmente imperativa;
2. Si el instrumento utilizado para alcanzar ese fin es idóneo;
3. Si la medida es necesaria, es decir, si hay otros medios menos regresivos para lograr el fin buscado;
4. Si la medida es proporcional en sentido estricto, sin afectar el núcleo mínimo del derecho en cuestión.⁵³

b. Aplicación al presente caso

Como se expuso en la introducción de esta demanda, los productos de origen animal que la norma acusada exceptúa de los impuestos saludables tienen un impacto significativo sobre los animales, el ambiente y la salud pública. En cambio, los productos de origen vegetal que quedaron gravados con dichos impuestos son comparativamente menos nocivos, pues no implican infligir sufrimiento sobre los animales, tienen menores impactos ambientales y son más saludables.

Al exceptuar los primeros productos y gravar los segundos, el Congreso vulneró el principio de progresividad y no regresividad de los DESC en dos componentes: (i) en primer lugar, vulneró

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencias C-486 de 2016, C-115 de 2017, C-327 de 2019 y C-277 de 2021, entre otras.

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-503 de 2014.

⁵¹ Véanse las sentencias C-507 de 2008, C-182 de 2010, C-503 de 2014, C-492 de 2015, C-209 de 2016 y C-117 de 2018, entre otras.

⁵² Corte Constitucional, sentencia C-038 de 2004.

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-327 de 2019.

“el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho”⁵⁴; (ii) y, en segundo lugar, vulneró la prohibición de retroceder en la garantía de los derechos sociales.

i. El deber de observar el principio de no discriminación

En la sentencia **C-115 de 2017**, la Corte Constitucional estableció que, cuando la acusación de vulneración del principio de progresividad no recaiga sobre la falta de satisfacción de los mínimos prestacionales, sino sobre una medida que en principio amplía el rango de eficacia de un derecho, “el criterio para evaluar su constitucionalidad consiste en el respeto del principio de igualdad”.⁵⁵

En este caso, en principio, los impuestos saludables buscan ampliar el rango de protección del derecho a la salud al desincentivar productos potencialmente nocivos. Sin embargo, como se explicó en los cargos primero y segundo, el trato diferenciado a los consumidores de productos equivalentes de origen animal y vegetal resulta en un trato discriminatorio, contrario a los principios de igualdad y equidad tributaria. Al no observar el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, la norma acusada vulnera el principio de progresividad y no regresividad y, por lo tanto, es inconstitucional.

ii. La prohibición de regresividad

Adicionalmente, la norma acusada es regresiva porque contiene un trato diferenciado que reduce el rango de protección de los derechos a gozar de un ambiente sano y a la salud, aumenta el costo para acceder a estos derechos y en general retrocede en el nivel de satisfacción alcanzado previamente.

Los derechos a gozar de un ambiente sano y a la salud están consagrados en los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, así como en la Constitución misma (artículos 93 y 49, entre otros). Además, la Corte Constitucional ha establecido de forma pacífica que la protección de los animales (tanto silvestres como domésticos) hace parte del derecho a gozar de un ambiente sano.⁵⁶

Antes de la expedición de la norma acusada, los productos de origen animal y vegetal de los que trata esta demanda (el arequipe, salchichón, mortadela, butifarra, carnes de vaca, cerdo, pollo y pescado, quesos y leche) no eran incentivados ni desincentivados por el Estado y, en ese sentido, eran tratados de forma idéntica. Este tratamiento igualitario en materia tributaria garantizaba un mínimo de protección a los animales, el ambiente y la salud, pues los consumidores podían elegir productos de origen vegetal sin asumir mayores cargas por hacerlo.

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencias C-486 de 2016, C-115 de 2017, C-327 de 2019 y C-277 de 2021, entre otras.

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-115 de 2017.

⁵⁶ Véanse las sentencias C-666 de 2010, C-45 de 2019, C-148 de 2022, entre otras.

En otras palabras, el costo para acceder a una mayor protección de los animales, el ambiente y la salud era comparativamente menor al que existe después de promulgada la norma.

La norma acusada modifica esta situación preexistente y desincentiva los productos de origen vegetal sin darles el mismo tratamiento a los productos equivalentes de origen animal. Al hacerlo, la norma tiene tres efectos:

- (i) En primer lugar, reduce el rango de protección de los derechos a gozar de un ambiente sano y a la salud. En efecto, mediante la norma acusada, el Estado desincentiva los productos que más benefician a los animales, el ambiente y la salud y exceptúa de la medida de desincentivo productos que son más nocivos. En consecuencia, la norma incentiva la desprotección de los animales, el ambiente y la salud.
- (ii) En segundo lugar, aumenta el costo para acceder a estos derechos. Como se explicó anteriormente, la norma impone un mayor costo y, por lo tanto, un obstáculo al consumo de productos que benefician a los animales, el ambiente y la salud.
- (iii) En tercer lugar, como consecuencia de los dos puntos anteriores, la norma retrocede en el nivel de satisfacción de estos derechos alcanzado previamente.

Como se describió en el cargo segundo, el trato diferenciado no persigue una finalidad constitucionalmente imperativa, sino que es resultado de una omisión inopinada del legislador. Además, el trato diferenciado no es idóneo ni necesario para alcanzar ningún fin constitucional. Por último, como se explicó anteriormente, la medida es desproporcionada, porque vulnera derechos y principios constitucionales (la no discriminación, igualdad, equidad tributaria y progresividad) sin alcanzar ningún fin constitucionalmente legítimo.

VI. PRETENSIÓN

Por las razones expuestas, solicitamos a la Corte Constitucional que:

DECLARE la exequibilidad condicionada del artículo 54 (parcial), en el entendido que no están sujetos a los impuestos saludables (1) el arequipe o dulce de leche de origen vegetal; (2) el salchichón, mortadela y butifarra de origen vegetal; (3) las carnes de origen vegetal equivalentes a las de vaca, cerdo, pollo y pescado, y los quesos y leches de origen vegetal.

VII. DOCUMENTOS ADJUNTOS

En virtud de lo consagrado en los artículos 40, 241.4 y 242.1 de la Constitución Política, adjuntamos copia de nuestras cédulas de ciudadanía.

También adjuntamos la respuesta al derecho de petición 100000202-00677 emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), conforme fue anunciado en esta acción.

Atentamente,



Andrea Padilla Villarraga
C.C. 52.440.836 de Bogotá D.C.
PhD, Senadora de la República
andrea.padilla@senado.gov.co



Ricardo Díaz Alarcón
C.C. 1.020.813.498 de Bogotá D.C.
Abogado, T.P No. 351.742 del C.S.J.
ricardodiaz.5@hotmail.com



DIAN

10000202 - **00677**

Bogotá D.C., 08 de abril de 2024

Doctora
ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Honorable Senadora de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
andrea.padilla@senado.gov.co



Unidad de Correspondencia

Al Contestar cite Rad: **2024-1-3.5.1-000826** Id: **10503**
Fecha: 2024-04-09 Hora:09:46 N. Destinatarios:1
Correspondencia: Dos folios
Anexos: Sin Anexos

Asunto: RADICADO SISCO D.G. 2294- Partidas y subpartidas arancelarias.

Honorable Senadora, reciba un cordial saludo.

Con ocasión a su derecho de petición, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN procede a dar respuesta en los siguientes términos:

“(...) solicito amablemente se me informe las partidas y subpartidas arancelarias en las que se clasifican los siguientes productos:

- 1. Arequipe vegetal o a base de plantas***
- 2. Salchichón vegetal o a base de plantas***
- 3. Mortadela vegetal o a base de plantas***
- 4. Butifarra vegetal o a base de plantas***
- 5. Carne vegetal o a base de plantas equivalente a la carne de vaca, cerdo, pollo o pescado***
- 6. Quesos vegetales o a base de plantas***
- 7. Leches vegetales o a base de plantas”***

Al respecto es necesario precisar que la nomenclatura utilizada en el arancel de aduanas de Colombia se basa en la nomenclatura del Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, administrado por la Organización Mundial de Aduanas – OMA_, suscrito por Colombia mediante Ley 646 de 2001.

Para clasificar correctamente cada producto en la nomenclatura del Sistema Armonizado, se requiere conocer **su composición, grado y forma de elaboración, presentación y uso**, de modo tal que se tenga la plena identificación del producto y con ello se pueda aplicar correctamente las Reglas Generales Interpretativas para la clasificación de mercancías en el arancel de aduanas.

No obstante, para efectos de poder dar una orientación general se informa que las preparaciones alimenticias de origen vegetal, listas para consumo humano, usualmente se clasifican en la Sección IV del arancel de aduanas, concretamente en los Capítulos 19 a 22 que contemplan de manera general



00677

los siguientes productos:

Capítulo	Título
17	Azúcares y artículos de confitería
18	Cacao y sus preparaciones
19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería
20	Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas
21	Preparaciones alimenticias diversas
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre

Así mismo, se brindan las siguientes orientaciones sobre la clasificación de algunos de los bienes considerados en su petición, aclarando que, para certificar su clasificación arancelaria, se requiere contar con la información antes mencionada por cada producto objeto de su interés:

Ítem	Producto	Posible partida	Observaciones
1	Arequipe vegetal o a base de plantas	17.04	Siempre que se trate de un artículo de confitería con contenido de azúcar.
2	Salchichón vegetal o a base de plantas	20.04, 20.05 o 21.06	
3	Mortadela vegetal o a base de plantas	20.04, 20.05 o 21.06	
4	Butifarra vegetal o a base de plantas	20.04, 20.05 o 21.06	Se requiere conocer la composición, grado y forma de elaboración, presentación y uso.
5	Came vegetal o a base de plantas equivalente a la carne de vaca, cerdo, pollo o pescado	20.04, 20.05 o 21.06	
6	Quesos vegetales o a base de plantas	20.04, 20.05 o 21.06	Se requiere conocer la composición, grado y forma de elaboración, presentación y uso.
7	Leches vegetales o a base de plantas	21.03, 21.06 o 22.02	Dependiendo de si es una bebida lista para consumo o una preparación líquida para otros usos.

Lo anterior en aras de poder facilitar de manera oportuna la información, sin embargo, de requerirse la correcta clasificación arancelaria de cada producto es necesario que se indique para cada uno de ellos:

- Composición (materias primas y porcentajes),



DIAN

00677

- Grado de elaboración (terminado o no, listo para consumo inmediato o no),
- Forma de elaboración (materias primas y procesos involucrados),
- Presentación (empaques; peso; si está fresco, refrigerado, congelado, seco u otro),
- Uso (alimentación animal o humana),
- Fichas técnicas, etiquetas y cualquier información adicional que ayude a identificar plenamente la mercancía objeto de análisis.

En los anteriores términos se da por resuelta la solicitud. Cualquier inquietud adicional, con gusto será atendida.

Cordialmente,

LUIS CARLOS REYES HERNÁNDEZ
Director General
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

Proyectó y revisó: Sonia Victoria Robles Marum- Directora de Gestión de Aduanas (A)
Aprobó: María Alexandra Rizo Arango - Asesora Dirección General

