

**¿POR QUÉ NO FUERON GRAVADAS LAS BEBIDAS AZUCARADAS EN  
COLOMBIA EN 2016? UN ANÁLISIS DEL PROCESO LEGISLATIVO EN LA  
REFORMA TRIBUTARIA**

**CARLOS ALBERTO MEDINA CRUZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
BOGOTA D.C.  
2019**

**¿POR QUÉ NO FUERON GRAVADAS LAS BEBIDAS AZUCARADAS EN  
COLOMBIA EN 2016? UN ANÁLISIS DEL PROCESO LEGISLATIVO EN LA  
REFORMA TRIBUTARIA**

**CARLOS ALBERTO MEDINA CRUZ**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTER EN  
ESTUDIOS POLÍTICOS**

**DIRECTOR**

**NICOLÁS SEBASTIÁN SANTAMARÍA URIBE  
POLITÓLOGO, MAGISTER EN CIENCIA POLÍTICA Y  
CANDIDATO A DOCTOR EN DERECHO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
BOGOTA D.C.**

**2019**

## TABLA DE CONTENIDO

Prefacio	Pág. 4
Introducción	5
Capitulo Uno. Consideraciones Teóricas	11
Capitulo Dos. Metodología	23
Capitulo Tres. Descripción Densa	27
Capitulo Cuatro. Análisis y Conclusiones	48
Bibliografía académica	57
Bibliografía de las Gacetas del Congreso	63
Anexos	66

## PREFACIO

Como ingeniero civil trabajé en el sector del petróleo y el gas con grandes compañías dentro y fuera de Colombia. Colaboré en el desarrollo de importantes proyectos de alto despliegue técnico y gran inversión de capital. En ese mundo empresarial la contratación de obras públicas y proyectos energéticos genera y requiere de una estrecha relación entre lo público y lo privado, situación que jamás ha estado exenta de suspicacias y cuestionamientos.

Mi experiencia profesional me llevó a escoger como tema de investigación las relaciones entre las empresas privadas y la política. Específicamente, me empecé a interesar por las relaciones entre los empresarios y la rama legislativa en Colombia. Esta inquietud me hizo concentrarme en el análisis del trámite de las reformas tributarias. Uno de los resultados que me pareció más llamativo en el trámite de dichas reformas, fue la negación, por parte del Congreso, de un artículo que pretendía que se gravaran las bebidas azucaradas.

Al iniciar esta investigación, al igual que muchos colombianos, creía que esto era simplemente el resultado de tener un Congreso “manipulado” por los grandes grupos empresariales pues me parecía obvio que ponerles impuestos a estas bebidas era necesario para disminuir el consumo y mejorar las condiciones de salud de la sociedad. Sin embargo, al adentrarme en el trámite de este artículo me encontré con algo que no esperaba. Descubrí que, contrario a lo que la mayoría de ciudadanos piensan, lo que se aprueba en el Congreso colombiano es el resultado de complejos procesos de toma de decisiones, posiciones políticas contraintuitivas e incluso de debates técnicos sobre el impacto de los cambios en el diseño institucional. En otras palabras, me encontré con algo que, de no haberlo estudiado, difícilmente lo hubiera creído posible.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca describir, a través de un análisis de caso, la influencia que ejercieron los sectores que producen y comercializan bebidas azucaradas sobre la Rama Legislativa durante el trámite de la Reforma Tributaria de 2016 para que dichos productos, que inicialmente iban a ser objeto de impuesto por razones de salud pública, terminaran por no ser gravados.

El Ministerio de Hacienda en cabeza de Mauricio Cárdenas Santamaría, miembro del Partido Conservador Colombiano y con una larga trayectoria pública, presentó ante el Congreso de la República un proyecto de Reforma Tributaria de *carácter estructural* (Gaceta No. 894, 2016, p. 1) con el objetivo, según el Gobierno, de mejorar la situación de las finanzas públicas debido a la caída de los precios del petróleo en 2014. Esta Reforma estaba encaminada a castigar con cárcel la evasión y la elusión de impuestos, a poner bajo control a las entidades sin ánimo de lucro, a implementar el monotributo a pequeños comerciantes, a aumentar la base gravable de renta para personas naturales, a reducir la tarifa de renta para empresas, a aumentar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e implementar “impuestos verdes” a los combustibles, entre otras medidas.

Después de surtido el proceso legislativo se aumentó el porcentaje del IVA del 16% al 19% - convirtiéndose en la mayor fuente de nuevos ingresos en la nueva Reforma - pero sin ampliar la base de aplicación a más productos y servicios. Con relación al impuesto de renta, en el caso de las empresas se unificó en un solo gravamen con un recaudo menor. Sin embargo, por otro lado, se amplió la base gravable a las personas naturales sin ningún logro positivo en el recaudo. Adicionalmente, el gravamen a los movimientos financieros, conocido como *cuatro por mil*, se mantuvo a pesar de los efectos negativos que ha tenido este impuesto sobre la trazabilidad a las transacciones financieras, la informalidad económica y la evasión tributaria. Por otra parte, se logró introducir una contribución nacional de valorización, un impuesto verde y se creó el monotributo dirigido a las pequeñas empresas, incluidas las tiendas de barrio, para

facilitar su formalización. Se aprobó la cárcel para aquellos que evadan más de cinco mil millones de pesos. No obstante, con algunos obstáculos como la implementación que debe hacer el Gobierno de una ley anti-evasión, así como del poco avance en la modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Esta reforma tributaria fue presentada por el Gobierno en 2016 y se tramitó en un momento político particular. En ese mismo año se estaba finalizando y sometiendo a un plebiscito popular el Acuerdo de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Con relación al proceso de paz, el Gobierno contaba, grosso modo, con mayorías en ambas cámaras, todos los grupos políticos menos el Partido Centro Democrático y el Partido Conservador Colombiano. Sin embargo, resultaba desgastante presentar una reforma tributaria al final de la legislatura, que, aunque necesaria debido al déficit fiscal generado por la reducción en los ingresos por la venta de hidrocarburos, terminaba siendo impopular por lo que significaba exigir más impuestos a todos los sectores, desde empresarios hasta trabajadores del común.

Este trabajo estudia el trámite de una sección específica de la Reforma Tributaria del 2016. Dentro del texto original del Proyecto de Ley, en la Parte VI “Impuesto nacional al consumo”, se presentó en los artículos 196 a 201 el ***impuesto que buscaba afectar a las bebidas azucaradas***, gravamen dirigido a mejorar las condiciones de salud de la población colombiana, pero que al mismo tiempo generaba gran resistencia por parte de los sectores que las producían y comercializaban.

La revista Dinero (2017) señaló que debido a la importante influencia de la industria sobre los Congresistas, no fue posible aprobar el impuesto a las bebidas azucaradas a pesar de los beneficios que conlleva a la salud de las personas. La revista Semana (2017) indicaba que el trámite de este articulado se veía difícil por dos factores: tiempo y oposición de los empresarios. Después del trámite al que fue sometido, el articulado relacionado con el impuesto a las bebidas azucaradas *fue finalmente eliminado por el Legislativo* (Gacetas Nos. 1179 y 1174, 2016).

En el marco de esta Reforma Tributaria y teniendo en cuenta la forma en que el capital tiende a mover la balanza para su propio beneficio, ejerciendo poder sobre los agentes del Estado, el trabajo de investigación estuvo dirigido a responder la siguiente pregunta: ¿Qué influencia hubo por parte de los distintos sectores económicos, que producen y comercializan las bebidas azucaradas, para que el impuesto sobre este tipo de bebidas no fuera adoptado en la Reforma Tributaria de 2016? Y en caso de encontrar evidencia de dicha influencia ¿Qué métodos utilizaron las empresas para lograr que no se modificara la legislación?

La elaboración de esta investigación tiene **motivaciones** de diversa índole:

En **primer lugar**, existe un vacío en la literatura, con respecto a la producción académica sobre lo que acontece en el Legislativo colombiano. Como señala (Wills, 2015), existe una carencia de estudios legislativos en Latinoamérica, siendo los países occidentales con las democracias más consolidadas, principalmente, los que se han dedicado más a estos temas.

*“La relevancia de estos trabajos radica en la importancia que tienen estos cuerpos colegiados para una democracia representativa. Son ellos los que en gran medida, y de la mano de otros actores políticos, definen las políticas públicas que se establecen en un país”* (Wills, 2015 p. 17)

Sólo México, Brasil, Chile y Argentina han generado algún tipo de producción relevante con relación a estos estudios, mientras que Colombia se ha dedicado hasta ahora a un hecho político y social más importante: el conflicto armado (Patrón, 2014).

En **segundo lugar**, el diseño institucional colombiano y los resultados políticos parecen poner al Ejecutivo como ganador. Sin embargo, empíricamente, se pueden apreciar momentos donde el Congreso veta las iniciativas presidenciales.

La democracia como forma de organización social se puede desarrollar dentro de dos sistemas principales de gobierno: el parlamentario y el presidencial. En el primero el Parlamento, Congreso o Asamblea (o la mayor parte de él) es elegido mediante voto popular y termina posteriormente escogiendo al jefe de Gobierno (Shugart, 2006). Así, en el sistema parlamentario se establece una relación jerárquica directa entre Legislativo y Ejecutivo, donde el jefe de Gobierno está sometido a mecanismos de control, rendición de cuentas, voto de no confianza y remoción del cargo. El sistema parlamentario se desarrolla en ámbitos con partidos políticos fuertes, bien organizados y de larga tradición, principalmente en Europa Occidental, siendo el Gobierno del Reino Unido su mejor ejemplo. En este sistema si un partido obtiene la mayoría por encima del cincuenta por ciento se convertirá en poder dominante jerárquico no solo para elegir el jefe de Gobierno sino dentro del mismo Parlamento sobre las demás agrupaciones; de otro modo, si la mitad más uno no es lograda por ningún grupo el poder será repartido entre los distintos partidos recurriéndose a la acción transaccional, armar coaliciones para gobernar al interior del Parlamento.

En el sistema presidencial el Congreso y el Presidente son elegidos popularmente por separado y no necesariamente con simultaneidad de periodos, estableciéndose entre los dos poderes una relación transaccional que permite negociar lo que cada poder debe dar y debe recibir de parte del otro. El sistema presidencial se ha desarrollado principalmente en las Américas teniendo como ejemplo más representativo el del Gobierno de los Estados Unidos. Existen otras variantes como el sistema semipresidencial, donde el Presidente es elegido popularmente, pero el Primer Ministro y el gabinete del Ejecutivo están sujetos al respaldo y al poder de veto de parte del Congreso. El sistema semipresidencial se presenta en países europeos poscomunistas y algunos africanos (Shugart, 2006).

Según Linz (1997), el presidencialismo - bajo ciertas condiciones, y mucho más que el parlamentarismo - podría poner en riesgo el régimen democrático. De acuerdo con este autor, en regímenes presidenciales nuevos con una institucionalidad débil, el Presidente podría ejercer poderes más allá de su mandato legal contraviniendo el

concepto de la democracia misma. Sin embargo, Mainwaring (como se citó en Shugart, 2006) recalca que el presidencialismo en Latinoamérica tiene una connotación especial dado que, en algunos países, el órgano Legislativo y otras instituciones ejercen un rígido control sobre el Presidente, situación que dificulta el cumplimiento de su agenda y que lo pone en posición de desventaja dentro de su transacción con el Congreso. Pero, de otro lado, el Congreso queda en una situación de expectativa y falta de control con relación al grado de fidelidad con que será aplicada a la producción legislativa por parte del Ejecutivo y sus agencias.

En el sistema presidencial, dependiendo del país, el Presidente puede reelegirse o no, mientras que los legisladores usualmente sí se reeligen y lo hacen legislando sobre asuntos que serán premiados por los electores en el próximo periodo (André, Depauw y Shugart, 2014). La búsqueda de votos por parte de los candidatos presidenciales se enfoca en ofrecer bienes públicos dirigidos a satisfacer las necesidades de un electorado nacional, mientras que los candidatos al Congreso se concentran en una estrategia basada en ofrecer bienes y políticas públicas dirigidas a la circunscripción a la que pertenecen (Elgie, 2014).

En Colombia el Ejecutivo y, especialmente, el Presidente de la República tiene una especial preeminencia en los asuntos del Estado. Sin embargo, Armienta (2016), cataloga a Colombia como un país con un “presidencialismo parlamentarizado”, presentándose una relación dinámica entre Presidente y Congreso, donde este último convalida decisiones del primero e incluso cuenta con poder de veto y remoción de funcionarios del Ejecutivo, Ministros, directores administrativos y superintendentes, aunque esto realmente es inusual (Santamaria y Wills, 2013).

*Dadas estas características del diseño colombiano el estudio de esta reforma tributaria encaja dentro de la caracterización de nuestro sistema político, pues comienza como iniciativa del Ejecutivo en cabeza de su Ministerio de Hacienda y termina después tramitada, modificada y aprobada por el Congreso aunque no en su totalidad.*

En **tercer lugar** y con relación al caso de estudio, es decir a la no aprobación del impuesto a las bebidas azucaradas, es importante señalar lo que significa el alto consumo de azúcar en la dieta de las personas.

En Norteamérica, por ejemplo, se han generado serios cuestionamientos por los graves problemas que para la salud puede acarrear el consumo de este tipo de bebidas, habiendo suficiente evidencia científica que muestra que las gaseosas tienen una importante incidencia en el aumento de peso, la hipertensión y la diabetes tipo II en la población (OMS, 2016). De acuerdo con la *American Diabetes Association* la diabetes tipo II es el tipo más común de esta enfermedad, la cual consistente en un trastorno metabólico caracterizado por altos niveles de glucosa en la sangre debido a una resistencia celular a la insulina.

Por lo anterior este caso resulta de especial interés dado que el tributo sobre las bebidas azucaradas es conveniente como política pública, reduciendo el deterioro de la salud de la población a futuro. Sin embargo, el ejercicio legislativo, una vez tramitada la Reforma Tributaria, terminó por favorecer al sector de la economía que produce y comercializa ese tipo de bebidas, generando una importante inquietud con respecto al poder que ejercen los privados en detrimento de la salud y el bienestar general.

A continuación, la investigación se desarrolla de la siguiente forma; en primer lugar, se hace una exposición de los fundamentos teóricos de los que parte el presente trabajo; en segundo lugar, se describe la metodología de la investigación; en tercer lugar, se presenta la información recolectada sobre el trámite del artículo que pretendía gravar las bebidas azucaradas; finalmente, en cuarto lugar, se analiza la información recolectada y se establecen un conjunto de conclusiones.

## CAPITULO UNO. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

### Generalidades

Dentro del orden que debe regir en las democracias contemporáneas, es necesaria la implementación y la aplicación de reglas y normas para que el sistema social y político pueda funcionar. En el primer nivel de importancia se encuentra la constitución de los países, seguida de las leyes que emanan de los órganos legislativos. No obstante, también existen las reglas al interior de esos mismos órganos, permitiéndoles a sus miembros determinar cómo deben ser conformados esos cuerpos, definiendo atributos, deberes, reglas de funcionamiento para el Legislativo en pleno, para las comisiones, para la definición de los liderazgos y para determinar el actuar de los partidos políticos (Muller y Sieberer, 2014).

Cox (2000) divide las reglas legislativas en dos; por un lado, aquellas que son de carácter exógeno, promulgadas en la Constitución y que cuentan con una gran solidez en su concepción; y por otro, las reglas que han sido definidas y determinadas, ya al interior, por los propios legisladores.

El Legislativo es autónomo al establecer sus reglas, y estas deberán cumplir con los requerimientos de legitimidad para todos los actores, ser claras y de aplicación indistinta a una amplia variedad de asuntos y decisiones. Sin embargo, estas reglas pueden entrar a hacer parte del mismo debate político que se da al interior del Legislativo, pudiéndose acomodar por parte de la fuerza parlamentaria hegemónica a su favor, generando serios cuestionamientos alrededor de su legitimidad (Cox, 2000).

Las normas deben promulgarse para poder presentar y tramitar la agenda legislativa, la cual se constituye en el conjunto de iniciativas a ser consideradas por los legisladores, incluidos todos los asuntos de forma que conlleva ese tratamiento, las instancias donde deben tratarse, así como tiempos y modo de votación, entre otros aspectos.

En el ejercicio político democrático, el voto es la unidad básica susceptible de ser medida, tratándose, a lo largo del análisis político, de lograr su mejor caracterización. Existen diversas formas de expresar el voto al interior del Legislativo, pudiendo ser este secreto o abierto, grabado, electrónico o en papel, e incluso verbal. El tema alrededor de la representación ha sido un debate permanente en ciencia política, preguntándose Rice (1925) si el voto del legislador, al interior de la corporación, es un reflejo del voto ciudadano que lo eligió. Rice (1925) responde afirmativamente, argumentando que el legislador dirá que la persona que votó por él es de su mismo “tipo”, situación que generará una identificación directa entre el legislador elegido y su votante. “Para entender el resultado de una elección hay que entender los grupos en el electorado y el rol jugado por cada uno como factor casual en el resultado” (Rice, 1925, p. 61).

Sin embargo, al interior de la corporación, los legisladores podrán votar, de acuerdo con Rice (1925), ya sea porque se identifican con parámetros de grupo, políticos y partidistas, característica medida como cohesión legislativa, o, porque, por otro lado, los legisladores votan por cosas que les gustan en común o que los llevan a converger de forma personal, independientemente de sus convicciones ideológicas o de su filiación partidista. La forma en que los legisladores votan, si asisten a las sesiones o se ausentan, el modo en que se agrupan, el tipo y la cobertura del proyecto que van a votar, lo experto o inexperto que sea el legislador, si hace parte de la coalición gobernante o si es de oposición, son todas ellas situaciones y comportamientos en los que, antes que descuido, indisciplina o azar, los legisladores actúan y participan estratégicamente (Santamaria, 2013).

Al comienzo del ejercicio parlamentario, en la Inglaterra del siglo XVIII, Cox (como se citó en Muller y Sieberer, 2014) señala que los asuntos tratados por legisladores se tramitaban solamente en el pleno, por la asamblea completa, escenario que resultaba bastante dispendioso y complicado para la exposición de ideas y el trámite de leyes. Debido a esta circunstancia se crearon las comisiones de trabajo legislativo que trataban y deliberaban sobre temas específicos, con resultados más productivos y

eficientes. Los consensos alcanzados en las comisiones son llevados al pleno del Legislativo donde se procura que los legisladores se encuentren informados y documentados en relación al asunto sobre el cual se va a deliberar y a votar. Esto conlleva una importante obligación de parte de los legisladores en vista que sus decisiones afectarán a todo el conjunto de la sociedad, o en el mejor de los casos a un grupo social mayoritario, situación que, sin embargo, supone un importante debate contemporáneo con relación al espíritu mismo de la democracia, sobre todo ante el reto que las minorías y sus derechos no vayan a ser arrolladas por el resto. De acuerdo con Santamaria (2013) los legisladores saben o deben saber que sus decisiones tienen consecuencias en el mundo real, pero a diferencia de otros trabajos, oficios o profesiones el legislador toma decisiones sobre materias en las que no es experto.

Dado que el Legislativo es el escenario donde son tomadas las decisiones que afectan al resto de ciudadanos, es ideal que su labor sea transparente y divulgada públicamente. La participación de la sociedad como veedora de las actividades legislativas tiene varios matices. Son pocas las personas del común, aparte de los grupos de interés y de presión, visibilizados recientemente, que se toman la tarea de atender directamente las plenarias, las comisiones o leen las actas que se levantan; por otro lado, la masificación de los medios de comunicación, el internet y las redes sociales han estado cumpliendo un importante papel de divulgación de lo político y lo legislativo en las últimas décadas (Muller y Sieberer, 2014).

El Legislativo es también el escenario donde se seleccionan, eligen y auditan a funcionarios públicos, se toma decisiones sobre políticas públicas y se hace control político, sobre todo a funcionarios del Ejecutivo, Presidente, Ministros, Directores de Agencias, destinándose específicamente una comisión para que lleve a cabo estas funciones. El proceso para crear las leyes requiere trabajo y tiempo, dependiendo fundamentalmente de la compleja relación Gobierno-Legislativo. El conflicto entre los proyectos de ley que presenta el Ejecutivo para poder materializar sus políticas, y el Legislativo, que está a la espera de los incentivos que puedan ofrecerle para hacer

menos complicada la aprobación de dicha agenda, es un proceso continuo (Saiegh, 2014).

En el caso de los regímenes parlamentarios es el Ejecutivo, a través del Primer Ministro, el que presenta el mayor número de proyectos de ley, a diferencia de los regímenes presidenciales donde es el Legislativo quien tiene mayor producción de iniciativas. No obstante, en ambos sistemas es mayor el porcentaje de iniciativas aprobadas provenientes del Ejecutivo que aquellas surgidas de los legisladores. A pesar de la natural rivalidad entre ambas ramas del poder se procura viabilizar los proyectos y evitar crisis que desemboquen en problemas de gobernabilidad, caídas de los gobiernos, renunciaciones de primeros ministros, o peor aún, en cambios de régimen (Saiegh, 2014).

Por otro lado, poder predecir el voto de los legisladores es un complejo reto en el escenario de la promulgación de las leyes, y es aquí donde el Ejecutivo debe contar con la mayor cantidad de información con relación al apoyo que tiene su proyecto, debiendo recurrir algunas veces a métodos de distinta naturaleza, sea bien a la coerción o a las prebendas, para asegurar aquellos votos que están en duda. Estas prebendas se ofrecen, con no poca frecuencia y por lo general en democracias débiles, como dinero, sobornos. El panorama del ejercicio legislativo, en términos generales, es de una gran certidumbre, es decir, es clara la orientación de partidos políticos o grupos de parlamentarios dada su ideología y sus convicciones, posiciones que se ven reflejadas en la forma en que voten; sin embargo, existe un grupo, por lo general no muy grande, de legisladores cuyas posturas no son fáciles de dilucidar, y es en esa zona gris donde entra a trabajar el Ejecutivo identificando aquellos votos dudosos para saber qué tipo de mecanismo aplicar y poder contar con ellos a su favor (Saiegh, 2014).

El papel de la información es muy importante; un Presidente perfectamente informado puede obtener, teóricamente, el suficiente soporte legislativo para pasar, si no la totalidad, la mayor parte de su agenda. Por parte de los legisladores, y más allá de su

ideología partidista, sus posiciones y por consiguiente sus votos pueden también depender de sus propios intereses, de acuerdo a Levitt, Londregan y otros autores (como se citó en Saiegh, 2014), al haberse manifestado públicamente sobre algo, o por sus experiencias de vida; incluso la decisión de un legislador podría cambiar al leer un artículo de un proyecto del que tenía una postura distinta al comienzo, resultando, en algunos casos, no predecible absolutamente el proceso de toma de decisiones de los legisladores.

### **Relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina y en Colombia**

La forma en que las instituciones democráticas son gestadas depende en gran medida de las circunstancias políticas de los protagonistas políticos y de la sociedad en esos momentos, sin excluir, por supuesto, factores históricos que hayan también predeterminado esas circunstancias (Shugart, 1998).

En gran parte de América Latina, como también en Colombia, la relación Presidente-Congreso se caracteriza por ser el Poder Ejecutivo el principal generador de iniciativas legislativas, cuyas expectativas de convertirse en ley varían dependiendo de la naturaleza misma de los proyectos, de las reglas legislativas y del grado de alineamiento que tenga el Legislativo con el Gobierno (Cox, Morgenstern y Wolfson, 2001).

La forma de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, su grado de alineamiento puede ser descrito de las siguientes formas. Por un lado, se puede considerar a un Legislativo integrado por una mayoría del partido de Gobierno, situación que propiciará un trámite de los proyectos más fluido. En el extremo opuesto se puede encontrar un Legislativo dominado por la oposición y, en consecuencia, probablemente, hostil a las iniciativas de ley de origen gubernamental. En medio de estos dos escenarios se hallan el Legislativo negociador y el Legislativo parroquial. El trámite de la agenda con un Legislativo negociador se da en un ambiente donde, aparte de las consideraciones políticas, lo técnico también tendrá cabida, llevado a cabo por legisladores con una

trayectoria política consolidada y pertenecientes a partidos fuertes y de larga tradición. En el caso del trámite de la agenda con un Legislativo parroquial se presenta más en un marco de favores y prebendas ofrecidos por el Ejecutivo a legisladores nuevos, con poca experiencia y pertenecientes a coaliciones temporales y no muy cohesionadas.

Resulta amplio el rango de deliberación y de negociación entre los dos poderes, desde la aceptación casi sin objeciones de las propuestas, pasando por la discusión objetiva de los proyectos o por el intercambio de favores y presupuesto para lograr apoyo, hasta enfrentar las posiciones más radicales de legislaturas opositoras que prácticamente inviabilizan la gestión del Ejecutivo.

El Legislativo, por su lado, cuenta con el potencial de formar coaliciones entre las distintas fuerzas que lo componen (Aksoy, 2010), que son el resultado de las negociaciones que se dan entre los diversos grupos políticos con el propósito de aumentar el poder de voto sobre una propuesta de ley dada, para de este modo aumentar su éxito legislativo, representado principalmente en imponer su posición política, que no necesariamente se refleja en mejores leyes o leyes con un mayor impacto social.

Desde el punto de vista del Ejecutivo y ante el aumento de la dificultad para poder manejar y sacar adelante la agenda legislativa si, por ejemplo, como se acaba de exponer, la coalición no le es favorable parcial o permanentemente, en América Latina y particularmente en Colombia, se recurre al uso de poderes especiales o “proactivos” por parte del Presidente, como los llama Carey y Shugart (como se citó en Cox, Morgenstern y Wolfson, 2001), consistentes en la promulgación de decretos u órdenes ejecutivas, sanción última de leyes, ejercicio del poder de veto, o la promulgación de estados políticos especiales, o, recurriendo a la negociación, buscando el equilibrio con el Legislativo mediante el nombramiento de miembros de los partidos de oposición o experimentados excongresistas como Ministros o Directores de Agencias adscritas a la Presidencia.

Adicionalmente, Shugart (1998) pone de presente que Colombia se caracteriza como un régimen presidencial fuerte y proactivo en medio de unos partidos políticos débiles cuyos legisladores propenden por la conservación del status quo, en contraposición de una presidencia que es de elección nacional y que está cada vez menos ligada a esos intereses conservadores. En Colombia es muy importante el proselitismo regional, donde los políticos de provincia han construido su carrera sobre su propia reputación como servidores de intereses locales particulares; este ejercicio de la política hace a estos gamonales más cercados a los intereses del Ejecutivo de turno que a sus propias organizaciones políticas, generalmente frágiles.

### **Política en Colombia en el siglo XXI**

La situación política de Colombia a principios de siglo es descrita por Botero (2007) como excepcional dado que las instituciones democráticas existen, pero en un contexto complejo donde cohabitan la extrema izquierda representada por las guerrillas, la extrema derecha en cabeza de los grupos paramilitares y las bandas de narcotraficantes que influyen en todo este sistema acomodándose al sector que más les convenga.

El último gran periodo democrático que ha experimentado Colombia comienza a medianos de siglo XX, justo después de La Violencia, caracterizada por una época dominada por el bipartidismo cuando liberales y conservadores compartían el Congreso y se alternaban el poder Ejecutivo (Pachon y Shugart, 2010), situación que comenzó a debilitarse en los años 80. El Estado estaba caracterizado por una baja eficiencia, poca efectividad y mínima credibilidad, frágil legitimidad y escaso interés en la lucha por la equidad. La principal característica del Estado en ese tiempo era una débil institucionalidad para hacer valer los derechos de la gente (Carrillo, 2007).

Promover una verdadera apertura política y corregir esos defectos tan profundos en la política y el Estado, son las condiciones que se presentan para que se promueva la Constitución Política de Colombia de 1991 cuyo principal logro, continúa Carrillo (2007),

fue darles voz y derechos a los marginados y excluidos hasta ese momento, creando un moderno Estado social de derecho, mediante la implementación de instituciones como la Fiscalía General de la Nación o de la tutela concebida para defender los derechos individuales. La Constitución no solo es un supuesto ético del sistema político sino una condición para luchar contra la pobreza y la desvalía que padece una importante fracción de la sociedad, traducida no solo en la carencia de recursos económicos, sino también en la falta voz, derechos y participación.

Los constituyentes de 1991 redujeron drásticamente los requerimientos para participar en política, produciendo el más fragmentado sistema de partidos de todo el continente americano y generando de este modo dificultades en los electores para identificar partidos y programas, con la complicación adicional que los partidos tuvieran la posibilidad de presentar múltiples listas (Pachón y Hoskin, 2011).

En el nuevo siglo y después de una década de desorden político Colombia desarrolla la Reforma Electoral de 2003. Esta Reforma produce cambios significativos en el sistema de partidos políticos, reduciendo su grado de fragmentación, desincentivando el cultivo personal de votos y promoviendo la reunión de esos mismos votos en forma colectiva, imponiendo a cada partido la presentación de una sola lista a las elecciones y promoviendo las coaliciones pre-electorales entre candidatos. A pesar de la reestructuración del sistema, estos cambios no se extendieron a las elecciones del Ejecutivo debido a que los candidatos para presidencia, alcaldías y gobernaciones podían lanzarse como independientes disminuyendo de este modo el potencial de poder formar coaliciones al menos antes de la primera vuelta. (Pachón y Hoskin, 2011)

Los defensores de la Reforma Electoral aducen que acabando con las agrupaciones pequeñas también se reducía en alguna medida fenómenos como el clientelismo y la corrupción, aunque esta situación sería difícil de medir y analizar teniendo en cuenta que el narcotráfico continuaba permeando la actividad política. La reducción de partidos incrementó la competencia al interior de los mismos, las llamadas relaciones intra-partido, (Pachón y Shugart, 2010). Desde el punto de vista técnico la Reforma de 2003

incluía 3 medidas específicas que buscaban favorecer la cohesión de los políticos alrededor de los partidos: la introducción del umbral electoral, la presentación de una lista única por partido y el uso del sistema d'Hondt para convertir esos escaños en votos. (Botero, 2007)

De otro lado se observan varios aspectos negativos a la Reforma de 2003. De acuerdo con Hoskin (2009), quedó corta con relación a la democratización interna de los partidos y de una racionalización en el financiamiento de las campañas. Por otro lado, Kuster (2009) señala que los actores políticos vieron positivamente las reformas políticas dado que fortalecen a la democracia, sin embargo, también hubo resistencia a ese cambio en prácticas enraizadas en los individuos. A pesar del aporte de la Reforma las perspectivas a futuro siguieron siendo inciertas dado que los partidos políticos continuaban sometidos a los personalismos, a los roles individuales de candidatos y al constante cambio entre partidos de las elites políticas (Pachón y Hoskin, 2011).

En 2004 entró en vigor una reforma institucional, la reelección presidencial inmediata, que no sorprendió al país dada la alta popularidad del Presidente de este momento, Álvaro Uribe, que sin embargo suscitó grandes interrogantes ya que el Presidente al ocupar eventualmente el cargo por ocho años y gozar de la facultad de postular candidatos a distintos órganos institucionales y de control como la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía o la Contraloría podría generar un desequilibrio entre poderes estatales (Botero, 2007).

En 2006 se aprueba la Ley de Bancadas que regula la actuación política en el Congreso y que complementa la Reforma Electoral del 2003. Esta ley de bancadas modificó el funcionamiento del Legislativo y obligó a los Congresistas a actuar a través de sus partidos y no de forma individual, exigiendo que los partidos de esta forma actúen en bloque (Botero, 2007).

El segundo periodo de Uribe se caracteriza por unos resultados muy importantes en la lucha contra la insurgencia, pero también con serias dudas acerca de cómo se

alcanzaron esos resultados, que al margen del cuestionamiento siguen bajando los niveles de violencia del país. También se presenta una delicada situación en el Legislativo debido al vínculo directo que se encontró entre paramilitarismo y Congresistas, fenómeno llamado como parapolítica, una de las mayores crisis de la rama Legislativa en toda su historia (Pachón, 2009).

Cabe recalcar que después de la Reforma Política de 2003 y en simultaneidad con la hegemonía total de Álvaro Uribe, que incluso llega a la presidencia no a través de un partido tradicional sino respaldado por un vehículo electoral momentáneo, la izquierda registra una participación destacada, por encima de los partidos tradicionales, en las elecciones de 2006 (Botero, 2007).

Las elecciones presidenciales de 2010 dejaron definitivamente atrás el bipartidismo para consolidar la multiplicidad de fuerzas, escenario donde se presentaron muchos candidatos presidenciales que se decantaron después de la primera vuelta. Las agrupaciones que pusieron a Uribe dos veces en el Ejecutivo y que no se pudo reelegir en una segunda oportunidad también lograron ganar en esta elección. El capital político del uribismo quedó en cabeza de Juan Manuel Santos que vence al candidato Antanas Mockus cuya campaña estuvo mal estructurada, pero tal vez lo más importante, compitió y perdió contra el statu quo (Pachón y Hoskin, 2011).

### **Lobby y grupos de interés**

El lobby en el escenario político se caracteriza por la interacción entre intereses organizados de distintos ámbitos como el económico y el social, y los legisladores principalmente, en busca de su influencia para obtener resultados con consecuencias políticas, sociales o económicas.

Dicha interacción tiene dos caras. De un lado están los grupos de interés con causas organizadas y objetivos sociales; por ejemplo, que llaman la atención y ponen en la agenda pública problemas que afectan a una congregación de personas, una

comunidad o a toda la sociedad (Skorkjaer, 2014). Estos grupos han estado presentes desde los inicios del parlamentarismo en Inglaterra variando sus intereses a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en aquel momento, comerciantes y mercaderes eran los grupos interesados en obtener beneficios del ejercicio parlamentario, pasando un siglo más tarde a las asociaciones de agricultores, hasta llegar hoy en día a la influencia que quieren ejercer sindicatos y ambientalistas, a través de partidos políticos, en los órganos Legislativos de Estados Unidos y europeos, respectivamente.

Por otro lado, se encuentran los grupos de capital privado quienes pretenden influir en el Legislativo para favorecerse económicamente, en detrimento de lo general, de lo público (Skorkjaer, 2014). Es por esta dualidad que, en algunas democracias como la norteamericana, se busca que estas acciones se realicen de la forma más transparente posible; por ejemplo, los movimientos sociales y los grupos de presión haciendo campaña con fondos a la vista de todos y aquellos que persiguen intereses empresariales o particulares registrándose ante las corporaciones como lobistas.

Por su parte, Schattschneider (como se citó en Skorkjaer, 2014) analizó la negociación de tarifas en el Congreso Americano durante los años de la Gran Depresión, 1929-1930, encontrando amplia evidencia de la interacción entre el interés de los negocios y los legisladores, afirmando que son unos pocos los que pueden influir sobre el Legislativo en vista de que están organizados y alertados, poseen información, saben que quieren y tienen poder en el régimen económico fuera de la organización formal del Gobierno, mientras que el pueblo permanece quieto y callado. Olson (1992) reafirma lo anterior señalando que la acción colectiva, ejercida sobre el aparato estatal, y específicamente sobre los legisladores, es ejecutada por pequeños grupos homogéneos que poseen mejor información y disfrutan de privilegios sociales y económicos.

Haber (2002), señala que el lobby con propósitos económicos y particulares es un sistema en el que agentes económicos, firmas, empresas, cercanos a la autoridad política, que redacta y hace cumplir las leyes, reciben favores principalmente de

carácter económico consistentes en subsidios, bajos costos de capital, intereses blandos, garantías ante una posición monopólica o cuasi monopólica, licencias, protección arancelaria ante la competencia internacional, protección impositiva, entre otros beneficios. Incluso en regiones del mundo tan particulares como Escandinavia, alrededor de las décadas de los 60 y 70, Rokkan (como se citó en Skorjaer, 2014) concluye que los votos importan, pero los recursos terminan decidiendo, indicando que los dineros de los grupos de interés son más importantes que la distribución de las sillas, los partidos o las coaliciones en el Legislativo.

La interacción entre grupos de interés y el Legislativo se puede desarrollar en varias etapas, de acuerdo con Skorkjaer (2014). En una primera instancia los grupos que tienen intereses políticos, sociales o económicos contactan a los legisladores que simpatizan con sus causas y que incluso pueden representarlas: en los Estados Unidos es legal que los Congresistas legislen abiertamente en favor de esos intereses. En una segunda etapa esos grupos de interés y de lobistas participan directamente en política interviniendo, por ejemplo, en la nominación de candidatos para el Legislativo. La tercera etapa corresponde ya a una relación mucho más compleja entre legisladores, grupos de interés, lobistas y partidos, con una alta participación en todas las actividades no solo políticas sino también en aquellas en las que tienen un interés específico.

No obstante, resulta difícil medir empíricamente el poder y la influencia de los grupos de interés o de los lobistas sobre los Legisladores, generándose un área gris donde no es claro en la relación lobista-Legislador qué corresponde a la llamada influencia y qué concierne a un gusto ideológico o un interés genuino compartido.

## **CAPITULO DOS. METODOLOGÍA**

Este trabajo de investigación es un estudio de caso consistente en el análisis del trámite del Proyecto de Ley de la Reforma Tributaria de 2016, específicamente de los artículos correspondientes al impuesto que inicialmente iba a ser aplicado a las bebidas azucaradas, que terminaron por ser eliminados de la ley sancionada. Metodológicamente se utilizaron dos técnicas: una revisión documental y entrevistas estructuradas.

### **Análisis del contenido en las gacetas**

Como primera fuente de información se tomó el portal Congreso Visible, un proyecto de la Universidad de los Andes, que hace seguimiento de la actividad parlamentaria con enfoque académico e imparcialidad política, (Congreso Visible, 2019). El sitio web de esta organización presenta la secuencia que sigue el trámite de un proyecto de ley dado, indicando las Gacetas del Congreso que lo contienen.

Las Gacetas del Congreso son documentos oficiales del Congreso de la República de Colombia y registran toda la información que se presenta en las sesiones del órgano Legislativo, incluidas las intervenciones en audio de los Congresistas, y que posteriormente es transcrita y publicada por la Imprenta Nacional de Colombia.

Para el Proyecto de Ley de la Reforma Tributaria de 2016 se descargaron todas las gacetas relacionadas con el trámite de este proyecto desde el sitio web del Congreso de la República, en estricto orden cronológico a la ocurrencia de los eventos, incluyendo la publicación y radicación del Proyecto de Ley, el concepto institucional emanado del Ministerio de Justicia, los debates realizados en las comisiones de asuntos económicos, las plenarias en ambas cámaras, las ponencias y los textos finales de la ley. La fecha en que suceden cada uno de estos eventos se encuentra en la primera página de las gacetas.

Dado que esta investigación dentro del análisis de la Reforma Tributaria de 2016 tenía un objetivo específico, con las gacetas ordenadas cronológicamente se buscó y se encontró digitalmente la información relacionada concretamente sobre el articulado al impuesto a las bebidas azucaradas.

Luego se procedió con la identificación de las personas que participaron en el trámite del articulado, que para este caso de estudio son los Congresistas, los agentes del Ejecutivo (como los Ministros de Hacienda y Salud) y los representantes de las empresas que tenían interés en el tema.

Posteriormente se identificaron los contenidos relacionados con ese articulado, que para este caso pueden ser de dos tipos: de un lado la información preparada previamente por los distintos actores que son contenidos particularmente técnicos y científicos tales como el Proyecto de Ley, su exposición de motivos, y la ponencia final acerca de su conveniencia, información respaldada por estudios, conceptos de expertos, estadísticas, gráficas, cuadros, etc. Por otro lado, están las discusiones y debates en los distintos escenarios legislativos, tanto en comisiones como en plenarias, entre todos los participantes en el orden que definen los Presidentes de las comisiones y de las corporaciones.

Una vez reconocidas fechas, actores y contenidos se procede cronológicamente a seguir y extraer la información de los debates y las ponencias. La recopilación ordenada de toda la información, tanto de los informes preparados con anterioridad como de los debates en las distintas sesiones, se constituye en la Descripción Densa del proyecto y se presenta en el próximo capítulo de este documento.

El cuadro No.1 presenta la lista de las Gacetas del Congreso que contienen el Proyecto de Ley de la Reforma Tributaria del 2016.

<b>CUADRO N° 1. GACETAS QUE CONTIENEN EL TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2016</b>		
<b>Gaceta No.</b>	<b>Cámara</b>	<b>Descripción</b>
894	Cámara	Proyecto de Ley 178
134	Cámara	Comisiones Conjuntas Terceras de Cámara y Senado, Actas de Comisión
978		Concepto institucional del Ministerio de Justicia
135	Cámara	Comisiones Conjuntas Terceras de Cámara y Senado, Actas de Comisión
136	Cámara	Comisiones Conjuntas Terceras de Cámara y Senado, Actas de Comisión
1061	Cámara	Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 178 Cámara y No. 163 Senado
1093	Senado	Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 178 Cámara y No. 163 Senado
263	Cámara	Comisiones Conjuntas Terceras de Cámara y Senado, Actas de Comisión
1091	Cámara	Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 178 Cámara y No. 163 Senado
1092	Senado	Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 178 Cámara y No. 163 Senado
1153	Senado	Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 178 Cámara y No. 163 Senado
1156	Senado	Informe de ponencias para cuarto debate en Senado del Proyecto de Ley No. 163 Senado y segundo debate en Cámara del Proyecto de Ley No. 178 Cámara
1158	Cámara	Informe de ponencias para cuarto debate en Senado del Proyecto de Ley No. 163 Senado y segundo debate en Cámara del Proyecto de Ley No. 178 Cámara
1164	Senado	Informe de ponencia para segundo debate en plenarios de Senado y Cámara del Proyecto de Ley No. 163 Senado y No. 178 Cámara

141	Cámara	Acta de plenaria No. 192 se sesión extraordinaria de la Cámara
539	Senado	Acta de plenaria No. 51 de sesión extraordinaria del Senado
163	Cámara	Acta de plenaria No. 193 de sesión extraordinaria de la Cámara
540	Senado	Acta de plenaria No. 52 de sesión extraordinaria del Senado
124	Cámara	Acta de plenaria No. 194 de sesión extraordinaria de la Cámara
1180	Senado	Informes de conciliación al Proyecto de Ley No. 163 Senado y No. 178 Cámara
1185	Cámara	Informes de conciliación al Proyecto de Ley No. 163 Senado y No. 178 Cámara
1179	Cámara	Textos definitivos aprobados en sesiones plenarias del Proyecto de Ley No. 178 Cámara
1174	Senado	Textos definitivos aprobados en sesiones plenarias del Proyecto de Ley No. 163 Senado

## Entrevistas

De otro lado, distintos agentes relacionados tanto con el trámite legislativo en general como con el área de investigación de este trabajo proporcionaron sus conceptos para ser contrastados con la información extraída de las Gacetas.

Se procedió a realizar entrevistas a distintas personas entre los que se encuentran un enlace del Congreso, el miembro de una Unidad de Trabajo Legislativo, un lobista y varios académicos que han investigado sobre temas legislativos.

Se indagó sobre la experiencia que tienen esas personas en relación a la forma en que las firmas se acercan a los Parlamentarios, que métodos usan para influir sobre el Congreso y los posibles casos reales de los que tienen conocimiento.

En la etapa de análisis de conclusiones, y una vez llevada a cabo la Descripción Densa del proyecto, se contrastó lo visto empíricamente del proyecto con el concepto que entregaron los entrevistados.

## CAPITULO TRES. DESCRIPCIÓN DENSA

### 1. Proceso legislativo

El proceso legislativo inicia con la presentación del Proyecto de Ley No. 178 Cámara y No. 163 Senado de 2016 *“Por medio del cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. (Reforma tributaria estructural)”* (Gaceta No. 894, 2016, p. 1). Dentro de este Proyecto de Ley específicamente será analizado el articulado correspondiente al gravamen de las bebidas azucaradas; tal y como se muestra en el cuadro N° 2.

<b>CUADRO No. 2. ETAPAS DEL TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY DE LA REFORMA TRIBUTARÍA DE 2016</b>			
<b>Gaceta No.</b>	<b>Fecha</b>	<b>Evento</b>	<b>Puntos relevantes en el trámite del articulado en estudio – Bebidas azucaradas</b>
894	Octubre 19 de 2016	Radicación y publicación	Exposición de motivos del Proyecto de Ley
134	Octubre 26 de 2016	Debates en comisiones	
978	Noviembre 1 de 2016	Concepto institucional	
135	Noviembre 9 de 2016	Debates en comisiones 3as	Debates donde se presentan las discusiones más importantes alrededor de la conveniencia o no del impuesto
136	Noviembre 22 de 2016	Debates en comisiones 3as	
1061	Noviembre 25 de 2016	Informe de ponencia	
263	Diciembre 5 de 2016	Debates en comisiones	Ponencia negativa al impuesto a las bebidas azucaradas
1091 y 1092	Diciembre 5 de 2016	Informe de ponencia	
1153	Diciembre 16 de 2016	Informe de ponencia	
1156 y 1158	Diciembre 19 de 2016	Informe de ponencia	
1164	Diciembre 20 de 2016	Informe de ponencia	El Gobierno acoge argumentos negativos de los Legisladores
141	Diciembre 20 de 2016	Sesión extraordinaria	
539	Diciembre 20 de 2016	Sesión extraordinaria	
163	Diciembre 21 de 2016	Sesión extraordinaria	
540	Diciembre 21 de 2016	Sesión extraordinaria	
124	Diciembre 22 de 2016	Sesión extraordinaria	
1180 y 1185	Diciembre 27 de 2016	Informe de conciliación	
1179	Diciembre 27 de 2016	Textos finales aprobados	Reforma Tributaria aprobada sin impuesto a las bebidas azucaradas
1174	Diciembre 27 de 2016	Textos finales aprobados	

A continuación, serán descritas detalladamente cada uno de las etapas listadas en la tabla anterior, información extraída de todas las gacetas relacionadas con este trámite legislativo y siguiendo el lineamiento metodológico expuesto anteriormente.

- **Octubre 19 de 2016: la génesis del trámite**

El siguiente es el articulado contenido en la Parte VI del Proyecto de Ley “Impuesto Nacional al Consumo”, sección Impuesto Nacional al Consumo de Bebidas Azucaradas:

El Artículo 196 de la Reforma Tributaria agrega el artículo 512-15 al Estatuto Tributario que se convierte en el hecho generador del impuesto nacional al consumo de bebidas azucaradas. El impuesto está dirigido a dos tipos de productos: primero a las bebidas azucaradas, las bebidas energizantes, las bebidas saborizadas y todas aquellas que contengan azúcares añadidos o edulcorantes, y de otro lado a los concentrados, polvos y jarabes que después de su dilución permitan obtener bebidas azucaradas, energizantes o saborizantes.

El Artículo 197 de la Reforma Tributaria agrega el artículo 512-16 al Estatuto Tributario y se refiere al responsable del impuesto, que para este caso será el importador o el productor de la bebida.

El Artículo 198 de la Reforma Tributaria agrega el artículo 512-17 al Estatuto Tributario y describe la base gravable sobre la cual se aplicaría el impuesto, el volumen de bebida o el volumen producido a partir de concentrados, polvos o jarabes.

El Artículo 199 de la Reforma Tributaria agrega el artículo 512-18 al Estatuto Tributario precisándose la suma de 300 pesos por cada 1000 centímetros cúbicos de bebida como valor del impuesto a aplicar.

El Artículo 200 de la Reforma Tributaria agrega el artículo 512-19 al Estatuto Tributario y asigna al importador o al primer vendedor del productor como agentes que causan el impuesto.

El Artículo 201 de la Reforma Tributaria agrega el artículo 512-20 al Estatuto Tributario asignando el gravamen a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud como destinación final del gravamen.

Dentro de la exposición de motivos de la ley en el capítulo IV “Análisis del contenido del proyecto”, literal D “Impuestos para promover hábitos saludables”, y atendiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el impuesto a las bebidas azucaradas busca disuadir el consumo de estos productos y en consecuencia impactar positivamente el estado de salud de la población, especialmente en factores como obesidad, enfermedades crónicas y salud mental. Lo anterior también se traducirá en un aumento de los recursos para el sistema de salud.

Como justificación al impuesto se exponen los siguientes aspectos a favor: primero, el aumento de los precios de las bebidas a causa del impuesto es trasladado directamente a los consumidores, situación que generará una reducción en su consumo que se reflejará en resultados positivos para la salud. En la medida en que lo anterior no ocurra (bajar el consumo), de todas formas, los ingresos fiscales generados se destinarán a financiar los gastos que el consumo de azúcar en las bebidas implica para el sistema de salud pública.

En contra de la justificación podría considerarse este impuesto como un gravamen regresivo, en vista de que afecta en mayor medida la capacidad de pago de la población con menores ingresos; sin embargo, se señala que este sector social es el más afectado por las patologías asociadas con el consumo de este tipo de bebidas. Si aumenta el precio de estas bebidas, los hogares más pobres reducirían su consumo.

Desde una mirada integral, el resultado final del impuesto puede llegar a ser progresivo si se tiene en cuenta que la obesidad y la diabetes afectan más a los más pobres. Si aumenta el precio de las bebidas azucaradas, los hogares más pobres serían los que reducirían más su consumo, invirtiéndose estos recursos en cubrir los costos en que incurre el sistema de salud para estas personas a futuro.

Para ilustrar lo anterior, las cifras de la Encuesta Nacional de Salud Nutricional en Colombia (ENSIN) realizada en 2010 indican que el 51,2% de las personas entre 18 a 64 años presentan algún tipo de exceso de peso, presentándose este fenómeno más en mujeres, más en zonas urbanas y en los niveles más altos del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN). De otro lado, con respecto a la ENSIN 2005, las prevalencias de exceso de peso en adultos han aumentado en promedio un 10%. También se señala que las bebidas azucaradas son fuentes de calorías vacías, pues solo aportan azúcar y sodio, aparte de que la frecuencia en su consumo es bastante alta. De acuerdo a la directriz de la OMS, basada en evidencia científica, un adulto debe consumir a diario máximo 50 gr. de azúcar (6 cucharadas de azúcar) y un niño máximo 25 gr., comparado con lo que aporta una sola gaseosa que son 36.5 gr. de azúcar; presentándose de otro lado el hecho que la dieta colombiana contiene múltiples fuentes de azúcar añadido en pan, galletas, cereal, salsa de tomate, etc. Otro aspecto importante lo constituye el hecho que el consumo de bebidas azucaradas no genera saciedad en el cuerpo, de tal forma que no compensa la necesidad de consumir calorías provenientes de otros alimentos.

Con respecto a las experiencias en otros países donde se ha adoptado esta medida, en México, por ejemplo, y de acuerdo con información del British Medical Journal entre enero de 2012 y diciembre de 2014, el volumen en promedio de las bebidas vendidas con el impuesto en 2014 fue 6% menor comparado con las ventas esperadas sin impuesto. En Hungría el precio de los productos con el nuevo gravamen se incrementó en un 29% y las ventas cayeron en 27%, y de otro lado, el 40% de los fabricantes de alimentos reformularon sus productos mediante la reducción o la eliminación de los ingredientes asociados al impuesto.

Este impuesto es de orden nacional, con un valor de 300 pesos por litro de bebida, y se aplica también a polvos que sirvan para preparar este tipo de refrescos. Al ser un impuesto específico, su base gravable será la cantidad de litros producidos o importados y estará a cargo de los productores e importadores de las bebidas, por lo que su fiscalización se facilitará y de este modo incentivará a los productores a reducir la cantidad de azúcar que incorporan a sus productos. Se pretende incrementar en un 20% el precio de esos productos para reducir en ese mismo porcentaje su consumo.

- **Octubre 26 de 2016: el trámite por las comisiones económicas**

Se hacen presentes 15 Representantes y 5 Senadores desde el inicio de la sesión y 13 Representantes y 7 Senadores durante el transcurso de la sesión.

El Ministro de Hacienda presenta todo el Proyecto de Ley de Reforma Tributaria, haciendo una breve referencia a la parte que corresponde al impuesto a las bebidas azucaradas.

Interviene la Senadora María del Rosario Guerra, del partido de oposición Centro Democrático, señalando que no es correcto querer equiparar las bebidas azucaradas con las bebidas alcohólicas, recuerda que la literatura está dividida en relación a este tema y critica la postura del Gobierno al proponer como única solución el imponer un tributo sobre los refrescos.

El Representante David Barguil, del partido Conservador, rechaza que el impuesto a las bebidas azucaradas sea considerado como un impuesto verde reduciéndolo solo a un tributo para poder recaudar más recursos.

El Centro Democrático, en cabeza del Senador Iván Duque, señala que en Colombia la cantidad de calorías asociadas con el consumo de bebidas azucaradas es de tan solo el 3%, siendo el sedentarismo un factor más importante para que la gente sufra de sobrepeso.

- **Noviembre 1 de 2016: El Concepto institucional**

El concepto institucional sobre la Reforma Tributaria, contenido en la gaceta 978/16 del 1 de noviembre de 2016, emanado del Ministerio de Justicia no hace ninguna referencia sobre el impuesto a las bebidas azucaradas.

- **Noviembre 9 de 2016: De vuelta a las Comisiones Económicas conjuntas**

Se hacen presentes 12 Representantes y 4 Senadores desde el inicio de la sesión y 14 Representantes y 9 Senadores durante el transcurso de la sesión.

La Senadora María del Rosario Guerra señala que los sectores sociales más pobres y vulnerables gastan alrededor de 39.000 pesos mensuales en gaseosas, maltas y jugos procesados, mucho más de lo que gastan las clases pudientes en relación a este mismo rubro.

El Representante del partido Cambio Radical, Hernando José Padauí, de la coalición del Gobierno invita a que la sesión sea declarada informal durante unos minutos para que sean escuchados algunos empleados de la industria de las bebidas azucaradas.

El señor Andrés González es Gerente General de Quala, empresa netamente colombiana dedicada a la producción de bebidas y alimentos y que ha expandido sus operaciones, a lo largo de 40 años, a varios países de la región. Sus marcas como Frutiño, Suntea y Vive100 son de alto reconocimiento y atienden al gran conjunto de la población, sobre todo en los sectores populares. Los refrescos que producen contienen 5 gr. de azúcar por litro y cuentan con un alto componente vitamínico que responde en parte a las necesidades nutricionales de la población a la cual están dirigidos. El impuesto propuesto, como a los refrescos en polvo, sería en algunos casos del 146%, valor que significaría la desaparición de una buena parte de sus productos, pondría en riesgo el recaudo de otros impuestos, como el de renta y el IVA, e incluso la existencia de la misma empresa.

La Representante Nancy Denise Castillo del partido Liberal, también de la coalición de Gobierno, invita a un foro que se llevará a cabo en Cali con el Presidente de la Comisión Tercera, Hernando Padauí, donde se tratarán entre otros temas el relacionado con el impuesto a las bebidas azucaradas. Después de escuchar al empleado de la empresa Quala sugiere aplicar el impuesto de forma gradual y de acuerdo con el contenido de azúcar del producto.

**- Noviembre 22 de 2016: El Ministro de Salud y los empresarios en la discusión en las Comisiones económicas conjuntas**

Se hacen presentes 11 Representantes y 5 Senadores desde el inicio de la sesión y 14 Representantes y 9 Senadores durante el transcurso de la sesión.

El señor Mateo Lisoky Cala, Representante de varias franquicias internacionales, entre ellas la multinacional Subway, señala que el IVA, la reforma laboral con horas nocturnas a partir de las 6 de la tarde y el impuesto a las bebidas azucaradas serían factores que harían inviables en un momento dado la operación de sus negocios en Colombia.

El Ministro de Salud, Alejandro Gaviria, señala en su intervención que los objetivos del Ministerio de Salud y del Plan Nacional de Desarrollo apuntan a la equidad, sostenibilidad y legitimidad del sistema de salud, incluido el de reducir las muertes prevenibles por enfermedades crónicas no transmisibles como la enfermedad cardiovascular y la diabetes en un 8%, dado que estas patologías representan el 70% de la carga de enfermedad del país. La vida saludable, continúa Gaviria, se define en cuatro aspectos: la actividad física, la alimentación, el no consumo de tabaco y el consumo moderado de alcohol. Tratar de cambiar el comportamiento de la gente o sus hábitos requiere de varias estrategias, una de ellas es la educación, pero la que ha resultado más efectiva es la de carácter pecuniario que ha arrojado muy buenos resultados con el tabaco. Se podría optar por poner impuestos de un lado y al mismo

tiempo dar subsidios, por ejemplo, gravar las bebidas azucaradas, pero estimular con subsidios la producción de frutas.

Las políticas públicas, prosigue el Ministro, buscan incidir en el comportamiento de la gente principalmente para mejorar sus condiciones de vida, no obstante, las herramientas con que se cuenta para cambiar esos comportamientos son pocas, entre ellas los impuestos. El imponer un gravamen a las gaseosas busca generar dos efectos, el primero es el de aumentar su valor y por lo tanto tratar de bajar su consumo y el segundo es el de crear un estigma, que el consumidor experimente un sentimiento negativo cuando las esté tomando. Gaviria recalca la importancia de la ciencia y la evidencia científica en la presentación de sus argumentos revelando un artículo de la revista más importante de nutrición de los Estados Unidos donde menciona que el aumento de peso está asociado con el consumo de bebidas azucaradas y señala que esto no debe ser tergiversado con el hecho de que gran parte de la dieta colombiana es de alto contenido calórico y de grasa.

El Ministro menciona que existen dos tipos de estudios, aquellos elaborados con rigor por las instituciones académicas o independientes y por otro lado los desarrollados por actores pagados por la industria interesada en donde se expone que no hay evidencia de la conexión entre azúcar y el aumento de peso. Los estudios de tipo académico señalan que el consumo de bebidas azucaradas es responsable del 20% de los casos de diabetes en Colombia. Las calorías de las bebidas azucaradas son vacías o sea que no están acompañadas de ningún tipo de nutriente y la situación de Colombia con relación al sobrepeso y la diabetes está volviéndose crítica como la presentada en México a principios de siglo XXI, que se convirtió en una crisis de salud pública calificada de epidemia.

Desde el punto de vista económico la relación entre el valor del impuesto y el desincentivo al consumo es directa, o sea la elasticidad-precio es de 1, de tal modo que un impuesto del 20% hace que el consumo baje en ese mismo porcentaje,

aproximadamente. Hay una discusión global alrededor de esta problemática por lo que varias ciudades, estados y países han adoptado el impuesto.

Llama la atención Gaviria sobre los comentarios del presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) que califica de populistas y sin ningún fundamento científico el discurso y las medidas de este tipo adoptadas por el Gobierno, el Ministerio de Hacienda, el de Salud y la DIAN, incluyendo a la misma OMS. Citando el caso de México, el efecto del impuesto no es inmediato, es a mediano y largo plazo. Si en Colombia se aplica el impuesto del 20% a las bebidas azucaradas, en un plazo de 4 años se reducirán los casos de diabetes hasta en 18.000 casos y se evitaría la muerte de 700 personas.

Una consecuencia importante es que el impuesto va a impactar la industria y las tiendas de barrio, continúa el representante del Ejecutivo, pero se van a salvar vidas y se van a mejorar las condiciones de salud de las personas. El impuesto es regresivo porque afecta la economía de los más pobres, situación que desafortunadamente es cierta, pero los costos de no aplicarlo son mayores pues afecta principal y directamente la salud de esa misma población. También se aduce que el impuesto es discriminatorio, pues está dirigido únicamente al azúcar, pero aquí el Ministro sostiene que las políticas públicas tienen que ser concretas, objetivas, dirigidas a algo en específico de lo contrario no son eficaces. Por último, se pregunta que tan justa es la medida: el sistema de salud en Colombia es una bolsa común donde todos aportan, entonces sería justo que los más afectados por determinado factor aportaran más. Las personas tienen determinados hábitos de vida que son respetados dado que vivimos dentro de una sociedad democrática, situación que no exime que esas mismas personas deban someterse a la decisión del gravamen sobre sus hábitos y paguen por ellos.

El Senador Iván Duque Márquez, del partido Centro Democrático, comenta que la comisión de expertos que estudió la Reforma Tributaria manifiesta que aún es muy temprano para decir que tenga buenos resultados la medida en los países donde se implementó el impuesto a las bebidas azucaradas. Es cierto que la población tiene

serios problemas de salud dado que el 36% de la gente padece sobrepeso y el 16% son obesos, pero que esas patologías se debían más al sedentarismo, a la falta de ejercicio y al alto consumo de sal. Manifiesta que en Colombia el problema de nutrición es integral pues ha habido un bajo consumo de proteína, vegetales y frutas por lo que debería ser promovido el consumo de todos esos productos, para que se convirtiera en una política pública integral. Insiste Duque que el porcentaje de calorías debidas al consumo de bebidas azucaradas es de solo el 3%, en contraposición de lo que expuso el Ministro anteriormente, y señala que el país es el de menor porcentaje de consumo de este tipo de bebidas comparado con otros países de la región. Señala el caso de Dinamarca donde se gravó el azúcar desde 1930 pero cuyo impuesto ya se desmontó, así como el impuesto a las grasas, implementado y desmontado posteriormente en vista de que esta problemática debía ser atacada probablemente de otra forma.

Señala el Senador que puede haber otras medidas dirigidas a mejorar la alimentación de la gente, y que por ejemplo, en este caso de las bebidas azucaradas, las empresas productoras han sacado sus productos de los colegios, y que de igual modo también se podía implementar un programa de lactancia exclusiva, mejorar la alimentación escolar suministrada por el Ministerio de Educación, políticas de regulación de la publicidad, ejercicio en el ámbito laboral; de cualquier modo el objetivo que persigue la sociedad es el mismo: la salud y el bienestar físico de las personas. Podría atacarse el problema de otras formas como aplicar impuestos al sodio, al alcohol y la cerveza, siendo esta última una fuente de recaudo más fácil. Recalca finalmente el gran impacto que tendría en los tenderos la medida pues la venta de gaseosas representa el 30% de sus ingresos.

En una nueva intervención la Senadora María del Rosario Guerra difiere del Ministro en casi todos sus argumentos en vista que, por ejemplo, existen serias dificultades con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y la problemática relacionada con la obesidad y el sobrepeso de las personas es multicausal siendo un factor preponderante el relacionado con el sedentarismo. Por otra parte, la gente considerada pobre gasta 38.000 pesos en gaseosas mientras que los ricos solo 33.000, preguntándose si va a

ser condenada la gente pobre por ser obesa. De otra parte, critica al Ministro por promover, de un lado, buenos hábitos alimenticios mientras que por otro defiende la eutanasia y el uso de la marihuana con fines medicinales, señalando que su única preocupación es el déficit de 6 billones de la salud y propone hacer la campaña de reducir el consumo de bebidas azucaradas en establecimientos como restaurantes, hoteles y con los mismos deportistas.

La Representante Olga Lucia Velásquez Nieto, del Partido Liberal, señala que la exposición de motivos en el Proyecto de Ley para el artículo 196, el del impuesto a las bebidas azucaradas, resulta muy corta y simple. Contradice al Ministro con relación a que la diabetes es una enfermedad que generalmente sí es transmisible. Los problemas de salud a los que se refiere el Proyecto de Ley debían ser atacados con ejercicio, actividad física y deportiva que también implican costos. Por otra parte, dice que los problemas de estrés y los desórdenes psicológicos también conducen a la obesidad. De la dieta colombiana, solo el 3,1% de las calorías corresponden a las bebidas azucaradas, siendo los colombianos altos consumidores de arroz o pasta (92%), pan, arepas o galletas (76%), frutas (67%), alimentos fritos (32%), y de refrescos y gaseosas (20%). Si se quiere controlar la obesidad se debe fomentar la actividad física y el deporte teniendo en cuenta la difícil paradoja que Colombia es el segundo país más sedentario del mundo, según la OMS. La Representante presentó gráficas y estadísticas de Euromonitor Internacional donde, a pesar que se han establecido medidas parecidas en varios países hace ya varios años o décadas, la relación entre azúcar y obesidad no es directa o proporcionalidad y es difícil de establecer. En conclusión, aunque el impuesto se ha implementado en diversos lugares no ha disminuido la obesidad y tampoco la diabetes, e incluso en algunos países las ha incrementado reiterando que las relaciones azúcar-enfermedad son multidimensionales y multifactoriales.

Recuerda la Representante nuevamente el caso de Dinamarca donde se implementó el impuesto al azúcar en 1930, y en 2011 el impuesto a las grasas saturadas. Dado que estos productos estaban gravados las personas que vivían en Dinamarca aumentaban

su consumo cuando salían del país desestimulando de este modo la industria danesa de estos bienes. Posteriormente el Gobierno los desmontó, pues el índice de obesidad de las mujeres pasó de 15,6% en 2008 a 17,4% en 2014. En México, país donde el consumo de bebidas azucaradas triplica el de Colombia, se implementó el impuesto originando la clausura de 33.000 tiendas e incrementando por esta vía al contrabando y el mercado informal de estas bebidas.

Velásquez Nieto critica al Ministro de Salud por haberse retirado del Consejo Nacional de Suerte y Azar y cederle el puesto al Ministro de Hacienda: el 50% de los impuestos de los juegos de azar van al sector salud que representan 1 billón de pesos, con el agravante de que la mitad de todo ese negocio en Colombia es ilegal, por lo que habría que poner en la legalidad a todo el juego y cobrar esos impuestos. La lucha contra la obesidad debe darse en distintos campos y este impuesto por si solo resulta regresivo y discriminatorio pues se está aplicando a una sola industria y a un solo tipo de alimento de una lista con más de 70 productos, que según la ley 399 obliga al Invima controlar. Si se gravan las bebidas azucaradas afectarían a 550.000 tenderos, 150.000 empleos directos e indirectos y a más de 2.000.000 de familias.

El Representante Carlos Julio Bonilla Soto, del partido Liberal, propone que el debate sobre las bebidas azucaradas debía ir más allá del impuesto dado que el problema de la obesidad y de las enfermedades cardiovasculares es un ámbito de educación, de hábitos saludables.

El señor Santiago López, director de la Industria de Bebidas de la ANDI, indica que se debe consumir cualquier tipo de alimento y de bebida, pero con moderación y conjuntamente desarrollando actividad física. Está de acuerdo en que hay un exceso de calorías, de azúcar y de sodio, pero en contra de lo que cree el Ministro de Salud piensa que el impuesto no es la solución. Según la ANDI no hay evidencia directa entre la aplicación del impuesto y una disminución en el peso de las personas dado que Dinamarca lo desmontó después de varios años y en México lleva muy poco tiempo para comprobar si funciona o no. Este impuesto ha sido adoptado por muchas ciudades

y países, pero ha sido mayor el número de ciudades y países que lo han rechazado pues no existe una evidencia de su efectividad. La OMS señala al impuesto como una medida de política pública cuya efectividad en la vida real no es concluyente pues hay un listado de 22 estudios de distintas universidades y centros de pensamiento en los que se presentan los más diversos resultados a favor y en contra acerca de su bondad, pidiendo la OMS que se analice la situación nutricional específicamente en cada país. De acuerdo a un estudio de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) la gente en Colombia consume muchos carbohidratos, representados en arroz y pasta, muchos fritos y pocas proteínas. Colombia también es el segundo país del mundo más sedentario según la OMS, exponiéndose nuevamente que el impuesto es discriminatorio, ineficaz, injusto y con efectos futuros adversos.

**- Noviembre 25 de 2016: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley**

Con relación al impuesto a las bebidas azucaradas, se introduce un cambio a la forma en que es medido. Se modifica el artículo 512-18 al Estatuto Tributario, donde la tarifa del impuesto es de 1% de una Unidad de Valor Tributario (UVT), aproximado al múltiplo más cercano de 10 pesos (\$10) por cada litro (1000 cc), para aquellas bebidas con 25 gr. o más por litro de los azúcares añadidos a que se refieren los parágrafos 3º y 4º del artículo 512-15 del Proyecto de Ley. Para bebidas con un contenido de azúcares añadidos por litro menor a 25 gr., la tarifa sería de 10% de su precio en el momento de causarse el impuesto.

**- Diciembre 5 de 2016: Debates de las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras de Cámara y Senado**

El Senador Antonio Navarro Wolf, del partido Verde, anota que el impuesto a las bebidas azucaradas ya está prácticamente descartado dentro de la Reforma Tributaria a pesar que tiene gran favorabilidad en la mayor parte de la opinión pública. Insiste, de todos modos, en el impuesto con una sola modificación: que el valor sea de 300 pesos

por litro si la bebida contuviese más de 25 gr. de azúcar por litro y si la concentración fuese menor de este valor sería del 10%.

A pesar de la relación directa que existe, según el Gobierno, entre azúcar y obesidad, el Representante liberal Alejandro Carlos Chacón Camargo está a favor del desmonte del impuesto.

El Senador Jorge Enrique Robledo, del partido Polo Democrático Alternativo también está de acuerdo con la eliminación del impuesto a las bebidas azucaradas dado que es un gravamen regresivo, que afectaría económicamente a los sectores más vulnerables de la población.

Por su parte el Gobierno en cabeza del Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas asume como un hecho el desmonte del impuesto a las bebidas azucaradas de la Reforma Tributaria.

De otro lado, el Representante por el Polo Democrático, Víctor Javier Correa Vélez manifiesta su desacuerdo con el Senador Robledo y considera que el impuesto se debía volver a incluir, aduciendo que hay suficiente evidencia acerca de su eficacia para atacar las enfermedades no transmisibles. Entre 1998 y 2011 murieron 1.400.000 colombianos por causas evitables donde las enfermedades crónicas no transmisibles tenían un peso importante. La gente que consume gaseosas no se vería afectada pues las reemplazaría por otras bebidas, la industria colombiana tampoco sufriría pues los endulzantes son importados y los que realmente se verían afectados serían los productores de gaseosas; sin embargo, el fondo del problema lo constituye el monto de 24 billones que cuesta para el sistema de salud las enfermedades no trasmisibles.

El Representante Oscar Ospina Quintero del partido Verde recalca el daño que hacen las gaseosas en la salud, su relación con la diabetes y otras consecuencias negativas. Dentro de las supuestas consecuencias económicas negativas, Ospina menciona el estudio que contrató la ANDI con NAVI donde se muestra que dentro de los primeros

50 productos que venden y que les genera utilidad a los tenderos no están las gaseosas, por lo que este importante grupo de comerciantes no se vería afectado.

**- Diciembre 5 de 2016: Informe de ponencia para primer debate – Proyecto de Ley No. 178 Cámara y No. 163 Senado**

La siguientes es la ponencia para primer debate del 5 de diciembre de 2016, presentada por los Representantes Pierre Eugenio García, Oscar Darío Pérez y Ciro Alejandro Ramírez, y los Senadores Fernando Araujo y María del Rosario Guerra del partido Centro Democrático. En esta ponencia las bebidas azucaradas son analizadas como parte de los impuestos indirectos dentro del capítulo de Análisis sobre la iniciativa.

De acuerdo con el grupo de Congresistas ponentes la economía colombiana experimentó una gran bonanza debida a los altos precios del petróleo, situación que se dio por un largo periodo de años, recaudándose grandes recursos destinados a gasto público. Sin embargo, a finales de 2014 el precio internacional del crudo tuvo una fuerte caída. En noviembre de 2016 el precio del petróleo era de 45 USD mientras el Gobierno realizó el Presupuesto General de la Nación de 2016 con un supuesto de 64.6 USD. Por otra parte, durante el 2016 el Banco de la Republica había proyectado una inflación de 3% +/-1%, sin embargo, entre enero y octubre de 2016 la inflación ya había alcanzado el 6,48%. La Reforma Tributaria generaría un aumento generalizado de los precios de los productos situación que afectaría directamente a las familias más pobres golpeando directamente el consumo y el ahorro de la población y a la producción de las empresas.

Por su parte la informalidad, que había tocado piso con un 47.1% en el trimestre móvil octubre 2015-enero 2016, ha empezado a aumentar nuevamente, reflejando la situación del mercado laboral correlacionado con la desaceleración de la economía. Al aumentar los impuestos se produciría un crecimiento de la informalidad. Por su lado los comerciantes y los tenderos cada vez venden menos dado que el aumento en los

impuestos de IVA, de consumo y el aplicado a cigarrillos y bebidas azucaradas ha sido un duro golpe al comercio detallista.

También hay que resaltar que el Índice de Confianza Industrial, medido por Fedesarrollo, cayó en octubre de 2016 un 5.5%, impactando todos los sectores y manifestándose en desaceleración económica, disminuyendo la confianza y el consumo de los hogares. De otro lado, el sector salud en Colombia presenta un déficit de 6 billones de pesos y aunque el proyecto está estudiando la incorporación de este nuevo tributo relacionado con el azúcar, las bebidas azucaradas están ya gravadas con 16% de IVA y 8% de impuesto al consumo de restaurantes y cafeterías.

Observando el panorama de dicho impuesto en otros países como México, al establecerse un impuesto del 10% las ventas de las bebidas azucaradas cayeron 14% y se cerraron 33.000 tiendas de barrio, perdiéndose 10.800 puestos de trabajo. Los hogares más pobres pagaron 47.4% del total del impuesto, que representó una pérdida de su capacidad de compra en un 66%.

Por otro lado, se definen los determinantes sociales de salud como aquellos factores que establecen la aparición de la enfermedad, entre los que están elementos sociales, económicos, culturales, nutricionales, etc. El Estado debería adoptar políticas públicas dirigidas a reducir las desigualdades de estos determinantes, para que incidan en el goce efectivo de la salud, prevengan la enfermedad y eleven el nivel de vida. El gravar las bebidas azucaradas para bajar su consumo, es solo uno de los factores que determinan las condiciones de salud de un grupo, el nutricional, y no se tendrían en cuenta otros aspectos como el social y el económico para mejorar esos estándares vitales.

El artículo 206 del Proyecto de Ley no menciona que los recursos recaudados estuvieran dirigidos específicamente a prevenir las enfermedades mencionadas y en su lugar busca cubrir, en general, el hueco fiscal de 6 billones de pesos del sector salud.

En Colombia, la consultora Econcept argumenta que, del total de calorías diarias consumidas por los colombianos, solo el 3% vienen de bebidas envasadas sin alcohol. Por su parte la OMS manifiesta que el porcentaje de la población con obesidad en nuestro país es inferior al 14% y de acuerdo al Instituto Nacional de Cáncer de los Estados Unidos del 100% de todas las calorías, en Colombia solo el 2.7% provienen de las gaseosas. En el país el consumo per cápita de bebidas azucaradas es más bajo que en México, Argentina, Brasil o Venezuela.

De otro lado, la encuesta Ipsos Tracking Regulación (2014) muestra que la obesidad está relacionada más con la falta de actividad física (37%, mayor fracción de encuestados) que con el consumo de bebidas gaseosas (7%).

La industria de las bebidas tiende a autorregularse pues esta ha adoptado medidas como la no venta de estos productos en escuelas, evitando que la publicidad se enfoque en los niños y ofreciendo más opciones en el mercado de bebidas sin calorías. La industria de bebidas corresponde al 7% de la producción de bienes y servicios en Colombia, cuyo principal canal de venta son las tiendas de barrio representando el 75% de su comercio. La industria de bebidas se consolidó como el segundo sector industrial con mayor crecimiento (13.8%), generando 40.000 empleos directos, con una alta tasa de tributación (65%) y gravada ya con un IVA del 16%.

Por otro lado, existe un serio riesgo que los refrescos en polvo desaparezcan, dado que el impuesto acarrearía un aumento del 146% en su precio. Según Econcept si se aplica la carga tributaria a las bebidas azucaradas se generaría una caída industrial en Cundinamarca, Antioquía y Valle del Cauca. El tributo disminuiría el ingreso de un importante número de tiendas de barrio en el país.

Al crearse el tributo a las bebidas azucaradas se afectarían los impuestos que estos productos ya pagan como IVA, renta y CREE, obteniendo al final un recaudo neto de \$ 714 mil millones, recaudo tributario muy por debajo del 0,1% del PIB y lejos del 10% de déficit estructural del sector salud.

De acuerdo con la argumentación anterior sobre el carácter multidimensional del problema de la obesidad en Colombia y teniendo de otro lado en cuenta los efectos negativos que el impuesto tendría sobre las demás fases de producción económica, se propone la supresión de este impuesto.

**- Diciembre 16 de 2016: Informe de ponencia para segundo debate**

Se recuerda que en las ponencias de las comisiones se eliminó el impuesto a las bebidas azucaradas; sin embargo, se presentó una proposición aditiva con relación al impuesto a las bebidas azucaradas tal como se hizo desde el principio del debate de la ley de Reforma Tributaria.

**- Diciembre 19 de 2016: Informe de ponencias para cuarto debate en Senado del Proyecto de Ley**

En esta sesión se mencionan a los Congresistas que propusieron eliminar el impuesto a las bebidas azucaradas de la ponencia que son los Representantes Barguil, Arroyave Botero y Cárdenas, y de aquellos que quieren revivir el impuesto como los Representantes Correa y Velásquez y el Senador Navarro Wolf.

**- Diciembre 20 de 2016: Informe de ponencia para segundo debate en plenarias de Senado y Cámara Proyecto de Ley No. 163 Senado y No. 178 Cámara**

La solución a la crisis del sector de la salud en Colombia pasa por una verdadera estructuración del sistema, con un conocimiento de la fuente de sus problemas y una gestión óptima de los recursos que ingresan al sistema. Los legisladores que estaban en contra demostraron, y el Gobierno acogió sus exposiciones, que un impuesto a las bebidas azucaradas con las tesis esgrimidas por el Ejecutivo estaba mal argumentado, afectaba a los tenderos, a los hogares más pobres y a una industria dinámica y generadora de empleo.

- **Diciembre 20 de 2016: Acta de plenaria No. 192 de sesión extraordinaria de la Cámara**

En la plenaria se presentan algunas intervenciones aisladas aduciendo la conveniencia del impuesto a las bebidas azucaradas por razones de salud.

- **Diciembre 20 de 2016: Acta de plenaria No. 51 de sesión extraordinaria del Senado**

En la plenaria se presentan algunas intervenciones aisladas aduciendo la conveniencia del impuesto a las bebidas azucaradas por razones de salud.

- **Diciembre 21 de 2016: Acta de plenaria No. 193 de sesión extraordinaria de la Cámara**

Otra vez se presenta una proposición aditiva con relación al impuesto y continúan intervenciones aisladas a favor y en contra. Recuerdan que el impuesto fue eliminado en las comisiones.

- **Diciembre 21 de 2016: Acta de plenaria No. 52 de sesión extraordinaria del Senado**

Solo se mencionan dos veces el impuesto a las bebidas azucaradas sin mayor connotación.

- **Diciembre 22 de 2016: Acta de Plenaria No. 194 de sesión extraordinaria de la Cámara**

Se propone reabrir la votación del articulado sobre el impuesto a las bebidas azucaradas

- **Diciembre 27 de 2016: Informas de conciliación al Proyecto de Ley No. 163 Senado y No. 178 Cámara**

No hay ninguna mención sobre el impuesto a las bebidas azucaradas que ya ha sido eliminado.

- **Diciembre 27 de 2016: Textos definitivos aprobados en sesiones plenarias – Proyecto de Ley No. 178 Cámara**

Eliminado todo el articulado relacionado con el impuesto a las bebidas azucaradas en el texto definitivo de la ley de la Reforma Tributaria de 2016.

- **Diciembre 27 de 2016: Textos definitivos aprobados en sesiones plenarias – Proyecto de Ley No. 163 Senado**

Eliminado todo el articulado relacionado con el impuesto a las bebidas azucaradas en el texto definitivo de la ley de la Reforma Tributaria de 2016.

## **CAPITULO CUATRO. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES**

### **1. Resumen y análisis del proceso legislativo**

A continuación, se sintetizarán las posiciones de los distintos actores que participaron en el Congreso frente a la conveniencia o no del impuesto a las bebidas azucaradas en el trámite legislativo del Proyecto de Ley de la Reforma Tributaria de 2016, contenidas en las gacetas listadas en el capítulo anterior. Estos enfoques serán matizados con las opiniones de los expertos consultados sobre el tema. En este sentido, serán subrayados aspectos significativos como la intervención en el Congreso de los representantes de la industria involucrada y el gremio que los agrupa, así como también de la ausencia de actores externos que habrían podido estar a favor de la conveniencia del impuesto. Por último, se harán unas observaciones finales relacionadas con la forma en que se desarrollaron las sesiones y sobre la información presentada por los participantes en el desarrollo de todo el trámite legislativo.

#### **1.1 Argumentación a favor del impuesto – Ejecutivo**

La exposición de motivos que respalda al gravamen sobre bebidas azucaradas, así como su defensa y justificación por parte del Ministro de Salud en los debates de las comisiones revelan que este impuesto estaba encaminado a reducir el consumo de estos productos debido a las implicaciones negativas que representa para la salud de las personas, traducidas en enfermedades no transmisibles como diabetes, obesidad, y enfermedades coronarias, entre otras patologías.

Una forma efectiva de cambiar los hábitos de consumo de la gente consiste en aplicar imposiciones de tipo pecuniario o económico, agregaba el Ministro, de tal modo que la gente al comprar esos productos, al sentirse castigada por el impuesto, se obligaba a bajar su consumo, y, aunque se advirtió que el gravamen podía ser regresivo, es decir que iba en contra de la economía de los más pobres, existía una motivación más importante representada en el hecho que no aplicar el impuesto significaría más costos

para toda la sociedad a futuro. La medida era respaldada a lo largo de todo el trámite legislativo, aparte del Ministro Gaviria, por tres legisladores únicamente.

## **1.2 Argumentación en contra del impuesto – Legislativo**

De otro lado, en contra de la imposición tributaria a las gaseosas y los refrescos se presentaron intervenciones de Congresistas de todo el espectro político, desde el Partido Centro Democrático y Partido Conservador, pasando por el Partido Liberal y el Partido Verde hasta el Polo Democrático.

Sostuvieron los opositores al gravamen que no debía catalogarse como un impuesto verde y que el aporte calórico de las gaseosas era mínimo en la dieta de las personas. Se adujo también que son los sectores más pobres los mayores consumidores de este tipo de bebidas, y que el gasto destinado a estos productos era una parte importante de su presupuesto, de tal manera que si se gravan se daría un duro golpe a sus finanzas.

Señalaron que las patologías descritas en la exposición de motivos eran el resultado de muchos otros factores que van más allá del consumo de azúcar, contradiciendo al Gobierno en el sentido que la diabetes sí podía ser transmisible y anotando que la dieta de gran parte de la gente en Colombia estaba compuesta principalmente de carbohidratos con un alto consumo de sodio y un bajo consumo de frutas y vegetales. Además, manifestaron que la mayor parte de la sociedad lleva una vida sedentaria concluyendo que los problemas de salud descritos en la presentación del Proyecto de Ley son multifactoriales y multidimensionales, yendo mucho más allá del contenido de azúcar en las bebidas.

Enfatizaron que los problemas de nutrición de la población colombiana podrían también abordarse mejorando programas como el de lactancia en edad temprana, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y gravando o aumentando el gravamen sobre productos tan populares como la cerveza, la sal y el alcohol. Además, señalaron que el impuesto era altamente regresivo pues afectaría directamente la economía de los sectores

populares y vulnerables de la sociedad, como también a cientos de miles de tenderos y a sus familias. La ponencia para la eliminación del impuesto fue finalmente presentada por un grupo de Congresistas del Centro Democrático.

### **1.3 Argumentación en contra del impuesto – Industria y gremio de bebidas**

Es muy importante resaltar que, dentro del trámite legislativo, específicamente en los debates llevados a cabo en las comisiones económicas, se les permitió participar a dos representantes de la industria afectada por el impuesto y a un representante del gremio que los agrupa, en sesión informal, exponiendo abiertamente sus puntos de vista sobre la medida. Señalaron que algunos de sus productos tienen un bajo contenido de azúcar y un alto contenido vitamínico, también expusieron su preocupación con relación al desempeño económico de sus empresas dado que el impuesto iba a incrementar los precios de algunos de sus productos de forma exponencial arriesgando incluso la circulación de los mismos, el pago de otros impuestos y la existencia misma de las compañías o de las franquicias que representaban.

A diferencia de la hipótesis con que se había planteado al inicio de este ejercicio académico, la intervención de estos actores resultó ser muy significativa en el desarrollo de la investigación pues muestra que las empresas y el gremio al que pertenecen, los que supuestamente iban a ser afectados con la medida, se presentaron en el Congreso pidieron la palabra y **defendieron abierta y públicamente sus intereses** en el más importante escenario de poder institucional del país.

Dentro de las personas entrevistadas para esta investigación, A. E., experta en las relaciones entre empresarios y políticos (A. E., entrevista, 5 de junio de 2019) señala que el lobby o cabildeo hace parte de la política misma y que los Congresistas llegan al poder para defender intereses particulares. Estos intereses no solo son de tipo empresarial pues en los últimos años, durante el desarrollo del complejo Proceso de Paz entre el Estado y la guerrilla de las FARC, un sector político específico ha hecho

lobby con el fin de entorpecer la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Por otra parte, J. D. R., lobista (J.D.R., entrevista, 6 de junio de 2019), indica que la influencia de la industria o de los grupos económicos en el Congreso puede darse de dos formas. La primera es cuando los lobistas socializan sus intereses abordando y contactando a los Congresistas directamente, en pasillos, recintos y oficinas oficiales (de hecho, ese es el acto que da nombre al fenómeno del lobby: contactar a los Congresistas en el pasillo). Señala que dicha influencia es más fácil de desplegar cuando los proyectos están aún siendo debatidos en las comisiones especializadas, reduciéndose ese poder de maniobra en la medida que las discusiones alcanzan ya instancias mayores en las plenarias. La segunda forma de influir se da cuando al no poder los cabildantes inclinar la balanza a su favor, se intenta evitar que el Congreso actúe sobre lo que se está legislando, por ejemplo, afectando el cuórum al momento de votar y hacer que los proyectos se retiren o se hundan. En este punto A. L., especialista también en el tema (A.L., entrevista, 12 de junio de 2019), explica que una forma particular de influir por parte de los Congresistas consiste en atender el llamado a lista de una sesión, pero abstenerse al momento de votar.

J. D. R. señala también que esa influencia del poder económico sobre el político puede darse de otras formas, por ejemplo, cuando son nombrados como presidentes o representantes de determinados gremios reconocidos personajes públicos, sobre todo excongresistas pues estos personajes tienen el conocimiento y la red de contactos para moverse en la arena política y poder hablar e interceder por ese poder económico que representan. O de un modo aún más determinante cuando los jefes de reconocidos grupos empresariales y económicos se lanzan para alcanzar directamente curules en el Congreso, es decir convirtiéndose en el poder político mismo. Con respecto a este último punto A.L. indica que las personas que se convierten en Congresistas viniendo del mundo de los negocios deben declarar públicamente la actividad a la cual se dedican y el patrimonio que poseen para poder sortear posibles impedimentos o

inhabilidades frente a temas en los que tengan algún interés debido a su actividad económica.

#### **1.4 Ausencia de grupos de presión a favor del impuesto**

Cerrando el círculo de posibles concurrentes a este debate, es muy importante señalar que aparte del sector público, Ministros y Congresistas, al Congreso no acudieron más actores que defendieran la iniciativa, no se presentaron organizaciones independientes, grupos de ciudadanos interesados, grupos de presión o ambientalistas que respaldaran el impuesto a las gaseosas y los refrescos. Aunque valdría la pena señalar que resultaría algo paradójico que un grupo de este tipo, llamado liberal o progresista, se presentara a defender un impuesto.

Uno de los entrevistados “A. E” indica que el lobby ejercido por los empresarios, los gremios y en el general el capital tiene más influencia que el de las causas sociales; sin embargo, J. D. P., profesional que trabaja como enlace en el Congreso (J. D. P., entrevista, 6 de junio de 2019), anota que, aunque el lobby del capital ha sido tradicionalmente más fuerte, recientemente y debido a que las causas sociales, las causas ambientales y el populismo, en Latinoamérica especialmente, han estado en boga en los últimos años el lobby ejercido por los grupos de presión ha resultado más atractivo mediáticamente: los Congresistas buscan el favor popular también entre aquellos militantes, sobre todo las nuevas generaciones, de este tipo de causas.

#### **1.5 Observaciones finales sobre el trámite legislativo**

La Reforma Tributaria se tramitó entre el 19 de octubre y el 27 de diciembre de 2016, sin embargo, el articulado relacionado específicamente con el impuesto a las bebidas azucaradas solo se mantuvo entre el 19 de octubre y el 5 de diciembre, momento en el cual el partido Centro Democrático presentó la ponencia negativa que terminó por eliminarlo.

Teniendo en cuenta todo el desarrollo del proceso legislativo, se concluye que las fuerzas a favor del impuesto, el Ministro de Salud y tres Congresistas sin ningún apoyo civil externo, quedaron en una posición de debilidad frente a aquellos que estaban en contra del gravamen, representados por un nutrido grupo de Congresistas de todas las tendencias políticas y con el apoyo directo y público de la industria afectada.

Es importante anotar que las intervenciones de todos los actores se dieron en un marco de respeto e institucionalidad, y que varios de ellos, Ministros y algunos Congresistas, son de amplio reconocimiento público y mediático. Todos los participantes contaron con tiempo, libertad y garantías para realizar sus exposiciones, habiendo limitaciones en el cronómetro solo para los representantes no estatales, las personas de la industria y del gremio.

De acuerdo con las Consideraciones Teóricas podría señalarse que el trámite legislativo se dio dentro de un esquema Ejecutivo-Congreso negociador, donde no se aceptó sin discusión como tampoco se rechazó de tajo la propuesta al impuesto a las bebidas azucaradas; por el contrario, se dio un rico intercambio de conceptos donde sobresale una robusta oposición al proyecto, tanto en lo técnico por la solidez de los argumentos de los contradictores, como en lo político por la variedad de tendencias políticas que respaldaban la negativa a que el impuesto fuera incorporado.

Los participantes, todos, a favor y en contra, llevaron a cabo interesantes y extensas intervenciones a pesar de no ser expertos en el tema, situación que indica una buena asesoría, una importante cantidad de trabajo en la preparación de las exposiciones, y al menos para este caso, una responsabilidad personal de los legisladores en el desempeño de su propio trabajo y una responsabilidad general con lo que su labor como legislador representa de cara a la sociedad.

Otro aspecto importante es el relacionado con las fuentes de información empleadas para respaldar las argumentaciones de las distintas partes. Los estudios y las estadísticas de defensores o contradictores mostraban grandes divergencias, por

ejemplo, en lo relacionado con el aporte calórico de las gaseosas en la dieta de las personas, un dato fundamental dentro de este tema. Incluso fue explícita la descalificación por parte de uno de los actores acerca de la información de su contraparte al expresar que el problema que se presentaba con los estudios y las estadísticas radicaba en que sus resultados dependían del carácter de la organización o el estamento que los realizaba. Esto es particularmente importante porque el Legislativo podría, eventualmente, estar tomando decisiones que afectan a toda la sociedad con base en unos estudios que no necesariamente son correctos, precisos o ciertos.

### **Respuesta a la pregunta de investigación**

Con relación a la pregunta de investigación ¿Qué influencia hubo por parte de los distintos sectores económicos, que producen y comercializan las bebidas azucaradas, para que el impuesto sobre este tipo de bebidas no fuera adoptado en la Reforma Tributaria de 2016? La respuesta es que sí, se presentó influencia de los distintos sectores económicos productores y comercializadores de las bebidas azucaradas en el trámite de este impuesto, influencia, que, sin embargo - al menos en lo evidenciado - no se puede catalogar como indebida o ilegal.

A pesar que sería poco o nada probable encontrar una prueba fehaciente de una acción ilícita para presionar a los legisladores dirigida a que actuaran en favor de la industria interesada o comprometida durante este trámite, como se pudo observar en la Descripción Densa de este proyecto el gerente de una empresa de bebidas, el representante de una franquicia internacional y el representante del gremio que los agrupa hicieron explícitas y públicas las razones para que sus productos no fueran afectados con los impuestos propuestos, actuaron con libertad hablando abiertamente en los distintos escenarios del Congreso.

Por otra parte, la argumentación de los legisladores que se oponían a la aplicación del impuesto resultó más contundente, no solo en el aspecto de salud pública donde se

mencionó varias veces que los problemas de las personas en este aspecto, en una sociedad como la colombiana, iban mucho más allá del efecto que podría ocasionar el azúcar contenida en las gaseosas y refrescos que consumían, sino que también esos problemas de salud respondían a comportamientos sedentarios y a dietas generalmente pobres en nutrientes y desbalanceadas; pero por otro lado, también fue importante la razón de la afectación económica que se daría a las finanzas de esos mismos hogares al tener que pagar un impuesto directo sobre un producto sustancial de su canasta básica, aparte de los impactos negativos que recibiría la tienda de barrio, las familias que dependen de la tienda y de las familias que viven cerca de ella, dado que es un pilar socio-económico fundamental de los sectores populares en Colombia.

## **2 Discusión**

Este trabajo mostró que el poder económico se acercó abierta y explícitamente al poder político, frente a los legisladores, para expresar su inconformidad con relación a lo que se estaba tramitando e intentar no verse afectado por esa legislación que representaba un serio riesgo para ellos. Sin embargo y como se pudo observar en la investigación realizada para este proyecto y en los testimonios entregados por las personas entrevistadas, esta modalidad es apenas una de la amplia variedad de formas de lobby o de interacción entre los poderes, convirtiendo a todo este escenario en una región muy amplia y gris.

Como se expuso en las Consideraciones Teóricas los conceptos de lobby y de cabildeo se empiezan a mencionar solo desde la expansión de Inglaterra como potencia colonial, cuando en la consolidación de su célebre Parlamento mercaderes y comerciantes trataban de influir sobre los legisladores para obtener beneficios; sin embargo es un hecho que el poder en sus distintas manifestaciones y representaciones desde siempre ha tratado de aliarse para seguir reinando: el poder económico encarnado en el capital durante los últimos tres siglos o mucho antes representado por la tierra y el feudo, tratando de influir sobre el poder por antonomasia, el poder político, sea para este caso y en estos tiempos en los escenarios legislativos de los países

contemporáneos o en tiempos pasados sobre el regente de turno, con un único propósito: seguir en el poder.

## **BIBLIOGRAFÍA ACADÉMICA**

- Aksoy, D. (2010). "It Takes a Coalition": Coalition Potential and Legislative Decision Making. *Legislative Studies Quarterly*, 35 (4), pp. 519-542
- André, A., Deapuw, S. y Shugart, M (2014). The effect of electoral institutions on legislative behavior. *Oxford Handbook of Legislatives Studies*. Oxford, UK: Oxford University Press
- Armienta, G. (2016). El gobierno de coalición. *Revista Advocatus*, 14 (27), 191-214
- Botero, F. (2007). Colombia: ¿Democracia, paracracia o simplemente desgracia? *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 97-111
- Caro, J., Wen, S., Bonilla, R., Tovar, J., Popkin, B. (2017). Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from QUAIDS model. *Plos One*. Recuperado de <https://doi.org/10.1371/journal.pone.01890126>
- Carrillo F. (2007). La Constitución de 1991 o la fortaleza de los derechos de la ciudadanía. En Cepeda. (Ed.), *Fortalezas de Colombia II* (pp. 225-250). Bogotá: Colciencias, Cuellar Editores
- Cox, G. (2000). On the Effects of Legislative Rules. *Legislative Studies Quarterly*, 25 (2), pp. 169-192
- Cox, G., Morgenstern, S. y Wolfson, L. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41 (163), 373-393
- (diciembre, 2016) Aprobada la reforma tributaria en el Congreso. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/economia/articulo/reforma-tributaria-fue-aprobada-en-el-congreso/510201>

(diciembre, 2016) Está es la reforma tributaria que regirá desde el primero de enero de 2017. *Dinero*. Recuperado de

<https://www.dinero.com/economia/articulo/resumen-de-reforma-tributaria-aprobada-y-texto-completo/240455>

Elgie, R. (2011) Presidentialism, Parliamentarism and Semi-presidentialism: Bringing Parties Back In. *Government and Opposition*, 46(3), 392-409

Haber, S. (2002). *Crony capitalism and economic growth in Latin America: theory and evidence*. Hoover Institution Press

Hoskin, G. La Reforma Política y las elecciones legislativas de 2006. Candidatos y campañas. En Botero. (Ed.), *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia* (pp. 59-68). Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes

Kuster, S. La percepción de la Reforma Política de 2003 por parte de los candidatos a las elecciones a Congreso de 2006. En Botero. (Ed.), *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia* (pp. 83-105). Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes

Lupu, N. (2015). Class and Representation in Latin America. *Swiss Political Science Review*, 21(2), 229-36

Mainwaring, S. y Shugart, M. (1997) Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. *Comparative Politics*, 29(4), 449-471

(marzo, 2017) ¿Qué tan despejada está la situación fiscal tras la reforma tributaria? *Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/la-situacion-fiscal-de-colombia-tras-la-reforma-tributaria-2017/242966>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *Impuesto a las bebidas azucaradas* (No. 5)

Müller, W. y Sieberer, U. (2014). Procedure and rules in legislatures. *Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford, UK: Oxford University Press

Organización Mundial de la Salud. (2016). *La OMS recomienda aplicar medidas en todo el mundo para reducir el consumo de bebidas azucaradas y su consecuencia para la salud*. Recuperado de <https://bit.ly/2lioGii>

Pachón, M. (2009). Colombia 2008: Éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe. *Revista de Ciencia Política*, 29 (2), 327-353

Pachón, M. y Hoskin, G. (2011). Colombia 2010: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas. *Colombia Internacional* 74, 9-26

Pachón, M. y Shugart, M. (2010). Electoral reform and the mirror image of intern-party and intra-party competition: The adoption of party lists in Colombia. *Electoral Studies*, 29, 648-660

Patrón, F. (2014). Los estudios legislativos en México: una revisión de su evolución, temas y ámbitos de desarrollo. *Revista mexicana de análisis político y administración pública*, III (2), 11-36

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos contra la evasión y la elusión fiscal y se adoptan otros mecanismos (Proyecto de ley No. )

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos contra la evasión y la elusión fiscal y se adoptan otros mecanismos (Ley No. 1819) (29 de diciembre de 2016)

Rice, S. (1925). The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement. *Political Science Quarterly*, 40 (1), 60-72

Rodríguez, J. y Botero, F. (2006). Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política (U. Católica de Chile)*, 26 (1), 138-151

Saiegh, S. (2014). Lawmaking. *Oxford Handbook of Legislatives Studies*. Oxford, UK: Oxford University Press

Santamaría, N. (2013). Determinantes de la conformación del quórum en el Congreso colombiano: Una aproximación a partir de las votaciones nominales. *Documentos del Departamento de Ciencia Política*, (24), 1-23

Santamaria N., Wills, L. (octubre, 2013) La moción de censura en Colombia: evento poco probable. *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7151-la-moci%C3%B3n-de-censura-en-colombia-evento-poco-probable.html>

Shugart, M. (1998). The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices. *British Journal of Political Science*, 28 (1), 1-29

Shugart, M (2006) Comparative executive-legislative relations. *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, UK: Oxford University Press

Skorkjaer, A. (2014) Legislatures, lobbying, and interest groups. *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, UK: Oxford University Press

Wiarda, H. (1999). Presidentialism and Democracy in Latin America. *The Hispanic American Historical Review*, 79 (1), pp. 107-109

Wills, L. (2015). Estudios legislativos en sistemas presidenciales. *Colombia Internacional*. (83), 17-19.

**BIBLIOGRAFÍA DE LAS GACETAS DEL CONGRESO**

Gaceta del Congreso. (2016). Proyecto de Ley No. 178. (Gaceta No. 894)

Gaceta del Congreso. (2016). Comisiones Económicas Conjuntas Terceras de Cámara y Senado, Actas de comisión. (Gaceta 134, Cámara)

Gaceta del Congreso. (2016). Concepto institucional. (Gaceta 978, Cámara)

Gaceta del Congreso. (2016). Comisiones Económicas Conjuntas Terceras de Cámara y Senado, Actas de comisión. (Gaceta 135, Cámara)

Gaceta del Congreso. (2016). Comisiones Económicas Conjuntas Terceras de Cámara y Senado, Actas de comisión. (Gaceta 136, Cámara)

Gacetas del Congreso. (2016). Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 178 Cámara y No. 163 Senado. (Gaceta 1061, Cámara) (Gaceta 1093, Senado)

Gaceta del Congreso. (2016). Comisiones Económicas Conjuntas Terceras de Cámara y Senado, Actas de comisión. (Gaceta 263, Cámara)

Gacetas del Congreso. (2016). Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 178 Cámara y No. 163 Senado. (Gaceta 1091, Cámara) (Gaceta 1092, Senado)

Gaceta del Congreso. (2016). Informe de ponencia para segundo debate, Proyecto de Ley No. 178 Cámara y No. 163 Senado. (Gaceta 1153, Senado)

Gacetas del Congreso. (2016). Informe de ponencias para cuarto debate en Senado del Proyecto de Ley No. 163 Senado y segundo debate en Cámara del Proyecto de Ley No. 178 Cámara. (Gaceta 1156, Senado) (Gaceta 1158, Cámara)

Gaceta del Congreso. (2016). Informe de ponencia para segundo debate en plenarios de Senado y Cámara Proyecto de Ley No. 163 Senado y No. 178 Cámara. (Gaceta 1164, Senado)

Gaceta del Congreso. (2016). Acta de plenaria No. 192 de sesión extraordinaria de la Cámara. (Gaceta 141, Cámara)

Gaceta del Congreso. (2016). Acta de plenaria No. 51 de sesión extraordinaria del Senado. (Gaceta 539, Senado)

Gaceta del Congreso. (2016). Acta de plenaria No. 193 de sesión extraordinaria de la Cámara. (Gaceta 163, Cámara)

Gaceta del Congreso. (2016). Acta de plenaria No. 52 de sesión extraordinaria del Senado. (Gaceta 540, Senado)

Gaceta del Congreso. (2016). Acta de Plenaria No. 194 de sesión extraordinaria de la Cámara. (Gaceta 124, Cámara)

Gacetas del Congreso. (2016). Informas de conciliación al Proyecto de Ley No. 163 Senado y No. 178 Cámara. (Gacetas 1180, Senado) (Gaceta 1185, Cámara)

Gaceta del Congreso. (2016). Textos definitivos aprobados en sesiones plenarios del Proyecto de Ley No. 178 Cámara. (Gaceta 1179, Cámara)

Gaceta del Congreso. (2016). Textos definitivos aprobados en sesiones plenarios del Proyecto de Ley No. 163 Senado – diciembre 27 de 2016. (Gaceta 1174, Senado)

## **ANEXOS**

- Archivo electrónico de las Gacetas del Congreso