

COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES
Radicado: Jean Carlos
Fecha: 14 mayo 2025
Hora: 9:45 am
Número de Radicación: 1479

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá. D.C.



Radicado: 2-2025-030527
Bogotá D.C., 14 de mayo de 2025 09:11

Radicado entrada
No. Expediente 22787/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto propuesto en la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 228 de 2024 Cámara, *"Por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones"*.

Respetada Presidenta:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por la Honorable Representante Carolina Giraldo Botero, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley del asunto, de iniciativa congresional, tiene por objeto establecer *"medidas fiscales para desincentivar el consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento (...)"*¹. Para tal fin, realiza modificaciones al hecho generador, base gravable, tarifas, y distribución de los ingresos recaudados por concepto del impuesto al consumo de cigarrillos, de modo que estas disposiciones sean aplicables a los productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, en la jurisdicción de los departamentos. Lo anterior, incluye todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

Respecto a estas propuestas de modificación, es preciso mencionar que si bien el aumento de las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillo y demás productos de tabaco va en línea con las políticas de lucha contra el consumo de cigarrillos y tabaco, derivadas de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano a nivel internacional a los cuales se ha adherido, resulta

¹ Gaceta 2145 de 2024. Proyecto de Ley 228 de 2024 Cámara. Pág 2.

Continuación oficio

pertinente hacer las siguientes salvedades con el fin de que la norma cumpla con el principio de certeza tributaria², de manera que se evite la ocurrencia de un vicio de inconstitucionalidad³. En primer lugar, el parágrafo del artículo 1 establece que *"Para efectos de lo establecido en la presente ley se aplicarán las definiciones establecidas en el parágrafo 2º del artículo 1º de la Ley 2354 de 2024"*. Sobre esto, se advierte que si bien la referencia normativa es correcta, toda vez que con ella se modificó el artículo 1 de la Ley 1335 de 2009⁵, de modo que todas las medidas de control tendientes a garantizar la salud pública se extendieran a los productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento; entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, y Sistemas Similares Sin Nicotina, los Productos de Tabaco Calentado, y Productos de Nicotina Oral, entre otros, se sugiere adicionar a dicho parágrafo la expresión *"en lo que resulte pertinente"*, toda vez que de la revisión de esa ley sólo resultarían aplicables las definiciones de sucedáneos e imitadores.

En segundo lugar, en relación con la modificación al hecho generador del impuesto de que trata el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, llama la atención que esté constituido por **"los dispositivos necesarios para su funcionamiento"**, pues tratándose de un impuesto que grava el consumo, los dispositivos estarían gravados en la medida en que se consuman junto con el producto en un único uso, pues aquellos que tienen vocación de durabilidad no podrían ser gravados cada vez que se utilicen para consumir los productos gravados. En consecuencia, si se mantiene la referencia a este tipo de dispositivos, resultaría necesario precisar que correspondería a aquellos casos en que el dispositivo se consuma al mismo tiempo que el producto cuyo consumo se grava. Esto, resulta concordante con la tarifa del componente *"ad valorem"* propuesta en el artículo 6 del proyecto, en la que en su inciso tercero se hace referencia a estos dispositivos.

En ese mismo sentido, en relación con la base gravable del impuesto, en el artículo 3 de la iniciativa, que modifica el artículo 210 de la Ley 223 de 1995, se hace nuevamente referencia a **"los dispositivos necesarios para su funcionamiento"**, por lo que se sugiere ajustar dicha expresión para entender que se refiere a **los dispositivos necesarios para su consumo**. Esto, teniendo en cuenta que la redacción actual puede dar a entender que la determinación de la base gravable, en lo que corresponde al componente *ad valorem* (literal b del artículo), debería incluir el valor de tales dispositivos, sea que estos sean de los que se consumen junto con el producto en un único uso, o de aquellos que tienen vocación de durabilidad, con lo cual, se podría estar incrementando la base gravable incluyendo en su determinación elementos que no son propiamente gravados con el impuesto por no ser objeto de consumo.

² Corte Constitucional. Sentencia C – 101 de 2022. "(...) implica la fijación clara y precisa de sus elementos (...) la jurisprudencia ha señalado que, si bien las normas fiscales conservan un grado de indefinición derivada del hecho de estar expresada en lenguaje natural, en todo caso resulta necesario que el Legislador fije, de la manera más precisa posible, los elementos estructurales de los tributos".

³ Ibidem. "(...) la inconstitucionalidad por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripción dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo".

⁴ Por medio de la cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

⁵ Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana.



Continuación oficio

En relación con el inciso final de este mismo artículo, los autores y ponentes proponen revivir la redacción del artículo 6 de la Ley 1393 de 2010⁶, con el cual, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público debía actualizar el valor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), lo que no ocurre desde la entrada en vigor de la Ley 1819 de 2016⁷. Al respecto, se considera que la redacción resulta innecesaria, por implicar la intervención de dos autoridades administrativas para el mismo efecto, lo que contradice el principio de eficiencia administrativa, de manera que, a juicio de esta Cartera, bastará con que el DANE certifique, como lo hace actualmente, el Precio de Venta al Público (PVP) de los productos gravados.

Aunado a lo anterior, para efectos de garantizar la aplicación del principio de certeza tributaria, es necesario que desde la ley se precise si el precio de venta al público incluye o no los impuestos de esos productos, esto es, impuesto sobre las ventas IVA e impuesto al consumo, los cuales, hoy por hoy, son tenidos en cuenta por el DANE en el Precio de Venta al Público que esa entidad certifica, de modo que sería pertinente mantenerlos.

En tercer lugar, frente a la expresión "*ingresos adicionales*" señalada en el párrafo del artículo 4, que propone modificar el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, en el que se fija la tarifa del componente específico, con el fin de evitar confusión y dificultad para determinar tales ingresos, se considera que la distribución del recaudo debe hacerse por la totalidad de los ingresos recibidos por ese componente y no por los ingresos adicionales. Esto, habida cuenta que en la actualidad se viene utilizando esa fórmula de distribución sobre los recaudos adicionales por el incremento de la tarifa a partir del año gravable 2016, en ese sentido, al volver sobre ese criterio habría que efectuarse un nuevo corte temporal para diferenciar el "*ingreso adicional*" de la nueva tarifa que se propone⁸, lo que podría generar dificultades en la determinación y distribución del impuesto al consumo de esos productos⁹.

Así mismo, es preciso advertir la contradicción manifiesta en relación con la destinación de los recursos recaudados por concepto de este impuesto, toda vez que, particularmente, el artículo 4 del proyecto señala que los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa serán destinados a "*financiar el aseguramiento en salud y a la inversión en el sector deporte*", mientras que en el artículo 6 del mismo proyecto, que a su vez modifica el artículo 6 de la Ley 1393 de 2010, en su párrafo 3 establece que la destinación del componente *ad valorem* será la prevista en el artículo 7 de esa misma norma¹⁰, que en esencia corresponde en su totalidad al sector salud.

⁶ Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.

⁷ Por medio de la 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.

⁸ particularmente respecto de cigarrillos y tabaco elaborado, pues, en los nuevos productos no habría factor de comparación para hablar de ingreso adicional.

⁹ Esta situación se presentó con la modificación introducida por la Ley 1819 de 2016, de modo que, posteriormente fue necesaria su explicación vía decreto reglamentario. Decreto 1684 de 2017, incorporado en el Decreto Único 1625 de 2016 Artículo 2.2.1.6.3

¹⁰ Los recursos que se generen con ocasión de la sobretasa a que se refiere el artículo anterior, serán destinados por los Departamentos y el Distrito Capital, en primer lugar, a la universalización en el aseguramiento, incluyendo la primera atención a los vinculados según la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional; en segundo lugar, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. En caso de que quedaran excedentes, estos se destinarán a la



076n GBvj zW4H rydK 6Fbn oJ00 hyo=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

Por lo anterior, este Ministerio considera apropiado establecer una destinación específica de la totalidad de los ingresos por los dos componentes (específico y *ad valorem*) sin diferenciar en el específico el ingreso anterior y el ingreso adicional con ocasión de la modificación de la tarifa, procurando así una distribución porcentual de los ingresos en las destinaciones que hoy día existen sobre esos recursos, esto es, un porcentaje con destino a la salud, un porcentaje con destino al deporte, y un porcentaje de libre destinación.

Por su parte, frente a la modificación en la participación del Distrito Capital de que trata el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, señalada en el artículo 5 de la iniciativa, se sugiere que se revise la distribución de los recursos entre el Distrito Capital y Cundinamarca, esto, teniendo en cuenta que la gran mayoría de los productos gravados son provenientes del exterior, que, en comparación con su producción nacional, podría generar un desbalance en la distribución de los recursos.

Finalmente, si bien en los artículos 7 y 8 se modifican los títulos de los capítulos IX y X de la Ley 223 de 1995, hace falta modificar el título del capítulo XI de la misma Ley, en concordancia con las modificaciones propuestas, siendo que este último contiene disposiciones comunes al impuesto al consumo.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, durante las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de disciplina fiscal, constitucional y legal vigente.

Cordial saludo,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DAF/OAJ

Elaboró: Laura Vanessa Rodríguez Suárez

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Revisó: Leonardo Pazos, asesor VG

Copia: Dra. Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda, la cual deberá sujetarse a las condiciones que establezca el Gobierno Nacional para el pago de estas prestaciones en salud.

Firmado digitalmente por: CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



076n GBvj zW4H rydK 6Fbn oJ00 hyo=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>