

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
Nº308/2023 CÁMARA “Por medio del cual se actualiza el impuesto al
consumo cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones”**

Honorable Representante
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Presidente
Comisión Tercera Constitucional
Cámara de Representantes
Bogotá


COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: <u>Jean Carlos</u>
Fecha: <u>22 mayo 2024</u>
Hora: <u>3:10 pm</u>
Número de Radicado: <u>9640</u>

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Nº308 de 2023
Cámara.

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5^a de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 308/2023 Cámara “Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones”.

1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 8 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

2. Trámite del proyecto de ley.
3. Objeto y contenido del proyecto de ley.
4. Sustento y antecedentes normativos del proyecto de ley.
5. Conveniencia del proyecto de ley.
6. Texto aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes
7. Pliego de modificaciones.
8. Conflicto de intereses.
9. Impacto fiscal.
10. Proposición.
11. Texto que se propone para segundo debate en la comisión tercera constitucional de la Cámara de Representantes para primer debate del proyecto de ley nº308/2023, cámara.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley 308 de 2023 de Cámara titulado “**Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones**”, fue radicado el día 21 de noviembre de 2023, por el Honorable Representante Armando Antonio Zabaraín ante la Secretaría General de la Corporación y publicado en la gaceta del Congreso 1680 de 2023.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual, mediante oficio del día 18 de diciembre de 2023, donde fueron designados como ponente coordinador el H.R. Armando Antonio Zabaraín D’Arce y como ponente el Representante Elkin Ospina. La ponencia para primer debate fue publicada en la gaceta del Congreso 256 de 2024.

El día martes veintitrés (23) de abril de dos mil veinticuatro (2024) fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes en los términos anteriores y con modificaciones, el Proyecto de Ley No.308 de 2023 Cámara.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El objeto de la presente iniciativa es procurar la actualización del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado vigente en la legislación colombiana. Por esta vía, se busca incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años; al igual que propender por el desincentivo del consumo tradicional de cigarrillos, con miras a fomentar el abandono en el consumo de estos productos, y, de no ser ello posible, fomentar la migración de los consumidores a alternativas menos nocivas para la salud. Contiene 5 artículos, incluida la vigencia.

4. SUSTENTO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y, por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las leyes.

Viabilidad jurídica de iniciativas legislativas en materia de impuestos.

Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente teniendo en cuenta el artículo 2 de este texto, donde se consagran los fines del mismo, se indica:

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural

de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (Resaltado fuera del texto).

En seguida, cuando se enlistan los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro país y, en específico, para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse cómo es obligación del Estado hacer que sus habitantes vivan en un entorno de armonía.

En tal medida, cuando se va decantando el catálogo de derechos fundamentales, se hace mención a la protección de los niños, resaltando la integridad física, la salud y una alimentación equilibrada para ellos. Así, la disposición es totalmente aplicable al proyecto de ley, en vista de que la infancia es un segmento de la población que más consume los productos que se están gravando. El artículo 44 de la Constitución Política indica:

“ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: **la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada**, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (...).” (Resaltado fuera del texto).

Adicionalmente, el artículo 492 señala que la prestación del servicio de salud está a cargo del Estado, y se resalta la obligación de toda persona por procurar por el cuidado integral de su salud. Nuevamente se es enfático en que el proyecto de ley propuesto busca hacer efectivos estos mandatos constitucionales.

“ARTÍCULO 49. **La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.** Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...).

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. (...)" (Resaltado fuera del texto).

Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributaria encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado. Por otro lado, el artículo 338 donde se consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos de orden deben tener establecidos en la ley todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente proyecto de ley, y por último el artículo 359 que

establece la posibilidad de establecer rentas con destinación específica cuando se trate de inversión social.

“ARTÍCULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

(...)

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

“ARTÍCULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...”

“ARTÍCULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.

Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.” (Resaltado fuera del texto).

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY.

Las medidas que buscan garantizar el bienestar de los colombianos en materia de salud pública son una necesidad imperiosa. A continuación, se mencionan de forma sucinta unos datos recopilados por investigadores de la Fundación Anaás, expertos en el estudio de la incidencia en el tabaco en Colombia.

- Colombia, aproximadamente, tiene 2.8 millones de fumadores adultos. La población fumadora se mantuvo relativamente estable entre 2008 y 2013 y entre 2016 y 2017 cayó en términos absolutos.
- En 2015 en Colombia 88 personas murieron por día a causa del tabaquismo, y esto equivale al 16,1 % de las muertes en mayores de 35 años. Además, fumar disminuye, en promedio, la duración de la vida de un colombiano en 7 años.
- En Colombia, tratar enfermedades asociadas con el consumo de tabaco costó \$ 4.69 billones en 2015, lo que equivale a 0,6 % del PIB en ese año.

Asimismo, la conveniencia de esta iniciativa legislativa encuentra asidero en el Convenio Marco para el Control del Tabaco, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1109 de 2008, que ordena una serie de medidas que el Estado Colombiano debe impulsar, fomentar e implementar, a saber:

- Proteger las políticas públicas de la interferencia de la industria tabacalera (Art. 5.3).
- Adoptar medidas de precios e impuestos que reduzcan el consumo (Art. 6).
- Proteger contra la exposición del humo de tabaco - Espacios libres de humo (Art. 8).
- Reglamentar el contenido e información sobre los productos de tabaco (Art. 9 y 10)
- Regular el empaquetado y etiquetado – advertencias sanitarias (Art. 11) . .
- Educar al público y promover la participación intersectorial (Art 12)
- Prohibición total de la publicidad, promoción y patrocinio (Art. 13)
- Programas eficaces de cesación (Art. 14)
- Eliminar el comercio ilícito (Art. 15)
- Prohibir venta a menores, venta al menudeo y máquinas dispensadoras (Art. 16)
- Alternativas al cultivo y elaboración de productos de tabaco (Art. 17)
- Proteger el ambiente (Art. 18)
- Cooperación y comunicación (Parte VII) (Subrayado fuera de texto)

Un aspecto muy importante subyacente a las medidas aprobadas dentro del Convenio Marco involucra la adopción y medidas de precios e impuestos en materia de tabaco. En el mismo sentido, todas estas medidas involucran una universalidad: la consolidación de medidas efectivas que permitan desincentivar el consumo de tabaco sin dejar de lado el tema un ajuste técnico y responsable de los precios de estos productos que no incentiven su mercado ilegal, léase, por ejemplo, el contrabando.

Al analizar el comportamiento histórico del comercio ilícito de cigarrillos en Colombia, es posible llegar a una conclusión esencial: la existencia de una correlación directa entre los incrementos abruptos del impuesto al consumo de cigarrillos y el crecimiento del comercio ilícito de este mismo producto. La evidencia estadística disponible corrobora que la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2016 e implementada en enero de 2017 subestimó los incentivos generados para la sustitución del consumo de cigarrillos legales por ilegales.

Entre 2016 y 2018, periodo en el cual se triplicó el componente específico del impuesto al consumo de \$701 a \$2.100 por cajetilla de 20 cigarrillos, la incidencia del contrabando de cigarrillos en Colombia pasó de 13% a 25%, es decir, se duplicó. Para el 2023, la incidencia del comercio ilícito alcanzó un máximo histórico del 35%, de acuerdo con la medición más reciente de INVAMER. A pesar de las motivaciones iniciales que tenía el aumento impositivo, hoy la realidad es que el aumento del impuesto al consumo de cigarrillos previsto en la Ley 1819 de 2016 no impactó significativamente el consumo, sino que, contrariamente, motivó la sustitución del consumo legal por el ilegal.

Finalmente, es muy importante destacar que los cigarrillos de contrabando no sólo evaden impuestos, adicionalmente, estos productos introducidos ilegalmente al país incumplen todas las normas y regulaciones que el Ministerio de Salud y otras autoridades han implementado en materia de empaquetado, comercialización y socialización de riesgos

para la salud asociados al tabaquismo. A partir de lo anterior, se concluye que partes de los esfuerzos en materia de salud pública deben concentrarse en desincentivar y contrarrestar el contrabando.

Entre otros hallazgos, el estudio de INVAMER (2023), titulado “incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia”, encontró que los países de origen de donde provienen, en su mayoría, los cigarrillos de contrabando son Uruguay, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, China y Paraguay. El precio de los cigarrillos ilegales (89%) sigue siendo la principal razón de compra de los consumidores que concurren en el mercado ilegal. Además de lo anterior, “la ilegalidad de cigarrillos en Colombia se encuentra en un índice de 35% siendo el más alto presentado desde inicio del estudio en el 2011” (Invamer, 2023); de la misma manera, “el top 5 de departamentos con mayor ilegalidad son La Guajira (91%), Cesar (85%), Sucre (75%), Bolívar (74%), Norte de Santander (74%). En estos 5 departamentos disminuye el % de ilegalidad frente al año 2022” (Invamer, 2023).

El estudio también concluye que “Respecto a la compra y consumo de los fumadores de cigarrillos ilegales se observa que, para los lugares en donde las personas adquieren estos productos, el estudio mostró que el 83% de las compras se hacen en tiendas de barrio, el 5% en minimercados y el % restante está distribuido en Licorería, grandes cadenas, kiosco, vendedores de la calle. Las principales razones por las que los consumidores adquieren cigarrillos ilegales es porque son los de mejor sabor 71%, más baratos 89%, y la disponibilidad 42%” (Invamer, 2023)

Lo más preocupante es el nivel del precio que registran los productos ilegales dentro del mercado objeto de análisis. Según el estudio realizado, “El precio promedio de compra de una cajetilla ilegal de cigarrillos que no genera impuestos en presentación de 20 unidades se encuentra en \$4.208,54 valor mayor que en el 2022. El menor precio de cajetilla se evidencia en la marca Ultima, con un precio más bajo que en el 2022 de \$3.977,17, mientras que las marcas Rumba (\$4.268,76), Carnival (\$3.969,84), Real (\$3.788,65), Marshal (\$4.577,04) aumentaron el valor frente al año 2022, además, es la zona 5 donde se encuentra el mayor valor de compra de la cajetilla encontrándose por encima de los \$5.000,00 y solo la zona 2 se encuentra con valor por debajo de \$4.000,0” (Invamer, 2023)

El presente proyecto de ley propende por gravar las nuevas categorías de productos por una razón fundamental: consumirlos causa una serie de enfermedades muy complejas y costosas de tratar: enfermedades cardíacas, neumonía, accidente cerebrovascular, cáncer de pulmón, entre otras graves enfermedades. En un estudio publicado por el Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS) se pueden evidenciar las siguientes cifras:

- En 2015 en Colombia 88 personas murieron por día a causa del tabaquismo, y esto equivale al 16,1 % de las muertes en mayores de 35 años. Además, fumar disminuye, en promedio, la duración de la vida de un colombiano en 7 años.
- En Colombia tratar enfermedades asociadas con el consumo de tabaco costó \$4.69 billones en 2015, lo que equivale a 0,6 % del PIB en ese año.

Estas cifras ilustran una realidad muy preocupante: **la grave crisis financiera del Sistema de Salud en Colombia** podría solventar a mediano y largo plazo con la desincentivación de productos como el tabaco. El aumento de precios del cigarrillo, tal como se ha venido desarrollando, cumple con esa función. El acceso monetario a los productos como el cigarrillo es un factor esencial para evaluar el enorme daño que le causan a la salud de la población. A esto se le debe añadir un factor muy importante: el acceso que tiene la población menor de edad y adolescente al cigarrillo y a los dispositivos electrónicos derivados. La imposición de un tributo a las nuevas categorías de soluciones líquidas consumibles que están aumentando cada vez más su demanda en el mercado contribuiría a financiar positivamente el Sistema de Salud tanto Nacional como Departamental, pues ingresarían recursos nuevos que permitirían construir modelos y proyectos de salud preventiva que si generarían un impacto positivo en la tarea de desincentivar el consumo de estos productos.

Concepto de la Federación Nacional de Departamentos

El día 15 de abril del 2024 se radicó en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes un concepto sobre el presente proyecto de ley por parte de la Federación Nacional de Departamentos, en el cual se resaltaron las virtudes de este y se invitaba a continuar con su trámite dentro del Congreso de la República. De este concepto vale la pena destacar varios aspectos centrales

- La Federación Nacional de Departamentos ha manifestado la importancia y la necesidad de regular y gravar los nuevos productos denominados de forma genérica “cigarrillos electrónicos y vapeadores”.
- Esta propuesta recoge la experiencia internacional y los estudios académicos, en el sentido de establecer un gravamen propio para estos productos desde el principio de precaución, y no de reducción del daño, en línea con lo plasmado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en sus informes del año 20211 y 20232 sobre la “Epidemia mundial de tabaquismo”.
- En aras de garantizar el principio de legalidad en su dimensión de certeza tributaria previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, es importante que en la regulación que se expida, el hecho generador del tributo abarque a las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, los consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, en la jurisdicción de los departamentos y el Distrito Capital.
- Sobre el artículo tercero del proyecto de ley, desde la Federación Nacional de Departamentos, con base en los comentarios técnicos expuestos, se considera que no se requiere formular una actualización a la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco tradicional regulado en la Ley 223 de 1995, pues como se explicó, para el año 2024 las tarifas definidas conforme a la regulación vigente (artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016) ya

incorporan esa actualización y seguirán aplicándose para las vigencias posteriores. Razón por la cual, sugerimos sea suprimido del artículo 3 del texto propuesto.

- Frente al texto propuesto para primer debate, se pone a consideración para su discusión, que el componente Ad valorem de los nuevos productos tenga la misma tarifa del 10% aplicable para los cigarrillos tradicionales y para picadura, rapé y chimú; y, que la misma se aplique sobre el precio de venta al público del producto (PVP), es decir, el precio final sin incluir el impuesto a ventas ni el impuesto al consumo. De esta forma se lograría captar el valor económico de su consumo e interiorizar las externalidades negativas que éste genera.
- Se propone establecer una destinación específica especial para el componente Ad valorem del impuesto al consumo que se genere por los consumibles de tabaco calentado, cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión y soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables y recargables; para financiar programas y proyectos de inversión en salud pública y los gastos de funcionamiento de las direcciones territoriales de salud de los departamentos y el Distrito Capital.

Junto con este concepto, se sostuvo una mesa técnica con esta entidad el día 14 de mayo de 2024 para ampliar las precisiones realizadas en el documento a fin de mejorar la redacción del articulado del proyecto de ley y ajustarlo a las necesidades de los entes territoriales, razón por la cual se llegó a algunos acuerdos de modificación del articulado, tal como se presente posteriormente en el pliego de modificaciones.

6. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY No. 308 de 2023 CÁMARA,

"Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. El objeto de la presente iniciativa es procurar la actualización del impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado vigente en la legislación colombiana. Por esta vía, se busca incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años, al igual que propender por el desincentivo del consumo tradicional de cigarrillos.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, así:

ARTÍCULO 207. Hecho Generador. Está constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en la jurisdicción de los departamentos.

También estará gravado con este impuesto, el consumo de soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, el consumo de combustibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, en la jurisdicción de los departamentos y del Distrito Capital.

El impuesto que se genere por estos productos deberá declararse y pagarse conforme a lo establecido en el artículo 213 de la presente ley, en el formulario de declaración que para el efecto defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO 3o. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 211. TARIFAS DEL COMPONENTE ESPECÍFICO DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO. A partir del año 2024, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos, tres mil setecientos veinticinco pesos (\$3.725) por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.
2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de doscientos noventa y siete pesos (\$297).
3. Para los consumibles de tabaco calentado la tarifa será de \$297 por cada gramo de tabaco y para las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables, la tarifa será de \$297 por cada mililitro de solución líquida.

Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año 2025, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1o de enero de cada año las tarifas actualizadas.

ARTÍCULO 4o. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 6o de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, así:

“PARÁGRAFO 1o. Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere el artículo 211 de la Ley 223 de 1995. Para los consumibles de tabaco

calentado y soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables, el componente ad valórem será pagado y liquidado con base en cada gramo de tabaco o mililitro de solución, según corresponda, o proporcionalmente a su contenido."

ARTÍCULO 5o. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Después de realizar un análisis del texto propuesto con varios actores del mercado involucrado en estas medidas, dentro de los que se incluyen el concepto de la Federación Nacional de Departamentos y la mesa técnica realizada con esta entidad, tal como se expuso en el apartado de conveniencia de la iniciativa, además de los comentarios realizados en la sesión de la comisión donde se aprobó el proyecto en primer debate, se realizan los siguientes ajustes:

Texto aprobado en primer debate del proyecto de ley 308 de 2023 Cámara	Texto propuesto para segundo debate al proyecto de ley 308 de 2023 Cámara
<p>ARTÍCULO 1º. Objeto. El objeto de la presente iniciativa es procurar la actualización del impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado vigente en la legislación colombiana. Por esta vía, se busca incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años, al igual que propender por el desincentivo del consumo tradicional de cigarrillos.</p>	<p>ARTÍCULO 1º. Objeto. El objeto de la presente iniciativa es <u>procurar la actualización del impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado vigente en la legislación colombiana</u>. Por esta vía, se busca incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años <u>como soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, el consumo de combustibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión</u>, al igual que propender por el desincentivo del <u>su</u> consumo tradicional de cigarrillos.</p>
<p>ARTÍCULO 3o. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por</p>	<p>ARTÍCULO 3o. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, y</p>

el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 211. TARIFAS DEL COMPONENTE ESPECÍFICO DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO. A partir del año 2024, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos, tres mil setecientos veinticinco pesos (\$3.725) por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.
2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de doscientos noventa y siete pesos (\$297).
3. Para los consumibles de tabaco calentado la tarifa será de \$297 por cada gramo de tabaco y para las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables, la tarifa será de \$297 por cada mililitro de solución líquida.

adíquese los numerales 3 y 4 al mismo artículo, el cual quedará así de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 211. TARIFAS DEL COMPONENTE ESPECÍFICO DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO. A partir del año 2024, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:

1. ~~Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos, tres mil setecientos veinticinco pesos (\$3.725) por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.~~
2. ~~La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de doscientos noventa y siete pesos (\$297).~~
3. ~~Para los consumibles de tabaco calentado la tarifa será de \$297 por cada gramo de tabaco y para las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables, la tarifa será de \$297 por cada mililitro de solución líquida.~~
3. **La tarifa para consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, será de \$300 por gramo de tabaco en 2024**

	<p>4. <u>La tarifa para soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, será de \$300 por mililitro de solución líquida en 2024.</u></p> <p>Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año 2025, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 10 de enero de cada año las tarifas actualizadas.</p> <p>Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año 2025, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 10 de enero de cada año las tarifas actualizadas.</p>
--	---

8. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(...) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*"

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

"Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

PARÁGRAFO 1o. *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

PARÁGRAFO 2o. *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

PARÁGRAFO 3o. *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.*"

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022¹, estableciendo que:

¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número, expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

También el Consejo de Estado el año 2010² sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurran tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

En ese sentido, no existe un conflicto de interés por parte del ponente y autor del proyecto de ley respecto de las disposiciones que este incluye, toda vez que con el mismo no se genera beneficio alguno que reúna las características dispuestas en la ley para ello, es decir particular, actual y directo.

9. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El art. 7º de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explice cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7º ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto original).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.”

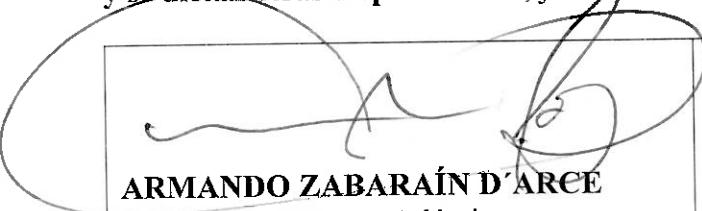
Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto

legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto original).

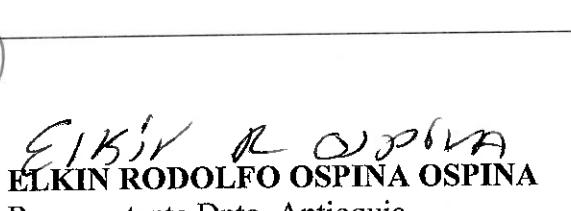
Adicional a lo anterior, el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece que el análisis de impacto fiscal podrá allegarse “en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República” en ese sentido, se somete a consideración la presente ponencia para discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate, el cual puede continuar su trámite en la corporación sin el concepto respectivo emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

10. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 308/2023 Cámara **“Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado, y se dietan otras disposiciones”**, junto con el texto definitivo que se propone.



ARMANDO ZABARAÍN D'ARCE
Representante Dpto. Atlántico
Coordinador Ponente



ELKIN R OSPINA
ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante Dpto. Antioquia
Ponente

**11. TEXTO QUE SE PROPONE PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA
DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY N°
308/2023 CÁMARA**

PROYECTO DE LEY No. 308 de 2023 CÁMARA,

**"Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo cigarrillos y tabaco
elaborado, y se dictan otras disposiciones"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. El objeto de la presente iniciativa es incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años como soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, el consumo de combustibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, al igual que propender por el desincentivo de su consumo.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, así:

ARTÍCULO 207. Hecho Generador. Está constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en la jurisdicción de los departamentos.

También estará gravado con este impuesto, el consumo de soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, el consumo de combustibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, en la jurisdicción de los departamentos y del Distrito Capital.

El impuesto que se genere por estos productos deberá declararse y pagarse conforme a lo establecido en el artículo 213 de la presente ley, en el formulario de declaración que para el efecto defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, y adíquese los numerales 3 y 4 al mismo artículo, de la siguiente forma:

**“ARTÍCULO 211. TARIFAS DEL COMPONENTE ESPECÍFICO DEL
IMPUUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO.** A partir del año 2024, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:

3. La tarifa para consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, será de \$300 por gramo de tabaco en 2024
4. La tarifa para soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, será de \$300 por mililitro de solución líquida en 2024.

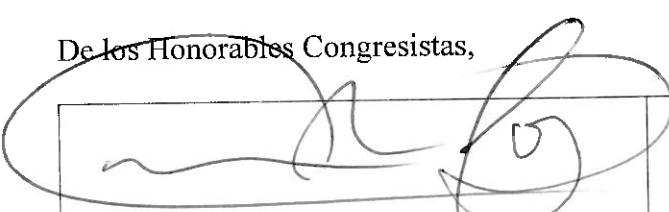
Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año 2025, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1º de enero de cada año las tarifas actualizadas.

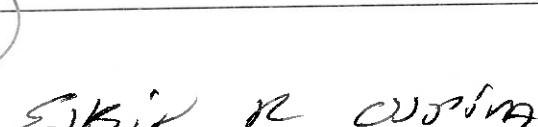
ARTÍCULO 4º. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 6º de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, así:

"PARÁGRAFO 1º. Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere el artículo 211 de la Ley 223 de 1995. Para los consumibles de tabaco calentado y soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables, el componente ad valórem será pagado y liquidado con base en cada gramo de tabaco o mililitro de solución, según corresponda, o proporcionalmente a su contenido."

ARTÍCULO 5º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,


ARMANDO ZABARAÍN D'ARCE
Representante Dpto. Atlántico
Coordinador Ponente


ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante Dpto. Antioquia
Ponente