



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1158

Bogotá, D. C., martes, 29 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL ARTÍCULO 5° DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2020 CÁMARA, 158 DE 2021 SENADO

por la cual se declara como patrimonio cultural de la nación el Cartagena Festival de Música y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 29 de agosto 2023

Doctor

IVÁN NAME VÁSQUEZ

Presidente

Senado de la República

Doctor

ANDRES CALLE AGUAS

Presidente

Cámara de la Representantes

Asunto: Informe por medio del cual se encuentran fundadas las Objeciones Presidenciales al artículo 5 del Proyecto de Ley 182 de 2020 Cámara – 158 de 2021 Senado “Por la cual se declara como patrimonio cultural de la nación el Cartagena Festival de Música y se dictan otras disposiciones”.

En cumplimiento de la designación realizada por el Presidente de la Cámara de Representantes frente a las objeciones presidenciales, me permito rendir informe al proyecto de referencia.

I. OBJECIONES PRESIDENCIALES

Con fundamento en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional presentó las objeciones presidenciales analizadas en el presente informe, manifestando la inconstitucionalidad de uno (1) de los seis (6) artículos del Proyecto de Ley.

El artículo objetado es el número 5, el cual refiere:

ARTÍCULO 5°. Adiciónese los siguientes bienes al artículo 424 del Estatuto Tributario:

92.	Instrumentos musicales; sus partes y accesorios
-----	---

En relación con la objeción del artículo en mención, la presidencia de la República se basaron en 2 argumentos:

- **Inconstitucionalidad del artículo 5 por vulneración del principio de unidad de materia**
Frente a tal consideración, señalan que, teniendo en cuenta el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política:

(...) del núcleo temático de la ley no es posible establecer una relación de conexión causal, material, teológica o sistemática con el beneficio tributario de carácter nacional que se pretende establecer. Lo anterior, en atención a que dicha medida no guarda conexión normativa con el objeto y finalidades de la ley, pues no es una medida transitoria que se establezca para realizar dicho Festival y que, por tanto, sea necesaria para la consecución de los fines que plantea el proyecto de ley. Por el contrario, se trata de un beneficio tributario que se establece por un término indefinido y de manera general, que involucra a todo el

territorio Nacional, a pesar de que el ámbito o alcance de aplicación de la ley no debería exceder lo relativo y circunscrito al Cartagena Festival de Música.

- **Inconstitucionalidad del artículo 5 por desconocimiento de la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional para decretar exenciones de impuestos, y ausencia de aval por parte Ejecutivo frente al beneficio tributario propuesto**

Frente a tal consideración, consideraron que:

De acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política, **las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.** Por tanto, dichas materias son de exclusiva iniciativa gubernamental.

En virtud de los argumentos expuestos la Presidencia de la República consideró que, el artículo 5 de la presente iniciativa es inconstitucionalidad.

II. CONSIDERACIONES POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

Respecto de la primera medida existe una discrepancia frente al argumento de unidad de materia ya que, la norma sí guarda conexión normativa con la iniciativa puesto a que, en el título del proyecto establece “se dictan otras disposiciones” por tanto podrían existir amplitud en los temas, adicionalmente; la Corte constitucional en su Sentencia C-133 de 2012 ha sostenido que, (.....) **la unidad de materia “no significa simplicidad temática”, de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema.**

A juicio de la Corporación, la expresión “materia”, a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que “permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”. Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso, no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían”. Sin embargo, frente al segundo argumento y de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política, el cual expone que, “las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”, consideramos que, es válido ya que, existe un mandato constitucional el cual establece que dichas materias son de exclusiva iniciativa gubernamental, por lo tanto, la objeción presentada por el Presidente de la República frente al segundo argumento es legítima, conociendo que el Proyecto de Ley número 182 de 2020 Cámara – 158 de 2021 Senado fue iniciativa de origen Congressional y no contó con el aval presidencia.


PROPOSICIÓN

De conformidad con lo anteriormente expuesto, solicitamos a la plenaria del Honorable Senado de la República y plenaria de la Honorable Cámara de Representantes acoger las objeciones presidenciales presentadas al artículo 5 del Proyecto de ley número 182 de 2020 Cámara – 158 de 2021 Senado *“Por la cual se declara como patrimonio cultural de la nación el Cartagena Festival de Música y se dictan otras disposiciones”*.

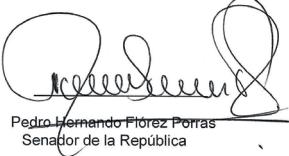
<p>ARTÍCULO 5º. Adiciónese los siguientes bienes al artículo 424 del Estatuto Tributario:</p>	<p>ARTÍCULO 5. Adiciónese los siguientes bienes al artículo 424 del Estatuto Tributario:</p>	<p>OBJETADO</p>				
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%; text-align: center;">92.</td> <td>Instrumentos musicales; sus parte y accesorios</td> </tr> </table>	92.	Instrumentos musicales; sus parte y accesorios	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%; text-align: center;">92.</td> <td>Instrumentos musicales; sus parte y accesorios</td> </tr> </table>	92.	Instrumentos musicales; sus parte y accesorios	
92.	Instrumentos musicales; sus parte y accesorios					
92.	Instrumentos musicales; sus parte y accesorios					

Finalmente, solicitamos que una vez discutido y aprobado el presente informe, si así lo decide la plenaria del Senado de la República y plenaria de la Cámara de Representantes continúe con su trámite constitucional y legal con la finalidad de que el presidente de la República proceda con la sanción de la Ley y ordene su publicación


Cordialmente,



Julio Elías Chagüi Flórez
Senador de la República



Pedro Hernando Flórez Porras
Senador de la República



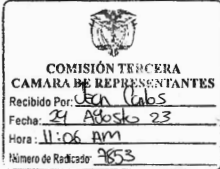


Oscar Darío Pérez Pineda
Representante a la Cámara

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones.

<p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N°112/2023 CÁMARA “Por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones”</p> <p>Honorable Representante Carlos Alberto Cuenca Chaux Presidente Comisión Tercera Constitucional Cámara de Representantes Bogotá</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 112 de 2023 Cámara.</p> <p>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 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 112/2023 Cámara “Por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones”.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>Armando Zabaráin D'Arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Álvaro Henry Monedero Rivera H. Representante Coordinador Ponente</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES Recibido Por: <u>CEC Chaux</u> Fecha: <u>24 Agosto 23</u> Hora: <u>11:06 AM</u> Número de Radicador: <u>9853</u></p> </div>	<p>1. CONTENIDO</p> <p>El presente informe está dividido en 8 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. Pliego de modificaciones 7. Declaración de impedimentos 8. Proposición. 9. Texto que se propone para primer debate en la comisión tercera constitucional de la cámara de representantes para primer debate del proyecto de ley n°112/2023 cámara. <p>2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El Proyecto de Ley número 112 de 2023 de Cámara titulado “Por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones”, fue radicado el día 8 de agosto de 2023, por el Honorable Senador Antonio Zabaráin ante la Secretaría General de la Corporación.</p> <p>El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la cual, mediante oficio del día 17 de agosto de 2023, donde fueron designados como ponentes coordinadores los H.R. Armando Antonio Zabaráin D'Arce y Álvaro Henry Monedero.</p> <p>3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>Este Proyecto de Ley tiene como objeto principal, con base en los primeros artículos y en la exposición de motivos, establecer lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos.</p> <p>La iniciativa en mención se compone de 6 artículos, y referencian las siguientes consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1: Objeto del proyecto de ley. • Artículo 2: Se establece la tasa de seguridad y convivencia ciudadana. • Artículo 3: Destinación de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana. • Artículo 4: Recaudo y facturación de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana. • Artículo 5: Periodo de transición de ordenanzas y acuerdos • Artículo 6: Vigencia de la ley.
--	---

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. También en la Constitución Política de 1991, el artículo 338 crea la obligatoriedad de que la ley, ordenanzas y acuerdos que creen este tipo de tasas, establezca de forma precisa “directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”

Además de lo anterior, la Tasa de Seguridad y Convivencia ciudadana tiene su origen en la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, más conocida como “Ley de orden público”, la cual en su artículo 119, dispuso la creación de los Fondos de Seguridad, con carácter de “fondos cuenta”, en los departamentos y municipios del país para financiar las actividades de seguridad y orden público. El artículo 122 ibídem creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con el objetivo de que este se encargara de la administración de los gastos destinados a garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas las acciones tendientes a fortalecer y preservar el orden público en el territorio nacional. Así mismo, la organización y funcionamiento de estos fondos fue objeto de reglamentación a través del Decreto 399 del 14 de febrero de 2011, y posteriormente modificado por el Decreto 577 de 2011. Estas disposiciones han sido prorrogadas varias veces (a través de las leyes 548/1999, 782/1999, 1106/2006 y 1421/2010), siendo la ley 1421 de 2010 en su artículo 8° la que facultó a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los Fondos Cuentas Territoriales de Seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

Sin embargo, este inciso fue declarado inexecutable de manera diferida (en un periodo de 2 legislaturas a vencerse el 20 de junio de 2024) por la Corte Constitucional en la sentencia C-101-22 de 17 de marzo de 2022 (Magistrada Ponente Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado), pues su contenido no era claro en cuanto a la fijación del hecho generador de las tasas y sobretasas.

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

La sentencia anteriormente citada recalca la imperiosa necesidad de establecer los lineamientos de la tasa establecida por la ley 1421 de 2010 en su artículo 8° de tal manera que se fije de manera concreta aspectos trascendentales como su hecho generador, con el fin de eliminar incertidumbre en su pago y recaudo por parte de los sujetos activos y pasivos, que también deben ser determinados. Esto, en razón a que la Corte mencionó en dicha providencia que “el retiro de del ordenamiento jurídico de dichas disposiciones podría resultar más inconstitucional, en cuanto financian programas de seguridad ciudadana indispensables para mantener el orden público, la vida e integridad de las personas, la

vigencia del orden justo y, en especial, contribuyen a financiar los gastos requeridos para superar el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. La financiación de esos imperiosos objetivos no puede reemplazarse por otros recursos, por cuanto su planificación corresponde a los Planes de Desarrollo vigentes de las entidades territoriales” (Sentencia C-101 de 2022)

Tal como lo resume el estudio de Ángela María Chamorro Córdoba titulado “La ‘Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana’: un reflejo de la necesidad de delimitar el poder tributario de los entes territoriales, así como de parametrizar las categorías tributarias” (2020), “La norma creadora de la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana les dio la opción a los departamentos y municipios de adoptar tasas o sobretasas especiales. Estas últimas no están catalogadas como una categoría tributaria, pero es común su utilización con propósitos recaudatorios. La sobretasa, al igual que la tasa, es un gravamen cuyos recursos recaudados tienen una destinación específica. Pero, a diferencia de la tasa, la sobretasa no está atada a la prestación de un servicio” (p. 28). Esta es una de las razones por las cuales el autor, en el proyecto de ley bajo estudio, toma como punto de partida la definición de tasa para fijar los lineamientos específicos bajo los cuales se ha de efectuar su recaudo.

A la fecha, algunas entidades como las Asambleas Departamentales del Magdalena y del Valle del Cauca han expedido las respectivas ordenanzas para dar aplicabilidad al mencionado artículo 8° de la ley 1421 de 2010. A continuación se citan, con base en el estudio de Chamorro Córdoba, la forma en que dichas entidades han regulado el tema:

- En cuanto al desarrollo normativo de la mencionada tasa en el Departamento del Magdalena, vale la pena resaltar que la Ordenanza No. 006 del 6 de agosto de 2012 señaló como sujeto activo del gravamen al Departamento del Magdalena, a través del Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y como sujeto pasivo a los beneficiarios directos o indirectos del servicio público de seguridad y convivencia ciudadana, quienes, en su condición de usuarios regulados, están obligados a pagar el tributo a través de la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica. Adicionalmente, mencionó como sujetos pasivos del gravamen a los autogeneradores, cogeneradores y trigeneradores de energía eléctrica, las concesiones de vías, comunicaciones terrestres o fluvial, puertos aéreos marítimos o fluviales. La Ordenanza también dispuso que el gravamen se causa cuando las personas comercializadoras y prestadoras del servicio público de energía eléctrica facturan dicho servicio a sus usuarios y cuando se consume autogenerada, cogenerada o trigenerada su propia energía eléctrica. Para definir el monto a cobrar a los usuarios, se establecieron tarifas mensuales diferenciales para el sector residencial, las cuales varían dependiendo del estrato social. (p. 30-31)
- Con respecto a la regulación de esta tasa desarrollada en el Departamento del Valle del Cauca, la Ordenanza señaló como sujeto activo de esta al Departamento del Valle del Cauca, a través del Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y como sujetos pasivos a los beneficiarios directos o indirectos del servicio público de Seguridad y Convivencia Ciudadana, quienes tendrían la obligación de pagar el tributo en su condición de usuarios del servicio público de energía eléctrica. Seguidamente, se estableció que el hecho generador de la tasa sería la prestación del servicio público de Seguridad y Convivencia Ciudadana por

parte del Departamento del Valle del Cauca y demás organismos encargados de dicha función dentro del territorio, pero que la misma se causaría cuando las personas naturales o jurídicas que actúan como comercializadoras o prestadoras del servicio público domiciliario de energía efectuaran la facturación a sus usuarios. También dispuso que el monto del tributo sería cuantificado conforme a la cantidad de energía eléctrica consumida por los usuarios de este servicio, el estrato social y destinación de los predios. (p. 33)

En ambos casos sucedió que las ordenanzas fueron objeto de estudio de legalidad por parte de los tribunales administrativos de cada uno de los circuitos judiciales respectivos, en los cuales se concluyó que “el Tribunal Administrativo del Magdalena se limitó a señalar que no existía prohibición legal o constitucional alguna para que la tasa fuera calculada y recaudada a través del servicio energía eléctrica, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, las Corporaciones públicas están facultadas para fijar los elementos de la obligación tributaria y el método de recaudo; mientras que el Tribunal Administrativo del Valle señaló que, aunque el acto administrativo a través del cual fue adoptada la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana no transgredía los principios de legalidad y reserva de ley, sí contravenía lo dispuesto en los artículos 146 y 148 de la Ley 1421/994 y en los Decretos 2223/1996 y 828/2007, en la medida que estas normas prohíben incluir en la factura de servicios públicos domiciliarios cobros adicionales a los de la prestación del respectivo servicio” (p. 43-44). Estas decisiones dan cuenta de la incertidumbre generada por la indefinición de las características de la tasa, lo cual pretende ser corregido por el presente proyecto de ley.

Es importante anotar que la reciente ley 2272 de 2022 en su artículo 12 pretende dar cumplimiento a la sentencia C-101 de 2022, sin embargo, la forma en que está redactado el artículo 12 limita el establecimiento de esta Tasa de Seguridad y convivencia ciudadana a los departamentos en los cuales ya está regulada y se está efectuando el cobro, causando un problema de inequidad e injusticia tributaria, por cuanto otros departamentos que quisieran obtener recursos para los fondos de seguridad a través del establecimiento de una Tasa de Seguridad, no podrían hacerlo.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Después de analizado el articulado junto con la exposición de motivos presentada en el proyecto de ley sometido a consideración, se considera necesario realizar ajustes al artículo 2 como se presenta a continuación:

Artículo	Modificación
ARTÍCULO 2. TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA. Los departamentos, municipios y distritos, podrán a través de las asambleas y concejos, adoptar el tasa de seguridad y convivencia ciudadana.	ARTÍCULO 2. TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA. Los departamentos, municipios y distritos, podrán a través de las asambleas y concejos, adoptar el <u>la</u> tasa de seguridad y convivencia ciudadana.

El hecho generador del la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana es el beneficio por el desarrollo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana, en la jurisdicción de los departamentos y municipios o distritos. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales.

Esta tasa se podrá establecer en los departamentos, como una sobretasa en la prestación de los servicios públicos, la tasa de registro, y/o en las estampillas departamentales, para financiar el costo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana a cargo del departamento.

En los municipios y Distritos se podrá establecer, como una sobretasa en impuesto predial, industria y comercio, estampillas o delineación urbana, para financiar el costo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana a cargo del Municipio o Distrito.

Los demás elementos componentes de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, guardarán conexidad con el hecho generador definido en el presente artículo.

El hecho generador de la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana es el beneficio por el desarrollo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana, en la jurisdicción de los departamentos y municipios o distritos estipulado por el artículo 12 de la ley 2272 de 2022, es decir, en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales.

Esta tasa se podrá establecer en los departamentos, como una sobretasa en la prestación de los servicios públicos, la tasa de registro, y/o en las estampillas departamentales, para financiar el costo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana a cargo del departamento.

En los municipios y Distritos se podrá establecer, como una sobretasa en impuesto predial, industria y comercio, estampillas o delineación urbana, para financiar el costo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana a cargo del Municipio o Distrito.

Los demás elementos componentes de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, guardarán conexidad con el hecho generador definido en el presente artículo.

7. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

8. IMPACTO FISCAL

Para evaluar el impacto fiscal del presente proyecto de ley se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda, el cual a la fecha de la radicación de la presente ponencia no ha sido presentado.

Sin embargo, es necesario mencionar que la jurisprudencia sobre la necesidad del análisis del impacto fiscal sobre las iniciativas legislativas han señalado que, en la Sentencia C-075 de 2022 Corte Constitucional de Colombia (Magistrado ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO)

(...)

“El deber de análisis de impacto fiscal solo se hace exigible si la iniciativa legislativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, no si se limita a autorizarlos”

(...)

“cuando durante el trámite legislativo se ha efectuado una mínima consideración sobre el impacto fiscal de la iniciativa en los términos ya señalados”

predial. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales.

Esta tasa se podrá establecer en los departamentos, como una sobretasa en la prestación de los servicios públicos, la tasa de registro, y/o en las estampillas departamentales, para financiar el costo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana a cargo del departamento.

En los municipios y Distritos se podrá establecer, como una sobretasa en impuesto predial, industria y comercio, estampillas o delimitación urbana, para financiar el costo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana a cargo del Municipio o Distrito.

Los demás elementos componentes de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, guardarán conexidad con el hecho generador definido en el presente artículo.

ARTÍCULO 3. DESTINACIÓN. La Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, se destinará a los fondos departamentales, distritales y municipales de seguridad y convivencia ciudadana.

PARÁGRAFO. El cincuenta por ciento (50%) de los dineros y/o recursos - correspondientes al recaudo de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana que perciben los Departamentos - se transferirá al Fondo Cuenta Distrital o Municipal, del Distrito o Municipio, donde haya sido recaudado la tasa. Lo anterior, siempre y cuando el Distrito o Municipio aporten a dicho fondo más del sesenta y cinco por ciento (65%) del total de los recursos recaudados - para tal fin - por el respectivo Departamento.


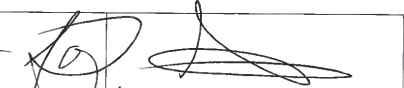
ARTÍCULO 4. RECAUDO Y FACTURACIÓN. El recaudo de la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, lo hará el departamento, municipio o distrito en el recaudo de sus tributos o a través de los prestadores de servicios públicos como responsables, mediante las facturas de servicios públicos. Las empresas prestadoras, distribuidoras y/o comercializadoras podrán actuar como agentes recaudadores responsables de la tasa, dentro de la factura correspondiente y transferirán el recurso al Departamento, dentro de los primeros treinta (30) días calendario del mes siguiente al del recaudo. El Departamento, municipio o Distrito, adoptará al respectivo calendario tributario de declaración y pago de los tributos y transferencia del recaudo y reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes y responsables.

ARTÍCULO 5. TRANSICIÓN. Las ordenanzas y acuerdos, que se adecuen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos aspectos en los que deban ser modificadas, lo que deberá surtir en un término máximo de un año.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

9. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 112/2023 Cámara “Por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones”, junto con el texto definitivo que se propone para primer debate.

	
Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	Álvaro Henry Monedero Rivera H. Representante Coordinador Ponente

10. TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY N° 112/2023 CÁMARA

PROYECTO DE LEY N° 112 DE 2023 CÁMARA,

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA EL COBRO DE LA TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA A CARGO DE DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y DISTRITOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA



DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto establecer lineamientos para el cobro de la tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos.

ARTÍCULO 2. TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA. Los departamentos, municipios y distritos, podrán a través de las asambleas y concejos, adoptar la tasa de seguridad y convivencia ciudadana.

El hecho generador de la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana es el estipulado por el artículo 12 de la ley 2272 de 2022, es decir, en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto

De los Honorables Congresistas,

	
Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	Álvaro Henry Monedero Rivera H. Representante Coordinador Ponente

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2022 CÁMARA

por el cual se modifica la Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones.

<p>DASYP</p> <p>Bogotá D.C, 10 de noviembre de 2022</p> <p>Doctor JUAN LORETO GOMEZ SOTO Honorable Representante Congreso de la República juani.gomez@camara.gov.co</p> <p>Asunto : Concepto del Proyecto de Ley No 226 DE 2022 CÁMARA "Por el cual se modifica la Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Hemos recibido la solicitud respecto al concepto del proyecto de ley del asunto, sobre el cual, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos remitir los siguientes comentarios en los temas de nuestra competencia:</p> <p>En primer lugar agradecemos al legislador incentivar y liderar proyectos que impliquen el fortalecimiento del sector turístico. No obstante lo anterior, nos permitimos realizar un pronunciamiento técnico del articulado propuesto a saber.</p> <p>Con relación al artículo segundo atinente al Plan Sectorial de Turismo y la posibilidad de identificar la situación actual de los territorios colindantes con el océano caribe, es preciso informar que desde el Viceministerio de Turismo, fue diseñada y estructurada la "Metodología para la definición del nivel de desarrollo turístico territorial", con el fin de contar con una herramienta de apoyo a la planificación turística nacional, que permita la toma de decisiones soportada en el análisis de indicadores y la ejecución de inversiones de mayor impacto, que respondan de forma real a las necesidades territoriales.</p> <p>Para este ejercicio se han establecido 14 ejes con sus respectivos indicadores y criterios de evaluación, para los que fue determinado un mecanismo de puntuación según sus características y relevancia en el proceso de desarrollo turístico. A partir de este ejercicio de autoevaluación, para cada distrito y municipio se realiza la ponderación de sus calificaciones, lo cual permite que se clasifiquen y ubiquen en una de las nueve fases de desarrollo turístico definidas por la metodología.</p> <p>Es importante destacar que esta metodología es un ejercicio de autodiagnóstico que permite determinar el nivel de desarrollo en el cual se encuentra un distrito o municipio, definiendo las principales necesidades y retos territoriales para el desarrollo sostenible y competitivo de la actividad turística y que, según su nivel de</p>	<p>intervención, puedan hacer parte de la estructuración de la hoja de ruta para el desarrollo de acciones de trabajo conjunto con el Gobierno Nacional.</p> <p>Dada la anterior explicación, no vemos pertinente incluir en un capítulo del Plan Sectorial de Turismo del diagnóstico frente al desarrollo turístico de estos municipios, debido a que esto generaría una desventaja frente a los otros destinos que quieren desarrollarse turísticamente en el país. Es importante mencionar que el Viceministerio frente al proceso de autodiagnóstico de a metodología, elabora un informe de análisis de resultados y las acciones de mejora se incluyen en planes de articulación público privado de cumplimiento anual que son creados entre los departamentos y el Ministerio.</p> <p>Respecto del artículo tercero del texto propuesto referente al fomento al ecoturismo, se aclara que, desde la construcción del Plan Sectorial de Turismo se incluyen los temas de fomento del ecoturismo y las directrices para la inclusión de proyectos y programas de turismo para los distritos turísticos, el cual incluye el diagnóstico, de conformidad a geográfica y diversidad de sus territorios. Es así como elevar esta construcción a la Ley, conllevaría un efecto de duplicidad de acciones generadas.</p> <p>Por otro lado, respecto de la inclusión del artículo cuarto del texto, el cual tiene por objeto adicionar una infracción en la prestación de servicios turísticos, correspondiente a brindar información respecto a precios o cobertura del servicio turístico solo al finalizar el servicio ofrecido, se aclara que en numeral 2 del artículo 28 de la Ley 2068, se establece la sujeción a no utilizar publicidad engañosa o que induzca a error al público sobre precios, calidad o cobertura del servicio turístico ofrecido. Como se observa, este ítem normativo, lleva inmerso el hecho de brindar una correcta información de precios del servicio, so pena de inducir a error al turista.</p> <p>Ahora bien, respecto al artículo cinco, sobre la promoción y fortalecimiento del departamento de La Guajira, se sugiere la siguiente redacción "Para el año de 2023, de cada impuesto nacional con destino al turismo como inversión social recaudado, el Fondo Nacional del Turismo ejecutará, con destino a infraestructura, promoción y fortalecimiento de la competitividad, USD 0.5 dólares para el Departamento de la Guajira"</p> <p>Sumado a lo anterior, en relación con el artículo sexto, y posibilidad de exclusión de algunos territorios, sobre los aportes de cofinanciación del Banco de Proyecto de Promoción Turística, se sugiere un parágrafo general que incluya a los municipios ubicados en zonas pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.</p> <p>En los anteriores términos presentamos nuestras observaciones al proyecto de Ley del asunto, resaltando que desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos ponemos a disposición para poder construir un texto conjunto, si es posible, a través de una mesa de trabajo, para continuar ejecutando acciones dirigidas a avanzar en la toma de mejores decisiones para el desarrollo turístico.</p>
--	---

Cordialmente,

*De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012.

Cordialmente,



ARTURO BRAVO
 VICEMINISTRO DE TURISMO
 DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE TURISMO

Copiant:
 CopiaExt:

CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2022 CÁMARA

por el cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de tabaco, derivados sucedáneos o imitadores y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C.</p> <div style="text-align: center;"> </div> <p> Director JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General Cámara de Representantes Bogotá </p> <p>Asunto: Comentarios sobre el Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 274 de 2022 Cámara "Por el cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de tabaco, derivados sucedáneos o imitadores y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Como es de su conocimiento, la Federación Nacional de Departamentos (FND) es una entidad que integra y articula los departamentos con el Estado, el sector privado, organismos internacionales, academia y demás actores, potencializando su participación y contribución al desarrollo regional, en beneficio de la Nación.</p> <p>En virtud de este objetivo misional, respetuosamente nos permitimos presentar nuestros comentarios y sugerencias frente al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 274 de 2022 Cámara "Por el cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de tabaco, derivados sucedáneos o imitadores y se dictan otras disposiciones". Estos comentarios son adicionales a los ya emitidos en el concepto radicado ante esa Honorable Corporación el pasado 10 de mayo de 2023.</p> <p>I. Contexto</p> <p>El texto del informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley en mención describe en el artículo 1° que su objeto es establecer medidas fiscales para desincentivar el consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores, que, a su vez, contribuyan en el recaudo de recursos con la destinación desarrollada en las leyes aplicables a la materia. En línea con este objeto, en los artículos siguientes se propone una modificación del hecho generador del actual impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, regulado por la Ley 223 de 1995 y la Ley 1819 de 2016, ampliándolo a otras categorías, regulando los elementos de su aspecto cuantitativo, tales como, base gravable y tarifa del impuesto para "sucedáneos o imitadores de productos de tabaco".</p> <p>II. Consideraciones sobre la iniciativa legislativa</p> <p>A. Consideraciones sobre el incremento tarifario del impuesto al consumo sobre cigarrillos y tabaco elaborado tradicionales.</p> <p>1. Impacto fiscal y razonabilidad económica del incremento tarifario del impuesto al consumo sobre cigarrillos y tabaco elaborado tradicionales</p> <p>El artículo 4 propone un incremento en el componente específico de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos, tabacos, cigarras y cigarritos, pasando de \$3.263 por cajetilla (valor base año 2023) a \$8.400 por cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido. Asimismo, incrementa la tarifa de este componente para por cada gramo de picadura, rapé o chimú, pasando de \$260 pesos por gramo (Valor año 2023) a \$669 pesos por gramo, manteniendo la actual regla de actualización anual equivalente al</p>	<p>crecimiento del IPC más cuatro puntos. Esta propuesta implicaría, un incremento en la tarifa del componente específico del impuesto de aproximadamente del 157%, respecto de la tarifa vigente.</p> <p>Si bien a primera vista podría entenderse que el incremento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos representaría una mejora en los ingresos fiscales de los departamentos y del Distrito Capital, tal y como lo manifestamos en el concepto técnico enviado a esa Honorable Corporación el pasado 10 de mayo de 2023, con base en los estudios técnicos que desde la FND se han venido realizando, el incremento en el valor final del producto puede generar un desplazamiento de la demanda al consumo ilegal, lo que tendría un efecto directo en la disminución del recaudo para las entidades territoriales por concepto del impuesto al consumo en comento.</p> <p>Lo anterior, teniendo en cuenta que este es un producto adictivo que, ante el incremento del precio, la mayor parte de los consumidores buscan el mismo producto (un sustituto) más barato al que tienen acceso normalmente en el mercado ilegal, lo que no solo tiene un altísimo riesgo para la salud de los consumidores, sino que también impacta las finanzas de los departamentos y del Distrito Capital.</p> <p>Al respecto, desde la Federación Nacional de Departamentos hemos realizado análisis de los datos que reposan en el Fondo Cuenta del posible impacto que puede tener un incremento de impuestos sobre el consumo de cigarrillos y sobre el recaudo. La conclusión de dichos estudios es que, si se incrementa el valor del impuesto en un 10%, la cantidad consumida de cigarrillos legales disminuiría en un 12%, resultados que van en línea con el estudio realizado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes – CEDE en el 2021¹.</p> <p>Esta reducción en las cantidades de producto legal consumido, podrían en principio justificarse en términos de salud pública, si efectivamente los consumidores dejaran de fumar, sin embargo, se debe tener en cuenta que el cigarrillo y el tabaco elaborado contienen sustancias adictivas y, por tanto, la consecuencia del incremento en los impuestos haría migrar a los consumidores hacia productos sustitutos como los cigarrillos ilegales². Este efecto va en clara contravía de los objetivos del proyecto planteados en el artículo 1° y en la exposición de motivos del informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Ley, en los que se indica que: "las medidas adoptadas en el texto del proyecto se encuentran enfocadas a <u>generar un aporte monetario a futuro para fortalecer las finanzas de un Sistema de Salud</u> que, con toda certeza, va a tener que atenderlo/a por enfermedades derivadas del consumo".</p> <p>Esta dinámica se evidenció en el reciente Estudio de Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia para 2022, realizado por la FND con la firma INVAMER, y que reflejó que el consumo de cigarrillos ilegales en el país fue del 34%. También estableció que las personas que más consumen cigarrillos ilegales se caracterizan por ser parte de estratos 1 y 2, principalmente localizados en zonas rurales con un porcentaje del 48%. Así mismo, se logró determinar que el precio de compra promedio de una cajetilla ilegal de cigarrillos, que no incluye el impuesto al consumo en su precio final, es de \$4.002, comparado con una cajetilla legal que tiene un valor promedio, incluyendo impuestos, de \$8.720; lo que refleja una diferencia de \$4.718. Esta diferencia en precio, de aprobarse la propuesta de aumento de la tarifa del componente específico, podría ascender a \$9.855 pesos; lo que sin duda alguna generaría un mayor incentivo para el desplazamiento de la demanda al consumo de cigarrillo ilegal y con ello, un incremento en el contrabando de cigarrillos que ya alcanza cifras importantes.</p> <p>¹ Tovar, J. (2021). Contrabando, Impuestos y Cigarrillos en Colombia (Smuggling, Taxes and Cigarettes in Colombia). Documento Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE, (43).</p> <p>² La Encuesta de Calidad de Vida (ECV-DANE) cada año muestra una dinámica creciente de consumidores de cigarrillos tradicionales que no se corresponde con igual equivalencia en el recaudo del impuesto al consumo por estos productos desde Fondo Cuenta, es decir esta diferencia corresponde a los cigarrillos ilegales y se confirma con el estudio anual de la incidencia de cigarrillos ilegales de INVAMER.</p>
<p>De otra parte, en cuanto a la presión fiscal sobre los productos actualmente gravados (cigarrillos y tabaco elaborado), es de destacar que la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde 2015³ viene promoviendo políticas de incremento en impuestos al tabaco, recomendando un porcentaje del 75% del precio de venta de un paquete de cigarrillos de 20 unidades. En el caso de Colombia, con la implementación de la modificación de la estructura tarifaria y el incremento de la tarifa del impuesto realizado mediante la Ley 1819 de 2016⁴, según el estudio de la OMS en 2021⁵, la presión fiscal para la cajetilla de cigarrillos más vendida en el país en el año 2020 alcanzó el 73%. Esta cifra se obtiene de sumar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) más el impuesto específico y ad valorem que en dicho año tenían los cigarrillos. Según el mismo estudio, en la región, la presión fiscal sobre los cigarrillos es la siguiente: Bolivia (36%), Costa Rica (54%), Ecuador (67%), México (68%), Perú (68%) Panamá (57%).</p> <p>Con fundamento en lo expuesto hasta este punto, respetuosamente sugerimos se evalúe la pertinencia de eliminar la modificación a las tarifas vigentes del impuesto al consumo sobre cigarrillos y tabaco elaborado tradicionales, toda vez que, proponer un incremento en la tarifa del componente específico del 157% sobre la tarifa vigente, generaría un desplazamiento al consumo de productos ilegales, con los evidentes riesgos en salud pública, en especial de los sectores socioeconómicos menos favorecidos, y el incremento del contrabando, situación que afectaría las rentas departamentales que financian los sectores de salud y deporte.</p> <p>B. Consideraciones en cuanto a la propuesta de impuesto sobre "derivados, sucedáneos o imitadores de productos de tabaco".</p> <p>1. Inconveniencia de un tributo con un único componente ad valorem para "derivados sucedáneos o imitadores" de productos de tabaco.</p> <p>El informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 274 de 2022, al incluir los productos "derivados, sucedáneos o imitadores" dentro del hecho generador del Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, establecido en los artículos 207 y siguientes de la Ley 223 de 1993, establece para este grupo de productos que "La tarifa del componente ad valorem para sucedáneos o imitadores de productos de tabaco es del 150% de la base gravable" (artículo 6°), la cual estará constituida por el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE (artículo 3°).</p> <p>Sobre este particular, la experiencia internacional evidencia, según afirma Zapata et al (2021) en el estudio realizado por FEDESARROLLO para la FND⁶, que, si bien existen algunos países en los que las nuevas categorías han sido prohibidas por sus legislaciones, la mayor parte de los países han optado por crear gravámenes especialmente diseñados, dada las nuevas y específicas características de los productos a consumir y la complejidad de sus nuevos mercados.</p>	<p>Por su parte, la OMS en sus informes del año 2021⁷ y 2023⁸ sobre la "Epidemia mundial de tabaquismo", al revisar la regulación sobre los productos nuevos y emergentes, destaca que 121 países regulan de alguna forma los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y 87 han adoptado medidas legislativas. Además, en cuanto a la estructura de los tributos adoptados, esa Organización indica que los países que han optado por regular tributariamente estos productos lo han hecho de forma diferencial dependiendo del contenido y tipo de sistema de los dispositivos (cerrado/desechable o abierto/recargable), y la gran mayoría que han regulado cigarrillos electrónicos con o sin nicotina con sistema abierto o cerrado, lo han hecho con tributos que tienen un componente específico⁹. En ese aspecto, la OMS destaca la conveniencia de adoptar modelos mixtos, en los cuales se emplea un gravamen específico y uno ad valorem, para lograr captar tanto el valor económico del consumo del producto, que apunta al principio de capacidad contributiva, e igualmente, corregir las externalidades negativas del consumo asociadas con repercusiones sobre la salud de los consumidores.</p> <p>En este sentido, el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda en el artículo 6 que se implementen sistemas de impuestos al tabaco mediante la adopción de impuestos específicos o mixtos -a diferencia de los sistemas puramente ad valorem-, puesto que esto garantiza que se pague al menos una cantidad mínima de impuesto, independientemente del precio. Adicionalmente, se sugiere que las tasas impositivas se ajusten regularmente para tener en cuenta la inflación y el crecimiento de los ingresos¹¹.</p> <p>En concreto, en cuanto a los esquemas tributarios puramente ad valorem, como el propuesto en el proyecto de ley objeto de este estudio, la OMS y el estudio realizado por FEDESARROLLO para la FND¹², afirman que este tipo de esquema presenta varias desventajas porque normalmente está relacionado con la evasión de impuestos, debido a que la base gravable puede ser manipulada por los productores de manera que no vean afectada su demanda o generando estrategias de marketing que permitan que los beneficios económicos y contables se den vía cantidades y no vía precios, anulando con ello el objetivo de regular tributariamente estos productos.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, la FND ha manifestado en múltiples escenarios la necesidad de regular tributariamente este tipo de productos estructurando un impuesto que, de acuerdo con la experiencia internacional y los estudios académicos, responda a los fines perseguidos en materia de salud pública y, a su vez, se eviten efectos adversos como evasión de impuestos y la ilegalidad en el consumo. En este sentido, de acuerdo con lo expuesto, se ha considerado que lo más recomendable es estructurar un nuevo impuesto, distinto al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, con un esquema mixto que comprenda ambos componentes: un componente específico y un componente ad valorem, diseñado según las características de los productos a consumir y la particularidad de este nuevo mercado.</p> <p>Esta propuesta permitiría conservar la estructura tarifaria y el esquema de determinación y recaudo que tienen los actuales impuestos al consumo de cigarrillos y licore, que son rentas nacionales cedidas a los departamentos, y que con la modificación realizada por la Leyes 1819 y 1816 de 2016, adoptaron esquemas mixtos, y en este sentido, permitirían captar no solo el valor del precio del producto (componente ad valorem) sino también mediante el componente específico, captar las afectaciones a la salud, internalizando las externalidades negativas del consumo de tales productos.</p> <p>³ https://www.who.int/publications/i/item/9789241509121.</p> <p>⁴ La Ley 1819 de 2016 en sus artículos 347 y 348 estableció un esquema mixto para el Impuesto al Consumo de Cigarrillos y tabaco elaborado, que comprende un componente específico y un componente ad valorem. Adicionalmente, el artículo 347 establece que a partir del año 2019, la tarifa del componente específico se actualizará anualmente en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor más cuatro puntos.</p> <p>⁵ https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095</p> <p>⁶ https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HEP-HPR-TFI-2021.9.1</p> <p>⁷ FEDESARROLLO, "El diseño de un gravamen a productos de tabaco calentado, cigarrillos electrónicos y sistemas similares con y sin nicotina", Estudio realizado para la FND, octubre 2021.</p> <p>⁸ https://www.who.int/teams/health-promotion/tobacco-control/global-tobacco-report-2021</p> <p>⁹ https://www.who.int/teams/health-promotion/tobacco-control/global-tobacco-report-2023</p> <p>¹⁰ https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HEP-HPR-TFI-2021.9.7</p> <p>¹¹ Al respecto puede consultarse https://iris.paho.org/handle/10665.2/55952.</p> <p>¹² FEDESARROLLO, "El diseño de un gravamen a productos de tabaco calentado, cigarrillos electrónicos y sistemas similares con y sin nicotina", Estudio realizado para la FND, octubre 2021.</p>

Finalmente, en cuanto al aspecto cuantitativo, es necesario advertir que la propuesta de una tarifa *ad valorem* del 150% incentivaría la ilegalidad de estos nuevos productos¹³. Lo anterior, considerando que la presión fiscal llegaría al 169%¹⁴, y por ejemplo teniendo en cuenta la experiencia internacional, la carga tributaria para estas nuevas categorías está en un rango máximo de 82,8% y un mínimo de 9,1% del precio de venta¹⁵. Sobre este último aspecto, vale reiterar los argumentos expuestos previamente, en cuanto a la inconveniencia de establecer una carga impositiva de tal magnitud que desplace el consumo al mercado ilegal, generando un impacto negativo en la salud de la población por acceder a productos no regulados y afectando las finanzas territoriales de los departamentos.

En conclusión, reiteramos la importancia y la necesidad de generar una regulación tributaria de estos nuevos productos, sin embargo, es importante establecer un esquema que responda a una estructura que permita captar el valor económico del consumo (capacidad contributiva), y corregir las externalidades negativas asociadas a los riesgos sobre la salud de los consumidores. En ese sentido, en este documento se presentará una propuesta que recoge lo indicado.

2. Comentarios sobre hecho generador y base gravable propuesta del tributo para "derivados, sucedáneos o imitadores" de productos de tabaco de tabaco.

Dicho lo anterior, y con la intención de aportar en la discusión, queremos plantear las siguientes observaciones sobre la propuesta plasmada en el articulado objeto de este concepto, sobre el hecho generador y la base gravable del impuesto a "derivados, sucedáneos o imitadores".

En cuanto al hecho generador propuesto, si bien se incluye una definición de "sucedáneos e imitadores de tabaco", en aras de garantizar el principio de legalidad en su dimensión de certeza tributaria previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, creemos pertinente se prevean posibles vacíos que conlleven a dificultades al momento de determinar los productos gravados, lo que sucedería con la definición incorporada en el texto. Al respecto, en la propuesta que se presentará más adelante, se plantea un impuesto aplicable 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. Esta descripción ha sido validada con la normativa internacional relacionada y la industria, y comprende de forma amplia la variedad de productos que existen y, además, que pueden llegar al mercado para que la regulación en un tiempo no quede obsoleta.

Con relación a la base gravable, la iniciativa prevé que el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo actualizará con la meta de inflación y, al resultado, le descontará el valor del *ad valorem* del año anterior a aquel en el cual registró la nueva certificación. Este descuento al que se refiere el Proyecto de Ley no está previsto para el componente *ad valorem* actualmente regulado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016 para los cigarrillos y tabaco elaborado tradicionales, y podría implicar una disminución en el tiempo de la base gravable e incluso llegar a valores negativos, considerando el alto porcentaje de la tarifa (150%) *ad valorem*, lo cual afectaría la determinación del tributo y la proyección de recaudo de los departamentos, adicionalmente puede incentivar prácticas de elusión fiscal para disminuir la carga impositiva.

¹³ Los informes de aprehensiones de productos ilegales de la DIAN desde junio de 2023 ya viene reportando irregularidades en este tipo de productos a pesar de que aún no están regulados tributariamente.

¹⁴ Sumando la tarifa de IVA más la propuesta del proyecto de ley.

¹⁵ Al respecto puede consultarse: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HEP-HPR-TFI-2021.9.7>

Aunado a lo anterior, la forma como se establece la certificación de la base gravable puede ser confusa, no es claro cómo se calcularía el precio de venta al público para el primer año, ni en los casos de productos nuevos que ingresen al mercado, teniendo en cuenta que no se tiene un antecedente de impuesto *ad valorem* del año anterior que deba descontarse según los términos del parágrafo del artículo 3° del proyecto.

Así las cosas, para subsanar lo aquí planteado, adjuntamos al presente documento, una propuesta en cuanto a la estructura de la base gravable y tarifa del componente específico y *ad valorem*, con el objetivo de evitar dificultades en la determinación de la base gravable y el recaudo estimado del tributo.

C. Propuesta: IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS ELECTRÓNICOS Y SIMILARES.

A partir de las consideraciones anteriormente expuestas, a continuación ponemos en su conocimiento la propuesta de la estructura del hecho generador de un nuevo tributo que se ha venido trabajando en la FND, para adoptar en el ordenamiento tributario colombiano el impuesto sobre productos de tabaco calentado, otros productos de tabaco o nicotina consumidos mediante modalidades sin combustión y soluciones líquidas (con o sin nicotina), incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables. Lo anterior, advirtiendo que la dinámica del mercado ha demostrado que en Colombia cada vez existen más productos denominados de manera genérica cigarrillo electrónico, sin que él mismo se encuentre incluido en los hechos imponibles del impuesto al consumo de cigarrillos tradicionales.

Impuesto al Consumo de cigarrillos electrónicos y similares. Adóptese el impuesto al consumo aplicable a las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y 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.

El impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos y similares es de propiedad de la Nación y su producto se encuentra cedido a los Departamentos y el Distrito Capital, en proporción al consumo de los productos gravados en sus jurisdicciones.

Hecho generador. Está constituido por 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, consumo de consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, en la jurisdicción de los departamentos y el Distrito Capital.

Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos o responsables del impuesto que en esta ley se adopta, los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

Base gravable. La base gravable de este impuesto está conformada por un componente específico y un *ad-valorem*.

La base gravable del componente específico es la cantidad (en peso) o volumen de productos expresados en gramos o mililitros de contenido. Para el caso de los consumibles de tabaco calentado y de otros productos de tabaco consumidos mediante modalidades sin combustión, estará constituida por la cantidad de gramos de tabaco que contenga el producto y para las soluciones líquidas (con o sin nicotina), incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, estará constituida por la cantidad de mililitros que contiene la solución líquida.

La base gravable del componente *ad-Valorem* es el precio de venta al público de los consumibles de tabaco calentado, de otros productos de tabaco consumidos mediante modalidades sin combustión y de las soluciones líquidas (con o sin nicotina), incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables; sin incluir el impuesto al consumo ni el impuesto al valor agregado o la participación, certificado semestralmente por el DANE, garantizando la individualidad de cada producto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Parágrafo. Para efectos de la certificación de que trata el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente a través de terceros, todas las gestiones indispensables para determinar anualmente el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto de consumo. Esta certificación deberá expedirse antes del 1° de enero de cada año y el 1 de julio de cada año.

El DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo.

Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, los datos solicitados para efectos de determinar el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto al consumo. Las personas naturales o jurídicas que incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del DANE estarán sujetas a las sanciones y multas señaladas en el artículo 6° de la Ley 79 de 1993.

Tarifas del componente específico y *ad-Valorem* del impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos y similares. Las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos y similares serán las siguientes:

Componente específico:

PRODUCTO	TARIFA
Consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión	\$288 por gramo de tabaco para 2024
Soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables.	\$288 por mililitro de solución líquida para 2024

Ad valorem:

PRODUCTO	TARIFA
Consumibles de tabaco calentado, otros productos de tabaco consumidos mediante modalidades sin combustión y soluciones líquidas (con o sin	10%

nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables.	
---	--

Las tarifas del componente específico para 2025 en adelante se actualizarán con el crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más 6 puntos porcentuales. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año las tarifas actualizadas.

Causación. En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

Administración del Impuesto. La fiscalización, liquidación oficial, cobro y recaudo del impuesto al consumo de que trata esta ley es de competencia de los departamentos y el Distrito Capital.

Los departamentos aplicarán en la determinación oficial de este impuesto los procedimientos establecidos para los impuestos al consumo de cervezas, licores, y cigarrillos contenidos en la Ley 223 de 1995, Ley 1762 de 2015 y Ley 1816 de 2019, así como en el Estatuto Tributario.

El régimen sancionatorio y el procedimiento aplicable a este impuesto al consumo serán las regulaciones establecidas tanto en la Ley 1762 de 2015 como del Estatuto Tributario Nacional.

El recaudo del impuesto de los productos importados será administrado por el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, creado por el artículo 224 de la Ley 223 de 1995.

Participación del Distrito Capital. De conformidad con el artículo 324 de la Constitución Política, el Distrito Capital tendrá una participación del veinte por ciento (20%) del recaudo del impuesto al consumo aplicable 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, de producción nacional, que se genere en su jurisdicción.

El Distrito Capital es titular del impuesto que se genere por concepto del consumo de 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 de procedencia extranjera, en el ámbito de su jurisdicción, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 19 de 1970. El impuesto que se genere se distribuirá de la siguiente manera: el setenta por ciento (70%) para el Distrito Capital y el treinta por ciento (30%) restante para el departamento de Cundinamarca, a quien corresponde la titularidad de ese porcentaje.

Norma de Remisión. En lo no regulado en esta ley, en materia de deberes, y obligaciones por parte de los sujetos pasivos de este impuesto; serán de aplicación las reglas contenidas en la Ley 223 de

1995, Ley 1762 de 2015 y Ley 1816 de 2019, así como en el Estatuto Tributario. En lo no regulado en esta ley referente a las facultades, deberes, y competencias de los sujetos activos de este impuesto, serán de aplicación las reglas contenidas en la Ley 223 de 1995, Ley 1762 de 2015 y Ley 1816 de 2019, así como en el Estatuto Tributario.

De acuerdo con los argumentos expuestos, respetuosamente sugerimos a los honorables congresistas tener en cuenta las recomendaciones técnicas que se han presentado a lo largo de este concepto relacionadas con eliminar la modificación a las tarifas vigentes del impuesto al consumo sobre cigarrillos y tabaco elaborado tradicionales ; y se evalúe la pertinencia de incluir la propuesta para establecer un tributo para los otros productos de tabaco o nicotina consumidos mediante modalidades sin combustión y soluciones líquidas (con o sin nicotina), incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables.

Agradecemos su disposición para atender las necesidades de los departamentos y reiteramos nuestro compromiso de aportar al mejoramiento de las iniciativas legislativas para el beneficio y desarrollo de nuestras regiones. El equipo de la FND queda a su disposición para responder cualquier inquietud con respecto a este tema. Para tal fin, puede contactar a Laura Vaca, coordinadora del equipo legislativo en el celular: 3015505994 y/o al correo electrónico laura.vaca@fnd.org.co.

Cordialmente,

DIDIER TAVERA AMADO
 Director Ejecutivo
 Federación Nacional de Departamentos

Copia: H.R. Saray Elena Robayo Bechara, Coordinadora Ponente, y los ponentes H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Etna Tamara Argote Calderón y H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa.

Proyecto: Bonnie Rodríguez - Asesor SFT
 Proyecto: Mary Claudia Sánchez - CC Jurídica SAS, Asesor SPEE
 Proyecto: Karen Atis - Asesora SPEE
 Proyecto: Camilo Guzmán - Asesor SPEE
 Revisó: Laura Castañeda - Subdirectora Proyectos Especiales

Nota: Las firmas electrónicas de este documento se encuentran en la siguiente página.

REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

S2023002781

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS
gestionado por: azsign.com.co

Id Acuerdo:20230825-165712-8f92a8-19081618 Creación:2023-08-25 16:57:12
 Estado:Finalizado Finalización:2023-08-28 14:21:24



Escanee el código para verificación

Elaboración: Asesor SPEE

SAUL CAMILO GUZMAN LOZANO
 7995443
camilo.guzman@fnd.org.co
 ASESOR
 FND

Elaboración: Asesora SPEE

Karen Liseth Atis Ortega
 1085911964
karen.atis@fnd.org.co
 Asesora SPEE
 Federación Nacional de Departamentos

Elaboración: Asesor SPEE

Mary Claudia Sánchez Peña
 52869264
mary.sanchez@fnd.org.co

Elaboración: Asesor SFT

BONNIE CAROLINA RODRIGUEZ HAMBURGER
 49718653
bonnie.rodriguez@fnd.org.co
 Asesor Asesor SFT
 FEDERACION NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

S2023002781

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS
gestionado por: azsign.com.co

Id Acuerdo:20230825-165712-8f92a8-19081618 Creación:2023-08-25 16:57:12
 Estado:Finalizado Finalización:2023-08-28 14:21:24



Escanee el código para verificación

Firma: Director Ejecutivo

DIDIER TAVERA AMADO
 91490930
director.ejecutivo@fnd.org.co
 Director Ejecutivo
 Federación Nacional de Departamentos

Revisión: Subdirectora Proyectos Especiales

LAURA MARÍA CASTAÑEDA NÚÑEZ
 52966804
laura.castaneda@fnd.org.co
 SUBDIRECTORA PROYECTOS ESPECIALES
 FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

REPORTE DE TRAZABILIDAD

S2023002781

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS
gestionado por: azsign.com.co

Id Acuerdo:20230825-165712-8f92a8-19081618 Creación:2023-08-25 16:57:12
 Estado:Finalizado Finalización:2023-08-28 14:21:24



Escanee el código para verificación

TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Elaboración	BONNIE CAROLINA RODRIGUEZ HAMBURGER bonnie.rodriguez@fnd.org.co Asesor Asesor SFT FEDERACION NACIONAL DE DEPARTAMENTOS	Aprobado	Env.: 2023-08-25 16:57:12 Lec.: 2023-08-25 16:57:20 Res.: 2023-08-25 17:15:53 IP Res.: 186.169.50.177
Elaboración	Mary Claudia Sánchez Peña mary.sanchez@fnd.org.co	Aprobado	Env.: 2023-08-25 17:15:53 Lec.: 2023-08-26 06:45:35 Res.: 2023-08-27 20:34:38 IP Res.: 200.118.146.22
Elaboración	Karen Liseth Atis Ortega karen.atis@fnd.org.co Asesora SPEE Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2023-08-27 20:34:38 Lec.: 2023-08-28 08:09:54 Res.: 2023-08-28 08:20:38 IP Res.: 177.255.252.26
Elaboración	SAUL CAMILO GUZMAN LOZANO camilo.guzman@fnd.org.co ASESOR FND	Aprobado	Env.: 2023-08-28 08:20:38 Lec.: 2023-08-28 09:11:31 Res.: 2023-08-28 09:13:22 IP Res.: 200.118.80.34
Revisión	LAURA MARÍA CASTAÑEDA NÚÑEZ laura.castaneda@fnd.org.co SUBDIRECTORA PROYECTOS ESPECIALES FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS	Aprobado	Env.: 2023-08-28 09:13:22 Lec.: 2023-08-28 09:13:32 Res.: 2023-08-28 09:54:34 IP Res.: 170.246.115.239
Firma	DIDIER TAVERA AMADO director.ejecutivo@fnd.org.co Director Ejecutivo Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2023-08-28 09:54:34 Lec.: 2023-08-28 14:21:21 Res.: 2023-08-28 14:21:24 IP Res.: 170.246.115.239

C O N T E N I D O

Gaceta número 1158 - Martes, 29 de agosto de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

Págs.

Informe de Objeciones Presidenciales al artículo 5° del Proyecto de Ley número 182 de 2020 Cámara, 158 de 2021 Senado, por la cual se declara como patrimonio cultural de la nación el Cartagena Festival de Música y se dictan otras disposiciones. 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto que se propone para primer debate en la Comisión Tercera del Proyecto de Ley número 112 de 2023 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones. 2

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de Ley número 226 de 2022 Cámara, por el cual se modifica la Ley General del Turismo y se dictan otras disposiciones..... 5

Carta de Comentarios de la Federación Nacional de Departamentos a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 274 de 2022 Cámara, por el cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de tabaco, derivados sucedáneos o imitadores y se dictan otras disposiciones..... 6