



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1284

Bogotá, D. C., lunes, 9 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 27 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2024 CÁMARA

por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. 21 de agosto de 2024

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes

ASUNTO: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

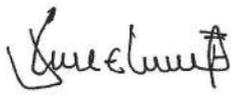
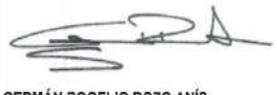
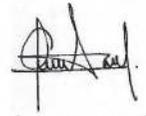
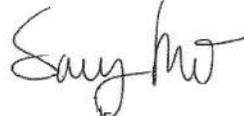
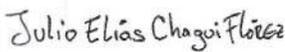
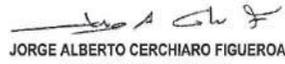
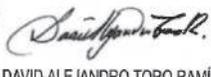
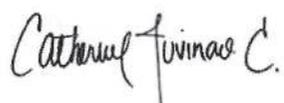
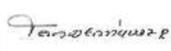
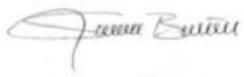
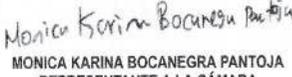
Respetado Secretario General:

En concordancia con en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República nos permitimos radicar ante la Secretaría General de la Cámara de la Representantes el presente Proyecto de Ley **"POR LA CUAL SE CREAN MEDIDAS FISCALES DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS, SUCEDÁNEOS O IMITADORES Y LOS DISPOSITIVOS NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO, PROTEGIENDO ESPECIALMENTE A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

De los Honorables Congresistas,

 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda	 NORMA HURTADO SÁNCHEZ Senadora de la República
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 ETNA CÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA-LLS

 ALEXANDER GUARIN SILVA Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara por Boyacá
 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara Risaralda Partido Alianza Verde	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara
 LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Alianza Verde	 JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República

 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara	 ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República	 JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL Senador de la República Partido de la U	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca
 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara - Memoria Putumayo Pacto Histórico	 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ Senador de la República
 JOSE DAVID NAVE CARDOZO Senador de la República Partido de la U	 DIEGO FERNANDO CAICEDO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde	 JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA Representante a la Cámara Departamento de La Guajira
 ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senadora de la República	 ARIEL ÁVILA SENADOR DE LA REPÚBLICA PARTIDO ALIANZA VERDE	 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República mary.perdomo@camaracols.gov.co	 CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCAN Representante a la Cámara Circunscripción Internacional
 JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 Jennifer Pedraza Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad y Compromiso	 CATHERINE JUVINAO CLAVJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 TERESA ENRÍQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena.	 Milene Jarava Diaz Representante a la Cámara Departamento de Sucre	 ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO Representante a la Cámara Departamento de Santander
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes - Pacto Histórico	 ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Liberal	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.	 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara Departamento de Quindío.
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Alianza Verde	 Martha Lisbeth Alfonso Jurado Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Representante a la Cámara Departamento del Valle

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="180 363 480 659">  JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara Nuevo Liberalismo </td> <td data-bbox="480 363 781 659">  JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="180 659 480 955">  WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Partido Gente en Movimiento </td> <td data-bbox="480 659 781 955">  JULIÁN PEINADO RAMIREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia </td> </tr> <tr> <td data-bbox="180 955 480 1205">  H.R MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la cámara </td> <td></td> </tr> </table>	 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara Nuevo Liberalismo	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara	 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Partido Gente en Movimiento	 JULIÁN PEINADO RAMIREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 H.R MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la cámara		<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2024 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"POR LA CUAL SE CREAN MEDIDAS FISCALES DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS, SUCEDÁNEOS O IMITADORES Y LOS DISPOSITIVOS NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO, PROTEGIENDO ESPECIALMENTE A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley establece medidas fiscales para desincentivar el consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento. Lo anterior incluye todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).</p> <p>PARÁGRAFO. Para efectos de lo establecido en la presente ley se aplicarán las definiciones establecidas en el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 2354 de 2024.</p> <p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, así:</p> <p>ARTÍCULO 207. HECHO GENERADOR. Está constituido por el consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, en la jurisdicción de los departamentos. Lo anterior incluye todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).</p> <p>ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 210 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006, así:</p> <p>ARTÍCULO 210. BASE GRAVABLE. El impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), sean nacionales o extranjeros, se</p>
 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara Nuevo Liberalismo	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara						
 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Partido Gente en Movimiento	 JULIÁN PEINADO RAMIREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia						
 H.R MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la cámara							
<p>liquidará teniendo en cuenta dos componentes, uno específico y otro ad valorem, cada uno de los cuales tendrá la siguiente base gravable:</p> <p>a) Para el componente específico, en el caso de cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarrillos, será la cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido; en el caso de picadura, rapé, chimú y Productos de Nicotina Oral (PNO) se determinará en gramos y para los productos en presentación líquida, se determinará en mililitros.</p> <p>b) Para el componente ad valorem el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE.</p> <p>Para lo dispuesto en el literal b) de este artículo, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tomará el precio de venta al público certificado por el DANE, lo actualizará en todos sus componentes con la meta de inflación puntual y al resultado le descontará el valor del ad valorem del año anterior a aquel en el cual registró la nueva certificación.</p> <p>ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, así:</p> <p>ARTÍCULO 211. TARIFAS DEL COMPONENTE ESPECÍFICO DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS Y SOLUCIONES LÍQUIDAS DE SUCEDÁNEOS O IMITADORES. A partir de la expedición de la presente ley, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como las soluciones líquidas de otros productos sucedáneos o imitadores Moo, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarrillos, \$11.175 pesos por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido. 2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé, chimú y Productos de Nicotina Oral (PNO) será de \$891 pesos. 3. La tarifa para soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de sucedáneos o imitadores incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, será de \$2.000 por mililitro de solución líquida. <p>Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año inmediatamente siguiente a la expedición de la presente ley, en un porcentaje equivalente al crecimiento del Índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más seis (6) puntos. 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.</p>	<p>PARÁGRAFO. Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como las soluciones líquidas de otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), serán destinados a financiar el aseguramiento en salud y a la inversión en el sector deporte.</p> <p>ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 143 de la Ley 2010 de 2019, así:</p> <p>ARTÍCULO 212. 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 correspondiente al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como las soluciones líquidas de otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) de producción nacional que se genere en su jurisdicción.</p> <p>El Distrito Capital es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como las soluciones líquidas de otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) 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.</p> <p>ARTÍCULO 6. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, así:</p> <p>ARTÍCULO 6. TARIFAS Y LIQUIDACIÓN DEL COMPONENTE AD VALOREM DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS, SUCEDÁNEOS O IMITADORES Y LOS DISPOSITIVOS NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO. La tarifa del componente ad valorem del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco o sus derivados, incluyendo los Productos de Tabaco Calentado (PTC) es del 10% de la base gravable.</p>						

Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido, por los responsables del impuesto en la respectiva declaración.

La tarifa del componente ad valorem del impuesto al consumo de Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco, es del 10% de la base gravable. Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada gramo, por los responsables del impuesto en la respectiva declaración.

La tarifa del componente ad valorem del impuesto al consumo de soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores y de los dispositivos necesarios para su funcionamiento, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) es del 30% de la base gravable. Este componente ad valorem será liquidado y pagado por mililitro en el caso de las soluciones líquidas y por unidad en el caso de los dispositivos necesarios para su funcionamiento, por los responsables del impuesto en la respectiva declaración.

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.

PARÁGRAFO 1. El componente ad valorem también se causará en relación con los productos nacionales que ingresen al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

PARÁGRAFO 2. La participación del Distrito Capital del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores a que se refiere el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, también será aplicable en relación con el componente ad valorem que se regula en este artículo.

PARÁGRAFO 3. La destinación de este componente ad valorem será la prevista en el artículo 7° de la Ley 1393 de 2010.

ARTÍCULO 7. Modifíquese el título del CAPÍTULO IX de la Ley 223 de 1995, así:

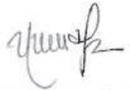
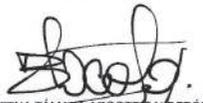
IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS, SUCEDÁNEOS O IMITADORES, INCLUYENDO TODO PRODUCTO DE TABACO, TALES COMO LOS PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO (PTC); PRODUCTOS DE NICOTINA ORAL (PNO) DERIVADOS O NO DE LA HOJA DE TABACO; ASÍ COMO OTROS PRODUCTOS SUCEDÁNEOS O IMITADORES, ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRAN LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA (SEAN) Y SISTEMAS SIMILARES SIN NICOTINA (SSSN).

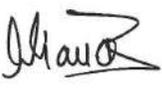
ARTÍCULO 8. Modifíquese el título del CAPÍTULO X de la Ley 223 de 1995, así:

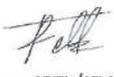
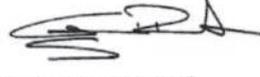
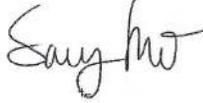
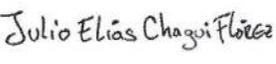
DISPOSICIONES COMUNES AL IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES Y AL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS, SUCEDÁNEOS O IMITADORES, INCLUYENDO TODO PRODUCTO DE TABACO, TALES COMO LOS PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO (PTC); PRODUCTOS DE NICOTINA ORAL (PNO) DERIVADOS O NO DE LA HOJA DE TABACO; ASÍ COMO OTROS PRODUCTOS SUCEDÁNEOS O IMITADORES, ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRAN LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA (SEAN) Y SISTEMAS SIMILARES SIN NICOTINA (SSSN).

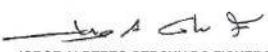
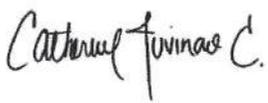
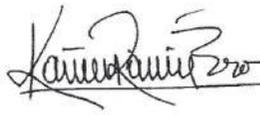
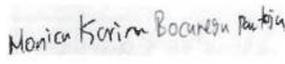
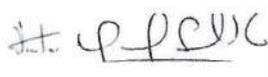
ARTÍCULO 9. VIGENCIA. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial.

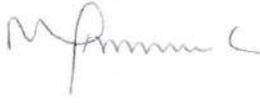
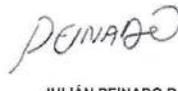
De los Honorables Congresistas,

 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda	 NORMA HURTADO SÁNCHEZ Senadora de la República
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA-LLS
 Aljondro García R.	 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República mary.perdomo@camara.gov.co

ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara Risaralda Partido Alianza Verde	
 LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Alianza Verde	 JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República
 ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República	 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara
 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico

 JOSE DAVI NAVE CARDOZO Senador de la República Partido de la U	 DIEGO FERNANDO CAICEDO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senadora de la República	 ARIEL ÁVILA SENADOR DE LA REPÚBLICA PARTIDO ALIANZA VERDE
 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde
 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 JULIO ELÍAS CHAGUI FLOREZ Senador de la República

 ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde	 JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA Representante a la Cámara Departamento de La Guajira	 Martha Lisbeth Alfonso Jurado Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN Representante a la Cámara Circunscripción Internacional	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO Representante a la Cámara Departamento de Santander	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE AMAZONAS.
 Jennifer Pedraza Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad y Compromiso	 TERESA ENRÍQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara Departamento de Quindío.	 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Alianza Verde	 ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Liberal	 VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Representante a la Cámara Departamento del Valle	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara

 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Partido Gente en Movimiento	 JULIÁN PEINADO RAMIREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>La presente exposición de motivos está compuesta por siete (7) apartes, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Objetivo de la iniciativa 2. Contenido del proyecto 3. Fundamentos constitucionales y jurisprudenciales 4. Justificación del proyecto <ol style="list-style-type: none"> 4.1. <i>Problemas que se buscan atender</i> 4.2. <i>Datos y cifras de validación del problema</i> 4.3. <i>Este proyecto cómo le mejora la vida a las personas y a quién beneficia</i> 4.4. <i>Mitos del aumento del impuesto al consumo de tabaco</i> 4.5. <i>El Proyecto de Ley a la luz del Convenio Marco para el Control del Tabaco y de organizaciones internacionales</i> 4.6. <i>Reseña histórica del impuesto</i> 4.7. <i>Un proyecto para las familias: de la protección a nuestros niños, niñas y adolescentes</i> 5. Antecedentes y conceptos 6. Conflictos de interés 7. Proposición <p>1. OBJETIVO DE LA INICIATIVA</p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene por objeto disminuir los daños en salud que causa el consumo de cigarrillos, productos de tabaco (tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC), Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco), sus derivados, sucedáneos o imitadores (entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN)) y retrasar la edad de iniciación del consumo de estos productos, reduciendo la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes, sujetos de especial protección constitucional, a sus efectos nocivos. Esto, a través del desincentivo de su consumo mediante el incremento del precio de venta al público logrado por medio de medidas fiscales. El aumento de precios dirigido al consumidor en gran medida contribuye a disminuir su adquisición, lo cual, proporcionalmente beneficia la salud de la población y mitiga los efectos nocivos tanto para la población con hábitos de consumo, como para la población no fumadora.</p> <p>2. CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>El proyecto cuenta con nueve (9) artículos incluida la vigencia. El incremento del precio de venta al público que se detalló en el objetivo de la iniciativa se despliega técnicamente a través de dos vías: en primer lugar, modificando el artículo 211 de la Ley 223 de 1995 para determinar el incremento</p>
 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara	
 H.R MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara		

sobre las tarifas del componente específico del impuesto al consumo que desde la entrada en vigencia de la ley sería:

- Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarrillos de **once mil ciento setenta y cinco pesos (\$11.175)** por cada cajellita de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.
- De **ochocientos noventa y un pesos (\$891)** por cada gramo de picadura, rapé, chimú y Productos de Nicotina Oral (PNO).
- Adicionalmente, se crea la tarifa del componente específico del impuesto al consumo para soluciones líquidas (con o sin nicotina) de sucedáneos o imitadores, correspondiente a **dos mil pesos (\$2.000)** por mililitro.

Estas tarifas se actualizarían a partir del año siguiente a la expedición de la ley, en un porcentaje equivalente al crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más seis (6) puntos. Adicionalmente, se dispone que los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de las tarifas sean destinados a financiar el aseguramiento en salud y a la inversión en el sector deporte.

En segundo lugar, **modificando el artículo 6 de la ley 1393 de 2010** para determinar la creación del componente ad valorem del impuesto al consumo de soluciones líquidas de sucedáneos e imitadores así como de los dispositivos necesarios para su funcionamiento, estableciéndose en el 30% de la base gravable.

En tercer lugar, para darle coherencia estructural a la modificación del impuesto, se realizan modificaciones al hecho generador (artículo 207 de la Ley 223), a la base gravable (artículo 210 de la Ley 223), y a otros artículos de la misma Ley en el ánimo de unificar categorías y darle armonía al tributo en su totalidad (artículo 212 y títulos de los capítulos IX y X).

Finalmente, es pertinente mencionar que en Colombia se permite la aplicabilidad de diversos tipos de impuestos a los cigarrillos tradicionales o de combustión, en línea con la estrategia global de imponer una carga fiscal conforme a las circunstancias propias de la complejidad de cada mercado. Así, en el país existen dos tipos de impuestos que, por extensión, podrían ser aplicables a los elementos bajo estudio en forma única o mixta:

- Ad valorem: se cobra sobre el precio del producto (de venta, de fábrica, al por mayor, al detal, etc.). Este tipo de gravamen presenta ventajas por su fácil aplicabilidad, así como por la progresividad que representa al castigar el consumo según su precio de mercado.
- Específico: se aplica este gravamen según las características del producto, por ejemplo, los gramos de tabaco presentes, los mililitros de líquido consumible, los miligramos de nicotina.

c) Mixto: esta combinación de tipologías de impuestos es utilizada en Colombia, al permitirse el cobro de IVA del 19% sobre el precio del elemento (ad valorem) más un componente específico. La literatura ha identificado que este tipo de gravamen captura el valor económico del consumo como también su intensidad.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia define los fines esenciales del Estado, y establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia, así:

*“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 de texto).*

Enseguida cuando se enlistan los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro Estado Social de Derecho y en específico para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse como 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 que la infancia y la adolescencia son los segmentos de la población que más consumen los productos que se pretenden gravar. 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 de texto).*

¹ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una buena calidad de vida y a un ambiente sano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, entre otros.

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: el presente Proyecto de Ley 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 de texto).*

Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado; por otro lado, el artículo 338 donde se consagra el principio de legalidad tributaria, indicando que las leyes deben fijar directamente 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. 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”.

En lo atinente a la iniciativa congresional en materia tributaria, es menester aclarar que no existe iniciativa privativa del Gobierno nacional en asuntos tributarios, es un mito que se está volviendo

² Sobre el artículo ver la siguiente jurisprudencia concordante: C-479-92; C-517-92; C-559-92; C-580-92; C-580-92; C-590-92; C-176-96; C-045-2001; C-506-2001; C-540-2001; C-580-2001; C-646-2001; C-742-2001; C-828-2001; C-837-2001; C-867-2001; C-921-2001; C-1173-2001; C-1250-2001; C-006-2002; C-010-2002; C-013-2002; C-092-2002; C-109-2002; C-130-2002; C-157-2002; C-176-2002; C-184-2002; C-066-03; C-331-03; C-040-04; C-124-04; C-227-04; C-349-04; C-510-04; C-355-06; C-1041-07; C-260-08; C-491-12.

realidad y está tomando fuerza en contra de las iniciativas del Congreso de este tipo, para cercenar desde un inicio cualquier debate que se proponga por el Legislativo frente al tema.

Por lo anterior, se debe recordar que el artículo 154 de la Constitución Política es claro con que el Gobierno nacional es el único que puede tener iniciativa cuando se decreten **exenciones de impuestos**, contribuciones o tasas nacionales, y lo referente al numeral 11 del artículo 150 de la misma norma.

Así, es imperativo destacar que el numeral 11 del artículo 150 de la Carta se refiere a temas de índole presupuestal o de gasto público cuando dice “11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” como ya lo ha mencionado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos³, por lo cual no existe iniciativa exclusiva gubernamental en este aspecto, y es perfectamente posible que cualquier Congresista proponga *motu proprio* la creación o modificación de tributos, siempre y cuando no se propongan exenciones a los ya existentes de orden nacional y el debate inicie en la Cámara de Representantes, conforme indica el artículo 154 en comentario.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

4.1. PROBLEMAS QUE SE BUSCAN ATENDER

- Prevalencia de Enfermedades No Transmisibles (ENT) causadas por el consumo de tabaco.
- Iniciación temprana del consumo de tabaco en niños, niñas, adolescentes (NNA) y jóvenes y fácil acceso, económicamente hablando, a dispositivos de vapeo, sobre todo en menores de edad.
- Casos de complicaciones médicas por utilización de vapeadores y efectos de largo plazo en la salud mental y física de NNA.
- Contaminación por disposición inadecuada de colillas de cigarrillo.

Si estas problemáticas no se atienden:

- La asequibilidad de los cigarrillos y vapeadores permite que la edad de iniciación sea cada vez más baja, exponiendo a nuestros NNA a los efectos a largo plazo, mentales y físicos, del consumo de estas sustancias.
- Iríamos en contravía de las metas de reducción de la prevalencia de ENT causadas por el consumo de tabaco.
- Colombia se mantendría alejada de los estándares internacionales recomendados por la Organización Mundial de la Salud en materia de lucha contra el consumo de tabaco y de los compromisos adquiridos como Parte del Convenio Marco para el Control de Tabaco, un tratado de derechos humanos que hace parte del bloque de constitucionalidad.

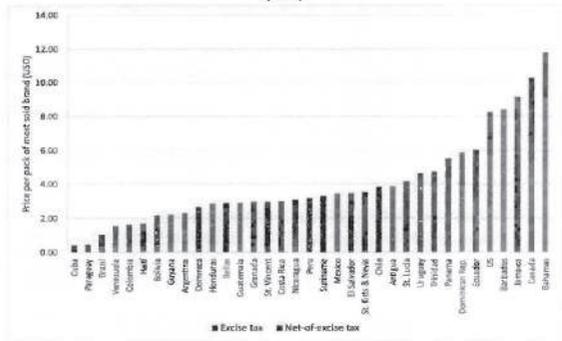
³ Ver sentencias de la Corte Constitucional: C-447-92; C-448-92; C-510-92; C-057-93; C-072-93; C-112-93; C-206-93; C-261-93; C-271-93; C-364-93; C-416-93; C-502-93; C-548-93; C-197-2001; C-1249-2001; C-527-03; C-066-18.

- Contaminación de fuentes hídricas por la inadecuada disposición de cada vez más colillas de cigarrillo y plásticos de único uso provenientes de sucedáneos o imitadores y de los dispositivos necesarios para su uso.

4.2. DATOS Y CIFRAS DE VALIDACIÓN DEL PROBLEMA

→ En Colombia tenemos uno de los precios más bajos de la región. Mientras en Colombia una cajetilla vale aproximadamente **\$11.000 pesos**, en países como Perú cuesta **\$19.000 pesos**.

Precio de cajetilla de 20 unidades más vendida en cada país de la región de las Américas (2022)



Fuente: World Bank, Global Tax Program

→ Según el Manual Técnico de la OMS sobre política y administración del impuesto sobre el tabaco⁴:

- En 2018, solo **38 países**, que cubren el **14%** de la población mundial, tenían **impuestos al tabaco suficientemente altos**, lo que significa gravar al menos el **75%** del precio de estos productos perjudiciales para la salud.

⁴ https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/55952/9789275325162_spa.pdf?sequence=1&iAllowed=y

→ **Colombia se aleja de esta meta**. Según el Reporte Global sobre la Epidemia de Tabaco de la CMS, entre 2020 y 2022 la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de tabaco aumentó **15,2%**, mientras que el precio de la marca más vendida subió **28,1%**. Como resultado **el peso de la tarifa cayó de 43,6% a 39,2%**⁵. En el ranking mundial del *Tobacco Tax Scorecard* Colombia obtiene una calificación de 3.5 sobre 5 con los datos de 2022⁶. Pero debido al aumento en la asequibilidad desde entonces, se anticipa una caída en la calificación en la próxima medición. En múltiples instancias las tabacaleras argumentan que no se puede subir el precio vía impuestos por el problema del contrabando, pero los datos indican que estas suben los precios por encima de la presión que ejercen los impuestos.

→ Cifras de muertes en Colombia por Tabaco - Ministerio de Salud y Protección Social⁷:

- El 90,2% de las personas en Colombia no fuman (9,8% consumen toda forma de nicotina). A pesar de esto, **34.800 personas** mueren por enfermedades atribuibles al consumo de tabaco.
 - 3.076 son causadas por los cánceres de tráquea, bronquios y pulmón.
 - 8.595 muertes causadas por las enfermedades isquémicas de corazón son atribuibles al consumo de tabaco.
 - 4.337 muertes causadas por enfermedades cerebrovasculares son atribuibles al consumo de tabaco.
 - 4.584 muertes causadas por las enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores son atribuibles al consumo de tabaco.

→ De acuerdo con un artículo publicado en la Revista Internacional de Salud Pública, llamado: *Los impuestos al tabaco como el héroe anónimo: el impacto de un aumento de impuestos en el avance del desarrollo sostenible en Colombia*⁸, el tabaco produce **5 mil millones de colillas** que se convierten en residuos sólidos y contaminan **5 billones de litros de agua**.

→ El tabaquismo es el **séptimo factor de riesgo** en la carga de mortalidad en Colombia:

⁵ <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/372043/9789240077164-eng.pdf?sequence=1> (pág 128)
⁶ Drope, J., Oo, S., Lee, H., Dorokhina, M., Guerrero-López, C., Rodríguez-Iglesias G., Mugosa, A., Mirza, M., Bontu, A., & Chaloupka, F. (2024). *Tobaccconomics cigarette tax scorecard (3rd ed.)*. Baltimore, MD: Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University. www.tobaccconomics.org
⁷ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-mantiene-tendencia-a-la-baja-en-consumo-de-tabaco.aspx>
⁸ <https://www.sspgh-journal.org/journals/International-Journal-of-Public-Health/articles/10.3389/ijph.2022.1604353/v1>

What risk factors drive the most death and disability combined?

Risk	2021 rank	2022 rank	Change in DALYs per 100k 2011-2021
High blood pressure	1	5	↓ -274.6
High body-mass index	2	2	↓ +428.9
High fasting plasma glucose	3	3	↓ -139.7
Dietary risks	4	4	↓ -230.4
Malnutrition	5	5	↓ -743.8
Stroke dysfunction	6	6	↓ -472.2
Tobacco	7	7	↓ -3.3
Alcohol use	8	8	↓ -207.9
High LDL	9	9	↓ -94.9
High alcohol use	10	10	↓ -30.5

Top 10 risks contributing to Disability-Adjusted Life Years (DALYs) per 100k in 2021 and rate change 2011-2021, all ages combined

Fuente: healthdata.org⁹

4.3. ESTE PROYECTO CÓMO LE MEJORA LA VIDA A LAS PERSONAS Y A QUIÉN BENEFICIA

El impuesto que se pretende modificar/crear a través de este Proyecto de Ley, **salva vidas**: no se busca prohibir el consumo. Es una medida favorable para muchos sectores: en el área de la salud, está comprobado que reduce el consumo de tabaco; en las finanzas estatales, contribuye a aumentar la recaudación fiscal para invertir en el sector salud y otros sectores priorizados a nivel territorial, además de que se aliviaría la presión sobre el sistema de salud y se evitaría una parte importante de los costos de atención de enfermedades provocadas por el tabaquismo.

Según datos aportados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de implementarse el incremento al impuesto al tabaco, **para el año 2033 se lograrían salvar alrededor de 154.450 vidas**, de la misma manera, al reducir las enfermedades atribuibles al tabaco **se ahorraría un total de \$58 billones en pérdidas económicas (dejar de trabajar o estudiar, por ejemplo) y el país ahorraría cerca de \$22,3 billones al evitar gastos sanitarios**.

Proyecciones del impuesto (Fundación Anáas):

- Disminuye el cáncer y las enfermedades no transmisibles
- Se buscan evitar **534 mil** muertes prematuras entre los cerca de 4 millones de fumadores actuales (1,1 millones dejaría de fumar y la mitad se salvaría de morir)
- Se espera recaudar **1,4 billones de pesos al año sólo por el componente**

⁹ Ver: <https://www.healthdata.org/research-analysis/health-by-location/profiles/colombia>

específico del impuesto.

- Se espera que con esta medida **1.1 millones** de personas dejen de fumar
- El país se puede ahorrar al menos **\$2,2 billones al año**, que es lo que le cuestan los casos evitables de cáncer del pulmón, EPOC, ACV e infartos atribuibles al consumo de tabaco.
- Colombia tendría precios cercanos a los estándares internacionales. En dólares internacionales el precio se acercaría al observado en 2022 en Uruguay o Panamá.
- Se cuida el medio ambiente

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en su Encuesta de Calidad de Vida, entre el año 2016 y 2020 se logró reducir el porcentaje de fumadores: pasó de **8,4% al 5,6%**. La cifra más baja que se ha registrado en el país. Esto gracias a:

- La implementación de un aumento rápido y grande de la tarifa del componente específico del impuesto al consumo que para 2024 está en los **\$3.725**.
- Ambientes libres de humo.
- Acciones de inspección y vigilancia para mejorar el cumplimiento de ambientes libres de humo y otras medidas sanitarias de control de tabaco.

El debilitamiento de estas medidas en los últimos años produjo un **estancamiento en la reducción de la prevalencia entre 2020 y 2023**. El dato más reciente de la Encuesta de Calidad de Vida muestra por primera vez desde 2016 (año en que esta encuesta comenzó a medir tabaquismo) un **aumento en la prevalencia** (el porcentaje de población que reporta consumo de alguna forma de nicotina actualmente): **de 5,6% a 6,4%**. La fuente principal de este cambio es el aumento en el porcentaje de fumadores (de 5,4% en 2022 a 6,1% en 2023), aunque en menor medida contribuye el de usuarios de cigarrillos electrónicos.

Según un artículo publicado por la revista internacional de Salud Pública, llamado: *Los impuestos al tabaco como el héroe anónimo: el impacto de un aumento de impuestos en el avance del desarrollo sostenible en Colombia*¹⁰:

- El aumento de impuestos reducirá el número de fumadores de 3,9 a **2,8 millones**
- El **impuesto al tabaco contribuye a combatir la pobreza** por cuanto los hogares que no son pobres pueden ser empujados por debajo de la línea de pobreza por los altos costos de atención médica del tratamiento de las enfermedades no transmisibles causadas por el tabaquismo; por lo tanto, las muertes evitadas por tabaquismo se traducen en **nuevos casos evitados de hogares que caen en la pobreza**. Las estimaciones sugieren que **el aumento de impuestos evita que 23,3 mil personas caigan en la pobreza (del grupo de fumadores activos)**

¹⁰ <https://www.sspgh-journal.org/journals/International-Journal-of-Public-Health/articles/10.3389/ijph.2022.1604353/v1>

- Al evitar muertes por tabaquismo, los impuestos al tabaco también contribuyen a evitar pérdidas en el capital del conocimiento. **El aumento de impuestos evita la pérdida de 11 años de educación por fumador** (= el número de años necesarios para completar la escuela intermedia)

Según el informe de la comisión de estudios del sistema tributario territorial¹¹:

- El total recaudado en 2019 por concepto de impuesto al consumo de cigarrillos fue cercano a los **1.27 billones en pesos constantes**. Cerca del 50% corresponde a los ingresos para Antioquia (20%), Bogotá (19%) y Valle del Cauca (11%). La participación de los ingresos por este impuesto ha descendido notablemente desde el año 2000, sin embargo, a partir de 2015 este impuesto ha ganado importancia en el total de ingresos departamentales producto del incremento en tarifas adoptadas.
- Recientemente la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco pasó de \$700 en 2016 a \$2.100 en 2018, es decir, un aumento del 200% que ocasionó una **disminución en el consumo del 34%**. Sin embargo, **los ingresos de los departamentos aumentaron 80%**¹². A partir del 2019, el valor específico de la cajetilla aumenta en una tasa definida por la variación anual del IPC más cuatro puntos porcentuales (en este momento el valor del impuesto está en \$3.725). **A pesar de estos esfuerzos, el valor por cajetilla sigue estando por debajo de los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS)**. Por lo anterior, la Comisión recomienda aumentar la tarifa del impuesto, ya sea aumentando la tarifa específica o el valor del impuesto ad valorem.
- En los últimos años se ha popularizado el consumo de cigarrillos electrónicos, vapeadores y sistemas similares. Existe evidencia y estudios que señalan que los sistemas electrónicos de administración de nicotina y los sistemas electrónicos sin suministro de nicotina, pueden estar relacionadas con **enfermedades bronquiales y respiratorias, afecciones cardiovasculares y distintos tipos de cáncer**, entre otras. La Comisión recomienda gravar a los cigarrillos electrónicos, vapeadores y sistemas similares.

4.4. MITOS DEL AUMENTO DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE TABACO

→ **ES FALSO QUE EXISTA UNA RELACIÓN AUTOMÁTICA Y PROPORCIONAL CON EL AUMENTO DEL CONTRABANDO**¹³; el comercio ilícito de productos de tabaco siempre ha sido la excusa de la industria tabacalera para frenar el aumento de impuestos. La Reforma Tributaria de 2016 demostró que no hubo un aumento considerable de contrabando en las regiones. Incluso los departamentos de frontera presentaron aumento en sus ingresos con el impuesto. La lucha contra este flagelo no debe ser un argumento para oponerse a medidas

¹¹ CESTT-Informe-web.pdf (unilandes.edu.co)

¹² https://www.iossi.edu.co/prosai/images/mesa/MESA_2022_EI_Origen.pdf (pág 49)

¹³ Un estudio de la Fundación Anáes, PROCESA de la Universidad ICESI, la Universidad del Rosario y Tabaconomía sobre contrabando de cigarrillos en Colombia concluye que el comercio ilícito en el país en 2023 fue de **16,6% cifra menor a la informada por la industria tabacalera (34%)**.

legislativas de salud pública como lo es este Proyecto de Ley. Además, existe un instrumento internacional que Colombia no ha ratificado y que le entregaría al país mejores herramientas para la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco, se trata del **Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco de la OMS** del cual Colombia es signatario pero que no ha sido priorizado por los sectores de Salud, Comercio, Industria y Turismo y Hacienda para su ratificación ante el Congreso de la República.

→ **ES FALSO QUE SEA UN IMPUESTO DE ORDEN TERRITORIAL**: este es un impuesto de orden nacional cedido a los territorios. La Corte Constitucional en sentencia **C-414/12**, expresó que los departamentos y municipios no pueden expedir modificaciones sobre este impuesto.

→ **ES FALSO QUE NO EXISTA EVIDENCIA PARA JUSTIFICAR LA PERTINENCIA DEL IMPUESTO AL TABACO Y A VAPEADORES**: es usual que la industria y sus lobbistas presenten informes aparentemente científicos que financia la misma industria para contradejar el cúmulo de diagnósticos y evidencia robusta y libre de conflictos de interés de distintas fuentes que justifican la pertinencia del impuesto.

→ **ES FALSO QUE EXISTA FINANCIACIÓN O INCIDENCIA DE ALGUNA ONG O EL ÁNIMO DE RESTRINGIR LIBERTADES**: es común que la industria tabacalera de Colombia trate de desvirtuar y calumniar a quienes impulsan esta causa acusándolos de estar sesgados por influencia de supuestas financiaciones de ONGs y con el falso argumento de que se quiere "prohibir" y "coartar la libertad" de las personas en su toma de decisiones. Nada más alejado de la realidad.

→ **ES FALSO QUE SE PROHÍBAN LOS VAPEADORES**: el Proyecto de Ley no propone prohibir los vapeadores, como sí se ha hecho en 30 países, sino crearlos un impuesto con el objetivo de reducir los daños que causan a la salud pública.

4.5. EL PROYECTO DE LEY A LA LUZ DEL CONVENIO MARCO PARA EL CONTROL DEL TABACO Y DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Asimismo, la conveniencia de esta iniciativa legislativa encuentra asidero en el Convenio Marco para el Control del Tabaco, ratificado por el Congreso de la República mediante la Ley 1109 de 2008, el cual 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 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 clave subyacente a las medidas aprobadas dentro del Convenio Marco involucra la adopción de medidas sobre precios e impuestos en materia de tabaco. Estas, bajo un principio universal: la consolidación de medidas efectivas que permitan desincentivar el consumo de tabaco. Esto reviste una importancia máxima toda vez que, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, "el precio del cigarrillo en Colombia es bajo comparado con el de otros países de ingreso similar"¹⁴.

Esto se evidencia en la forma en que la Ley 1819 de 2016 reglamenta aspectos de precios en materia de tabaco en Colombia. Así, la Ley vigente impone una tarifa del componente específico del impuesto de \$3.725 pesos por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido (a precios de 2024) y un ad valorem del 10% (más la tarifa general del IVA del 19%). Con este contexto claro, el presente proyecto de ley busca implementar un ajuste a las tarifas del impuesto al consumo de tabaco en Colombia, buscando incluir productos sucedáneos o imitadores (tanto las soluciones líquidas o consumibles como los dispositivos necesarios para su funcionamiento), teniendo en cuenta el auge de los mismos y las cifras alarmantes de consumo.

Las siguientes son consideraciones de entidades internacionales acerca del uso de este instrumento de política:

Fondo Monetario Internacional: "Los impuestos pueden ser un instrumento poderoso para reducir el consumo de tabaco, por razones de salud, y han sido por tanto un componente central de los esfuerzos de la Organización Mundial de la Salud y del Banco Mundial para reducir la epidemia de tabaquismo". En cuanto al diseño, afirma: "Determinar el nivel deseable del componente específico requiere tener en cuenta varios aspectos relacionados con la demanda. Estos incluyen de manera prominente el nivel de consumo (y de prevalencia), el precio, los niveles de ingreso y la consecuente asequibilidad de los productos de tabaco, y la reacción de la demanda a los aumentos de impuestos" así como consideraciones acerca de las externalidades e internalidades asociadas con el consumo de estos productos.

¹⁴ Las referencias recopiladas se encuentran en el siguiente documento: "Nota de Política 01" de autoría de Blanca Llorente y Norman Maldonado, expertos en materia de tabaco. Disponible en: https://fundacionanaes.org/proyectos

Banco Mundial: Desde 1999 la revisión de experiencias de control de tabaco del Banco identificó a los impuestos como la medida más eficiente. En su manual sobre impuestos al tabaco esta institución indica que "la mayoría de países impone impuestos al consumo de productos de tabaco. El reto importante está en cómo incrementar el excepcionalmente fuerte y costo-efectivo papel de los impuestos al consumo en la prevención de las cargas de mortalidad y morbilidad prematuras atribuibles al tabaco, al tiempo que se recaudan recursos domésticos".

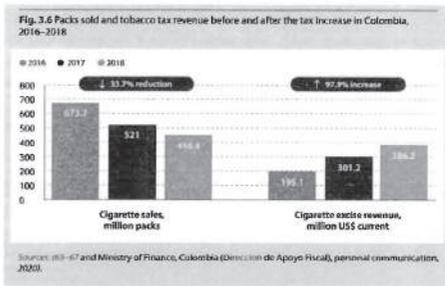
Organización Mundial de la Salud: En su manual sobre impuestos al tabaco incluye las siguientes recomendaciones:

- La estructura del impuesto es importante. Cuanto más sencilla es mejor
- Dar mayor peso al componente específico que al ad valorem cuando esto sea posible
- Contemplar aumentos grandes del impuesto para reducir la asequibilidad de los productos
- Ajustar automáticamente el componente específico por inflación y por incrementos del ingreso
- Sobre cigarrillos electrónicos (cobijados en esta propuesta en la expresión "sucedáneos o imitadores"): "deben ser gravados de manera que se desestime la iniciación en jóvenes y entre quienes no los usan. Los sistemas con y sin nicotina deben gravarse de la misma forma".

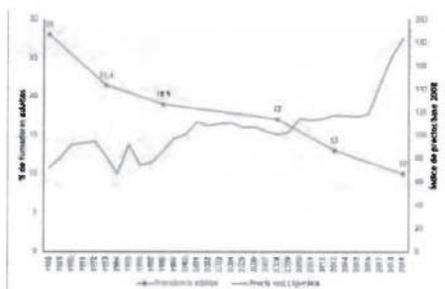
La evidencia internacional y los resultados obtenidos con el aumento de este impuesto en Colombia corroboran que los impuestos cumplen su propósito como medida de reducción del consumo y son un mecanismo protector de niños, niñas y adolescentes porque reduce la incidencia de consumo de tabaco en este grupo de la población, es decir, reduce el número de nuevos fumadores. Importante por cuanto desde la academia se ha comprobado que un aumento sobre el precio de tabaco disminuye de manera efectiva el consumo y con esto se minimizan las enfermedades no transmisibles.

De la misma manera, la comisión de estudios del sistema tributario territorial en su informe del año 2020, señaló la importancia de seguir incrementando el impuesto al tabaco, teniendo en cuenta que estamos frente a un producto elástico y al haber aumento en el precio de la misma manera ha habido disminución en el consumo. Esto se comprueba con lo expuesto en el estudio realizado por la Organización Mundial de la Salud, titulado "Tobacco Tax Policy and Administration"¹⁵ y expuesto en la siguiente gráfica (pág. 171). Allí se puede ver que después de los impuestos las ventas del cigarrillo disminuyeron:

¹⁵ Fuente: https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188



En el mismo sentido, en la siguiente gráfica se evidencia cómo con el aumento del precio el consumo disminuye:



Colombia: Precios reales y prevalencia de tabaquismo en encuestas poblacionales, 1988-2019
Fuente: cálculos de Fundación Aníacs con base en encuestas del Observatorio de Drogas (2007-2019) y del Ministerio de Salud para años anteriores y datos del IPC del DANE.

4.6. RESEÑA HISTÓRICA DEL IMPUESTO



Elementos de obligación tributaria en productos de tabaco. Fuente: MHCP.

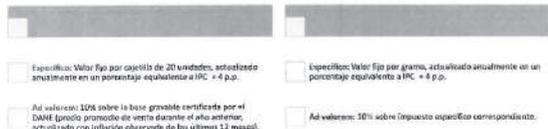
Vale la pena agregar que, en relación con el impuesto sobre las ventas de productos sujetos al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, esto es, los cigarrillos, tabacos, cigarros, cigarritos, picadura, rapé, chimú y los Productos de Tabaco Calentado (PTC), se excluye de su base gravable el impuesto al consumo y el destinado al deporte, de conformidad con lo señalado en el artículo 1.3.1.8.1. del Decreto Único 1825 de 2016, según el cual "(...) La base gravable sobre la cual se aplica la tarifa del impuesto sobre las ventas será el precio total de venta, de conformidad con lo previsto en el artículo 447 y siguientes del Estatuto Tributario, excluyendo en todas las etapas el impuesto al consumo y el destinado al deporte que se encuentra incorporado en el mismo. (...)".

La anterior estructura tributaria sitúa a Colombia con uno de los precios más bajos de la región latinoamericana, pues a 2020 apenas cobraba USD \$1,38 por cada cajetilla vendida. En consecuencia, la OPS/OMS (2020), ha situado a Colombia como uno de los países con mayor asequibilidad a los cigarrillos en la región, requiriendo 2,60% del PIB per cápita necesario para comprar dos mil cigarrillos de la marca más vendida, superando apenas a Argentina (2,37% del PIB per cápita), Brasil (1,57%) y Paraguay (0,67%), así como estando a 16,8 p.p de distancia de la asequibilidad presente en Nicaragua (19,46%).

La regulación tributaria para los cigarrillos y demás productos de tabaco ha sido objeto de varias modificaciones con el paso del tiempo¹⁶, pues desde 1995 se ha pasado de tener un impuesto ad valorem del 55% (Ley 223 de 1995), a contar con un impuesto específico reflejado en una tasa por cajetilla¹⁷ si el precio resultase mayor o menor a \$2,000 (Ley 1111 de 2006) como instrumento de reducción del contrabando que produjo la tributación original, para luego imponer una sobretasa al IVA de 10% (Ley 1393 de 2010), lo cual ha dado como resultado un impuesto mixto aplicable a los cigarrillos tradicionales y los Productos de Tabaco Calentado (PTC)¹⁸.

En razón a lo anterior, a precios de 2024, en Colombia se aplica un impuesto específico de \$3,725 por cajetilla y el 10% ad valorem del precio de venta. Vale la pena agregar que este impuesto mixto ha sido el resultado de diversas modificaciones a la legislación preexistente, conforme a lo ordenado en las leyes 1819 de 2016 y 2010 de 2019. Respecto a estas últimas, se debe señalar que el impuesto específico por cajetilla tiene un comportamiento en crecimiento, el cual fue de \$700 en 2016, \$1,400 en 2017 y \$2,100 en 2018, año a partir del cual se estableció un incremento anual de cuatro (4) puntos porcentuales por encima del IPC certificado por el DANE.

Cigarrillos, puros, tabacos Picadura, rapé y chimú



Esquema impositivo en Colombia para los productos de tabaco. Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ La tributación primigenia se evidencia a partir de la Ley 30 de 1971 y la Ley 14 de 1983, este último aplicando un tributo adicional del 10% a los cigarrillos de producción extranjera.
¹⁷ Se estableció que la tarifa sería de \$400 y \$800 por cajetilla de 20 unidades o proporcional a su contenido.
¹⁸ La Resolución 153 de 2018 de la DIAN extendió la tributación aplicada a los productos de tabaco a las cápsulas de cigarrillos electrónicos, incluyendo los headsticks, al entenderse que su composición a base de nicotina permite ese tratamiento fiscal.



Evolución de precios de la cajetilla más vendida (USD). Fuente: OPS/OMS (2020).

En todo caso, en Colombia no existe una tributación concreta para los cigarrillos electrónicos y vapeadores¹⁹, lo cual ha motivado diferentes intentos de legislación para extender su contribución al fisco nacional, como se explica en el apartado que sigue a continuación:

4.6.1. Intento de regulación tributaria

En el Congreso de la República han hecho tránsito diversos proyectos de ley, buscando gravar los elementos de que trata el presente escrito. Zabarain (2020)²⁰ presentó en la Cámara de Representantes una iniciativa de actualización tarifaria a los productos de tabaco, enfocándose en la tributación por gramaje contenido en lugar de gravar las cajetillas tradicionales, al considerar la obsolescencia de este tipo de impuesto sin considerar el contenido real de tabaco.

La exposición de motivos de la iniciativa argumentó que un incremento en las tarifas podría llevar a las empresas a ofrecer productos con mayor cantidad de tabaco, generando impactos negativos en la salud pública. Para abordar esa problemática, se propuso un sistema de tributación similar al utilizado en licores, basado en el gramaje de tabaco, permitiendo una adaptación a las características reales de los productos.

El texto realizó cálculos aproximados sobre el impacto económico de esta propuesta, proponiendo un aumento del 7% en el impuesto a los cigarrillos para llegar a un valor de \$170 pesos por gramo de tabaco en cigarrillos tradicionales para 2021, hasta llegar a \$220 en 2023.

Por otra parte, el proyecto de ley propuso gravar los líquidos consumibles en Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y Sistemas Similares Sin Nicotina, utilizando equivalencias basadas

¹⁹ Entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público han manifestado la posibilidad de gravar productos que encajen dentro del concepto de sucedáneos, sustitutos e imitadores del tabaco. Sin embargo, en el Anexo 1 se relacionan otro tipo de impuestos a los que están sujetos las empresas que desarrollan las actividades de producción y comercialización de productos de tabaco en Colombia.
²⁰ Zabarain D'Arce, A. (2020). Proyecto de Ley 339 de 2020 Cámara "Por la cual se actualiza y modifica el impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines y se dictan otras disposiciones".

en la nicotina presente en cigarrillos comerciales, destacando la importancia de tener en cuenta la cantidad de nicotina absorbida por el cuerpo al fumar (entre 1,1 mg y 1,7 mg por cigarrillo), lo que lo llevó a proponer tarifas iniciales de \$500 en 2021, con aumentos progresivos hasta \$800 en 2023 por mililitro de líquido consumible.

En conclusión, la propuesta detallada en el texto presentó una estrategia integral para la actualización tarifaria en productos de tabaco, particularmente en Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado y líquidos consumibles. La lógica de basar las tarifas en el gramaje de tabaco y la equiparación de los líquidos a través de la nicotina pretendía ofrecer un enfoque coherente. Sin embargo, el texto no logró superar el primero de cuatro debates que se requieren para convertirse en Ley de la República.

Posteriormente, Peña et al (2022)²¹ propusieron en la Cámara de Representantes una modificación a la tributación de los productos de tabaco, haciendo extensiva esta consideración a los elementos objeto de este estudio. De esa forma, se pretendía pasar de un precio de venta de \$3,263 (precios 2023) a \$8,400 por cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido, tarifa que se actualizaría cada año con el IPC más 4 p.p. En línea con lo anterior, se propuso incrementar el cobro de \$260 por gramo de picadura, rapé y chimú a \$669, representando un aumento de aproximadamente el 157% respecto a la tarifa de 2023.

Por otra parte, la iniciativa legislativa propuso la fijación de un impuesto ad valorem a los cigarrillos electrónicos o vapeadores del 150%²² de la base gravable, equivalente al precio de venta al público certificado anualmente por el DANE. Esta propuesta impositiva suscitó comentarios técnicos respecto a su inconveniencia, como los de la Federación Nacional de Departamentos, la cual propuso la adopción de impuestos específicos o mixtos, puesto que los de tipo ad valorem podrían generar evasión.

Al proponer la extensión de la tarifa del 150% de la base gravable a los elementos denominados "derivados, sucedáneos o imitadores", se pudo haber generado incertidumbre tributaria respecto a los productos que entrarían a ser gravados. Como contrapropuesta, se sugirió la fijación de un impuesto específico a las soluciones líquidas con o sin nicotina consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en elementos desechables o recargables, los consumibles de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión.

²¹ Peña et al. (2022). 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" <https://congressovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-el-cual-se-crean-medidas-fiscales-de-prevencion-en-salud-publica-en-materia-de-tabaco-derivados-sucedaneos-o-imitadores-y-se-dictan-otras-disposiciones-impuesto-al-tabaco/12826/>

²² La Federación Nacional de Departamentos conceptuó que esta tarifa incentivaría el contrabando e iría en contravía de los rangos impositivos en otros países de entre 9,1% a 82,8% del precio de venta.

La globalización del término "derivados, sucedáneos o imitadores" abre la puerta para poner en discusión la clasificación aduanera de la que son objeto estos elementos, pues su inexacta ubicación puede generar posibles vacíos que conlleven a dificultades al momento de determinar los productos gravados. En Colombia existe una deficiencia de las subpartidas arancelarias donde se registran las declaraciones de entrada, lo cual dificulta la trazabilidad y el análisis de marcas e importadores de cigarrillos electrónicos y vapeadores.

Dicho lo anterior, el conocimiento del número de dispositivos y refills que entran a Colombia año a año es limitado, lo cual, sumado a la cantidad de productos informales en el mercado local, hace difícil estimar el total de las unidades que circulan y se consumen en el país. La siguiente tabla muestra las subpartidas arancelarias donde se clasifican las categorías de productos.

Subpartidas arancelarias - dispositivos y líquidos para vapeo. Fuente: Fedesarrollo (2020) a través de la DIAN.

Productos	Subpartida 2017	Subpartida 2022*	Observaciones
Cigarrillos Electrónicos (CE) o Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN)	8543.70.90.00 Subpartida: Otros	8543.40.00.00	En esta subpartida se clasifican los CE y SEAN. Sin embargo, en esta subpartida también entran las máquinas y aparatos eléctricos con función propia, no expresados ni comprendidos en otra parte del capítulo (85).
Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN)	No existe	8543.40.00.00	No existe ninguna partida arancelaria donde se ubiquen únicamente los SSSN. A la hora de implementar un gravamen, esto representa una dificultad.
Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT)	No existe		La DIAN carece de información sobre el tipo de producto y sus características. Esto limita su clasificación independiente y adecuada.
Productos de Tabaco Calentado (PTC)	2403.99.00.00 Subpartida: Otros	2404.12.00.00	Está destinada a inhalación sin combustión. Sin embargo, en esta subpartida se encuentran incluidos otros productos similares que no están contemplados en otra parte del capítulo arancelario (38)

Soluciones líquidas para vapeo sin nicotina	No existe	Falta información sobre el tipo de productos y sus características
Otros productos novedosos de administración de tabaco o nicotina	No existe	Falta información sobre el tipo de productos y sus características

Teniendo en cuenta esta dificultad en la clasificación aduanera, se refuerza el hecho que estos elementos están libres de tributación en Colombia lo cual dificulta la extensión de gravámenes a todos los elementos existentes. No obstante, como se mencionó anteriormente, por vía administrativa la DIAN estableció que los bienes destinados al consumo humano que contengan tabaco, incluyendo los *headsticks*, están sujetos al pago del impuesto al consumo de cigarrillos en el año 2018, pues "son un producto que contiene tabaco procesado a partir de polvo de tabaco y que se consume sin combustión, por calentamiento electrónico. Tiene la apariencia de un cigarrillo corto, de forma cilíndrica y se presenta en cajetillas de manera similar a los cigarrillos tradicionales"²³.

Lo anterior en concordancia con la postura de este Ministerio adoptada a partir del Oficio 2-2018-005560 de 23 de febrero de 2018, los Productos de Tabaco Calentado (PTC) se asimilan a un cigarrillo, lo cual motivó que sean gravados con el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de que trata la Ley 223 de 1995, y demás normas que la adicionan y modifican.

De manera adicional, para evaluar los costos de acceso a cigarrillos electrónicos y vapeadores sin impuestos, se utiliza un estudio de Zapata et al (2021)²⁴, que compara los gastos semanales promedio entre productos de tabaco tradicionales y productos de vapeo, considerando el precio de los dispositivos. Según esta estimación, los consumidores de vapeo enfrentan un costo semanal adicional que varía entre \$350 y \$2,918 pesos, dependiendo del tipo de sistema. El análisis supone un consumo semanal equivalente al de una cajetilla de cigarrillos tradicionales (400 caladas) o su equivalente en caladas para cigarrillos electrónicos o vapeadores.

²³ Resolución No. 153 de 2018 de la DIAN.
²⁴ Zapata et al (2021). El diseño de un gravamen a productos de tabaco calentado, cigarrillos electrónicos y sistemas similares con y sin nicotina: Informe final. Fedesarrollo, Bogotá D.C.

	Insumo (a)		Sistema electrónico (b)	(a) + (b)	
	Precio de venta al público prom. por gr*	Consumo por semana gr			Precio prom. Consumo por semana*
Tabaco de combustión**	441	12,0	5,287	5,287	
Tabaco para calentar	1,292	6,0	7,754	2,918	10,672
Productos para vapeo***	840	1,8	1,546	350	1,896

*Precios constantes año base 2021
**Gama media
*** Expresado en gramos consumibles

Costo promedio de consumo de tabaco elaborado y productos de vapeo - ejercicio comparativo. Fuente: Fedesarrollo (2021)

En conclusión, el análisis de costos indica que, a pesar de que los cigarrillos de combustión de gama media son más económicos que los tradicionales, el consumo de productos para vapeo resulta considerablemente más económico que ambas opciones, siendo tres (3) veces más barato que los cigarrillos de combustión y cinco (5) veces más barato que los cigarrillos tradicionales de combustión (CTDC), aunque este análisis no incluye el precio de los dispositivos ni impuestos sobre los insumos.

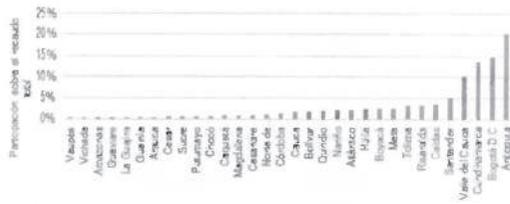
4.6.2. Recaudo y distribución

Es preciso aclarar que el reporte presupuestal que realizan las entidades territoriales mediante la categoría CUIPO (antes FUT), no demanda el detalle del recaudo de este impuesto por productos gravados, sino que se presenta de manera agregada por concepto de ingreso, con la diferenciación entre componente *específico* y *ad valorem*.

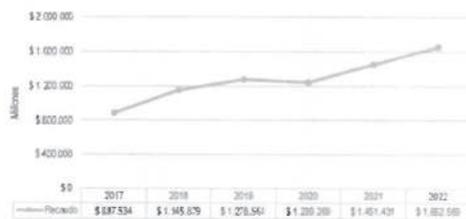
Dicho lo anterior, el impuesto a cigarrillos y tabaco elaborado presentó un comportamiento de recaudo creciente durante los años 2017-2022, con una tasa de crecimiento promedio anual del 14%. Este comportamiento presentó una disminución en el recaudo en 2020 con la llegada de la pandemia COVID - 19, siendo este el impuesto al consumo menos resentido por esta coyuntura, en comparación con el impuesto al consumo de licores y cervezas.

En 2022, el recaudo del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco²⁵ alcanzó una cifra de \$1,6 billones de pesos, de los cuales \$1,3 billones corresponden al componente específico y \$307 mil millones al componente ad valorem. De dichas cifras, fue representativo el recaudo en los Departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, al igual que el Distrito de Bogotá, quienes concentran el 59% del recaudo nacional. Por su parte, se resaltan los departamentos de Caldas, Nariño, Risaralda y Quindío, como los departamentos para quienes esta fuente representa una mayor proporción de sus ingresos, alcanzando en promedio un 17% del total de sus ingresos tributarios departamentales.

²⁵ No es posible precisar a cuánto corresponde el recaudo por concepto de los Productos de Tabaco Calentado (PTC), pues los departamentos y el Distrito Capital reportan el recaudo del impuesto de forma agregada, el cual no se efectúa de manera separada para considerar los PTC.

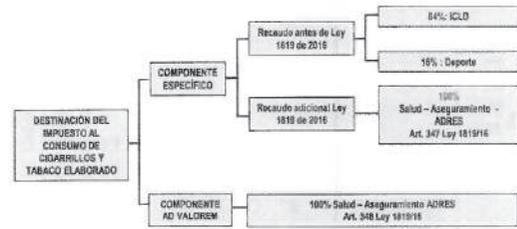


Recaudo del Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco por departamentos. Vigencia 2022. Fuente: MHCP con base en información de secretarías de Hacienda.

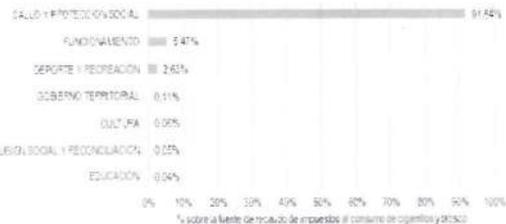


Recaudo del Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco. (Cifras en millones COP). Fuente: MHCP con base en información de secretarías de Hacienda.

Finalmente, la normativa vigente establece que del componente específico una parte de los recursos son de libre destinación para las entidades, y otra con destinación específica para deporte y salud-aseguramiento; mientras que el recaudo por el componente *ad valorem* es de destinación específica en un 100% para salud-aseguramiento. Adicionalmente, se resalta que el recaudo de este impuesto fue fuente de financiación de conceptos de funcionamiento de los departamentos y de recaudo inversión para sectores como salud, inclusión social y reconciliación, gobierno territorial, educación, deporte y cultura.



Destinación recaudo impuesto a productos de tabaco. Fuente: MHCP.



Sectores financiados con la fuente de recaudo de impuestos al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. Vigencia 2022.

4.7. UN PROYECTO PARA LAS FAMILIAS: DE LA PROTECCIÓN A NUESTROS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Como se indicó en el acápite 4.1, dos de las problemáticas que busca atender este Proyecto de Ley son, por un lado, la iniciación temprana del consumo de tabaco en NNA, sujetos de especial protección constitucional y, por otro, su fácil acceso, económica y regulatoriamente hablando, a dispositivos de vapeo, habiéndose evidenciado ya casos de complicaciones médicas por utilización de vapeadores y efectos de largo plazo en la salud mental y física de los mismos. Este es un Proyecto de Ley que busca de manera prioritaria y perentoria proteger a nuestras familias y NNA de los efectos perversos del consumo de tabaco y de sucedáneos o imitadores como los ya mencionados SEAN y SSSN.

Este objetivo se busca a través de la reducción de la asequibilidad de los cigarrillos y vapeadores, que en últimas permite que la edad de iniciación sea cada vez más baja, exponiendo a NNA a los

efectos a largo plazo, mentales y físicos, del consumo de estas sustancias. A continuación se relacionan algunos datos que demuestran con certeza por qué las medidas que se toman en este Proyecto de Ley brindarían especial protección a NNA:

- Entre 2020 y 2022 el país no pudo lograr hacer menos asequibles los cigarrillos. Es decir, los niños, niñas y adolescentes pudieron comprarlos con facilidad²⁸.
- De acuerdo con la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar de 2022 (población de 12 a 18 años) el 11,1% de los estudiantes han consumido tabaco o cigarrillo alguna vez en su vida, 11,4% hombres y 10,8% mujeres. En cigarrillo electrónico, el 22,7% de esta población lo ha consumido alguna vez en la vida y el 11,2% en el último mes.

El consumo de tabaco o cigarrillo se incrementa con la edad, pasando de una prevalencia mes de 2,6% en los escolares entre los 12 y 14 años a 8,7% en los escolares de mayor edad (17-18 años). Por grados escolares se observa la misma tendencia; en séptimo la prevalencia mes es de 2,6% y crece hasta 7,1% en undécimo. Un gradiente similar se observa en el consumo de cigarrillo electrónico, con una prevalencia mes de 8,3% (12-14 años); 13,2% (15-16 años) y 14,8% (17-18 años).

- Se estima que el 38% de consumidores pertenecen a esta población (Fundación Anaás)
- Se protege de forma efectiva a la población infantil y adolescente pues esta responde, o es particularmente sensible, a los aumentos de precio del cigarrillo.

5. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS

Como se indicó anteriormente, iniciativas de esta naturaleza ya han pasado por el Congreso de la República en legislaturas anteriores. El más reciente intento se plasmó en el Proyecto de Ley No. 274 de 2022 Cámara, que fue aprobado de manera casi unánime en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes en primer debate, pero que por tiempos no logró avanzar para convertirse en Ley de la República. Este Proyecto de Ley inició su trámite en respuesta a la imposibilidad de incluir el aumento del impuesto al consumo de tabaco y la creación del mismo para sucedáneos e imitadores en el marco de la reforma tributaria del 2022, pues en ese entonces el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no le dio aval a la propuesta, obstáculo imposible de superar en un proyecto de ley de iniciativa privativa del Gobierno.

El Proyecto 274 de 2022 Cámara fue un proyecto con amplio respaldo político y ciudadano que firmaron más de 30 congresistas de todas las bancadas de gobierno, oposición e independientes del

²⁸https://cdn.who.int/media/defaults/country/profiles/tobaccolgr-2023/tobacco-2023-col.pdf?sfvrsn=268521c1_b_3&download=true (pág 8)

Congreso de la República y que contó con el apoyo de organizaciones y entidades como Fundación Anaás, Instituto Nacional de Cancerología, PROESA, Sociedades Científicas, Liga Contra el Cáncer, Fundación Colombiana del Corazón, Sociedad Colombiana de Cancerología, Red Internacional de Promotores de los ODS y Red PaPaz.

El proyecto de ley en medición, aunque archivado por trámite como se indicó, recibió multitud de conceptos de entidades y organizaciones que esbozaron la necesidad y la conveniencia del aumento del impuesto al consumo y de la creación del mismo para sucedáneos e imitadores. Entre estas, se tienen:

→ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

El Proyecto de Ley No. 274 de 2022, de aumentar el impuesto selectivo existente sobre los productos del tabaco contribuyendo a reducir su asequibilidad y, por lo tanto, el consumo, está en línea con los mandatos y la evidencia antes mencionados. **De aprobarse, las medidas contempladas contribuirían a evitar muertes y enfermedades atribuibles al consumo de estos, como resultado de la reducción de su asequibilidad y por ende del consumo.**

El proyecto de Ley No. 274, encamina la política de impuestos al tabaco a cumplir con un mayor número de mejores prácticas y a tener un mayor impacto en la salud de los colombianos, las cuales se encuentran delineadas tanto en las Directrices para la aplicación del artículo 6 del CMCT como en el Manual Técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco. Entre otras:

1. **Aumentar los impuestos al tabaco de forma considerable para reducir la asequibilidad de los productos de tabaco;**
2. **Utilizar aumentos continuos de los impuestos selectivos al consumo de tabaco para alcanzar el objetivo de salud pública de reducir las muertes y enfermedades causadas por el consumo de tabaco;**
3. **Ajustar automáticamente los impuestos específicos al tabaco por inflación y crecimiento de los ingresos.**

Asimismo, según los umbrales establecidos en el Informe sobre la Epidemia Mundial de Tabaquismo de la OMS, una buena práctica es que el total de impuestos que gravan estos productos (selectivos más IVA y otros indirectos de aplicarse en el país) supere el umbral del 75% del precio de venta al público de una cajetilla de 20 cigarrillos. **El aumento propuesto en el proyecto de ley referido contribuiría a que Colombia continúe acercándose a estos umbrales establecidos según las mejores prácticas.**

En la aplicación de impuestos y medidas regulatorias, es oportuno incluir a los SSSN y SEAN bajo la misma propuesta de impuestos, ya que estos dos tipos productos, en la práctica son casi

indistinguibles. **Si bien los primeros de acuerdo a quienes los manufacturan o comercializan no contienen nicotina, tests de los líquidos etiquetados como “cero-nicotina” han mostrado que de hecho sí contenían nicotina.** Por eso, existe una imposibilidad real por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir las normas de poder determinar en la práctica cuáles sistemas tienen nicotina y cuáles no, dificultando por tanto la vigilancia del cumplimiento de la ley.

Además, **aun en el caso de sistemas sin nicotina, existen preocupaciones vinculadas a los líquidos que estos dispositivos utilizan dado que tienen componentes dañinos** (y otros potencialmente dañinos), que al ser inhalados pueden generar impactos negativos en la salud de las personas. **Por último, la acción de consumir estos sistemas imita la acción de fumar, lo que perjudica la desnormalización del consumo de cigarrillos.** Esto podría perjudicar a las personas que están intentando abandonar el tabaco o incluso incentivar a nuevos consumidores a comenzar a fumar.

Al 2020, al menos **61 países** imponían impuestos selectivos a los productos calentados de tabaco y 11 países prohibían su comercialización; **27 países** prohibían las ventas de SSSN y SEAN, **4 países** prohibían los SEAN y **40 países** aplicaban impuestos selectivos a estos productos. En América Latina, Ecuador y Costa Rica aplican impuestos a cigarrillos electrónicos y productos calentados de tabaco.

La OPS destaca la importancia del incremento del impuesto al tabaco y la creación del impuesto a los productos nuevos y emergentes de nicotina y tabaco como una medida efectiva de salud pública respaldada por evidencia científica. **El proyecto de ley presentado brinda una oportunidad para que Colombia se posicione como líder en América Latina al promover medidas contundentes para reducir el consumo del tabaco y los productos nuevos y emergentes de nicotina y tabaco en la salud pública,** y mitigar el impacto de estos productos especialmente en niños y jóvenes. La OPS aplaude los esfuerzos legislativos en Colombia para la implementación de las mejores prácticas en impuestos al tabaco.

→ INSTITUTO NACIONAL DE SALUD

En cuanto a las inclusiones de sucedáneos del tabaco, y a pesar de evidencia aún limitada sobre los efectos nocivos del consumo de cigarrillos electrónicos, cuya denominación actual ha sido la de vapeadores, **el principio de precaución exige a la autoridad sanitaria a tomar acciones para garantizar el bienestar de la población,** más cuando la industria productora de este tipo de dispositivos ha replicado las prácticas de mercadeo propias de la industria tabacalera que implementaban antes de la discusión del papel del tabaco como agente nocivo para la salud.

De los tres estudios referenciados en las RSL revisadas, **dos estudios reportaron resultados a favor de la implementación de impuestos a vapeadores con efecto sobre la prevalencia en su uso.**

nacionales y extranjeros. De hecho, el proyecto de ley establece una tarifa impositiva general, que, si bien discrimina dependiendo del producto sucedáneo del tabaco a gravar, esta diferenciación no se basa en el origen del producto (nacional o extranjero). En este sentido, encontramos que el contenido del proyecto de ley sería compatible con las obligaciones internacionales de Colombia, considerando que el esquema impositivo no resulta en un privilegio a los productos nacionales sucedáneos del tabaco, de conformidad con el artículo III del GATT de la OMC.

→ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Respecto de la eliminación del párrafo del artículo 211 de la Ley 223 de 1995, esta Cartera se permite manifestar que ese artículo fue modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, incrementando las tarifas del componente específico del Impuesto al Consumo de Cigarrillos y Tabaco Elaborado, señalando que los ingresos adicionales recaudados por efecto de dicho aumento serían destinados a financiar el aseguramiento en salud. Dichos ingresos son el resultado de restar del total recaudado para cada mes el valor del recaudo mensual, incrementándolo con la variación del índice de Precios al Consumidor- IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. Por lo anterior, el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros gira a los Departamentos y al Distrito Capital la totalidad del recaudo del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado y la entidad territorial realiza el ejercicio de determinación y distribución del recaudo de este componente y gira a la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud el mayor valor recaudado por efectos del aumento de la tarifa con destino al aseguramiento en salud.

Precisado lo anterior, la mencionada eliminación estaría dejando por fuera la destinación de la renta resultante del mayor valor recaudado por consumo de cigarrillos y tabaco elaborado que en la actualidad tiene una destinación específica, esto es, financiar el aseguramiento en salud, puesto que en la propuesta normativa únicamente se hace referencia al componente ad valorem del nuevo “Impuesto al consumo de sucedáneos o imitadores de productos de tabaco” que será la prevista en el artículo 7º de la Ley 1393 de 2010. **En consecuencia, se solicita no realizar esa eliminación**²⁷.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto y de acuerdo con los artículos 286 y 291 de la ley 5ª de 1992, se incluyen criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

²⁷ Es importante resaltar que el párrafo en mención se rescata nuevamente en el articulado del presente Proyecto de Ley, en atención a los comentarios hechos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- i) Anderson et al (2020) reportó una disminución general en el uso del vapeo, en tanto que
- ii) Han et al (2021) reportó que personas que viven en estados con políticas de impuestos especiales al vapeo mostraron un incremento significativamente menor en la prevalencia del uso de estos dispositivos en comparación con los estados sin impuestos.
- Las RSL reportaron estos dos estudios con riesgo de sesgo serio y moderado para el caso de Anderson et al (2020) y Han et al (2021), respectivamente.
- iii) El estudio Choi et al (2021) reportó que, los estados con impuestos especiales sobre los vapeadores mostraron tendencias crecientes similares en el uso de estos dispositivos por parte de los jóvenes, en comparación con los estados sin impuestos especiales sobre los vapeadores.

→ INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA

En Colombia [...] la carga de enfermedad, discapacidad, muertes y costos sociales asociados al tabaco, sigue siendo un problema de salud pública. **De las medidas impulsadas por el CMCT es el aumento de impuestos la que tiene un mayor impacto sobre la disminución del consumo de tabaco,** con un rendimiento de 658 pesos en beneficios económicos por cada peso invertido. Aunque el gobierno de Colombia ha aumentado los impuestos a los cigarrillos a lo largo de los años, **estos siguen siendo muy asequibles en nuestro país;** en dólares internacionales, los ciudadanos de 134 países pagan precios más altos por un paquete de cigarrillos de la marca más vendida en sus países, que nosotros en Colombia para la marca más vendida en nuestro país.

Amplia evidencia sugiere que unos impuestos especiales más elevados son la intervención más eficaz para disuadir a los jóvenes de empezar a fumar y al mismo tiempo, fomentar el abandono del hábito en los adultos.

Para el caso colombiano, el Informe de la OPS sobre el control del tabaco en la Región de las Américas 2022, establece que **los impuestos suponen menos del 70% del precio total de venta, lo que implica la necesidad de un aumento.** De los 10 países de América del Sur que firmaron el tratado, Colombia ocupa el octavo lugar en impuestos sobre el precio total de venta con un 65,2%. Chile y Brasil lideran la lista con más de 80%.

El Instituto Nacional de Cancerología como expresión de su misión por el control del cáncer, APOYA el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Ley No. 274 de 2022 Cámara en razón a que los impuestos al tabaco y por ende a los dispositivos sucedáneos e imitadores del tabaco es la medida más costo-efectiva que evita el inicio del consumo de tabaco en los niños y favorece el abandono del tabaco en los adultos.

→ MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO.

El esquema impositivo propuesto se ajusta prima facie a los requerimientos de los artículos III(2) y III(4) del GATT, teniendo en cuenta que el impuesto no establece tarifas diferenciales para productos

Por lo anterior, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa:

“ARTÍCULO 3o. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

- 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”.*

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 fusione 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 normalidad 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 (...).”*

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley aquellas circunstancias que podrían configurar un presunto conflicto de interés son aquellas relacionadas con el sostenimiento de relaciones contractuales, civiles o comerciales con la industria tabacalera y con la industria de los vapeadores, cigarrillos electrónicos y sucedáneos que redunden en beneficios particulares, actuales y directos para los Congresistas. La autora principal del proyecto declara no sostener ningún tipo de relación con empresa alguna perteneciente a la cadena de producción, distribución o comercialización de estos productos y por tanto manifiesta no tener ningún conflicto de interés con el presente Proyecto de Ley. Lo mismo aplica para sus parientes en los grados de consanguinidad y afinidad que prevé la Ley. **En todo**

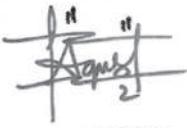
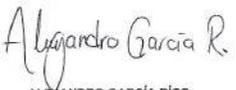
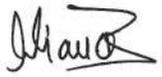
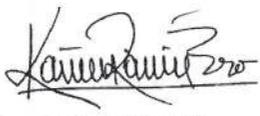
caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento durante el trámite legislativo del Proyecto de Ley.

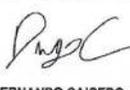
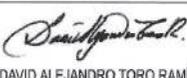
7. PROPOSICIÓN

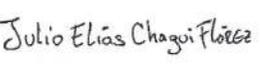
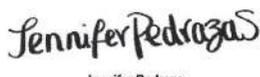
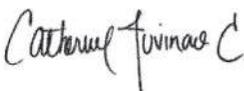
En virtud de lo anterior, solicitamos a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley **"POR LA CUAL SE CREAN MEDIDAS FISCALES DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS, SUCEDÁNEOS O IMITADORES Y LOS DISPOSITIVOS NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO, PROTEGIENDO ESPECIALMENTE A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

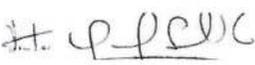
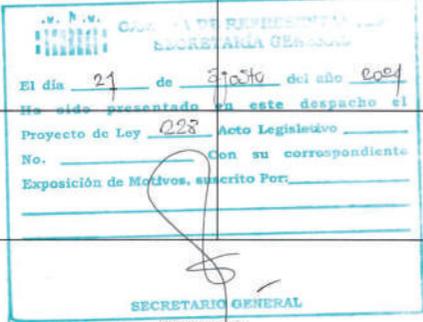
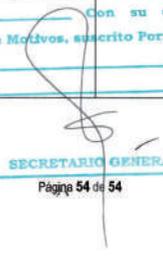
De los Honorables Congresistas,

 CAROLINA GIRALDO BÓTERO Representante a la Cámara por Risaralda	 NORMA HURTADO SÁNCHEZ Senadora de la República
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA-LLS

 ALEXANDER GUARÍN SILVA Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara Risaralda Partido Alianza Verde
 MARY ANJE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República maryperdomo@camara.gov.co	 LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Alianza Verde
 JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ Senador de la República	 ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República
 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara	 CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN Representante a la Cámara Circunscripción Internacional

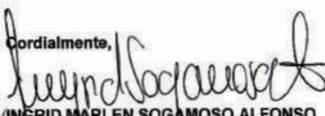
 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico
 JOSÉ DAVID NAVE CARDOZO Senador de la República Partido de la U	 DIEGO FERNANDO CAICEDO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senadora de la República	 ARIEL ÁVILA SENADOR DE LA REPÚBLICA PARTIDO ALIANZA VERDE
 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico

 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ Senador de la República
 Jennifer Pedraza Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad y Compromiso	 ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Liberal
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Alianza Verde	 Martha Lisbeth Alfonso Jurado Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico
 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO Representante a la Cámara Departamento de Santander

 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara Departamento de Quindío.	 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 H.R MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara
 VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Representante a la Cámara Departamento del Valle	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara	 El día 29 de Agosto del año 2024 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 223 Acto Legislativo No. _____ Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:  SECRETARIO GENERAL Página 54 de 54	
 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Partido Gente en Movimiento	 JULIÁN PEINADO RAMIREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia		

PROYECTO DE LEY NÚMERO 243 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural.

<p>Bogotá, DC, agosto de 2024</p> <p>Doctor, JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General Cámara de Representantes República de Colombia</p> <p style="text-align: right;">Asunto: Radicación proyecto de Ley</p> <p>Respetado señor secretario de esta corporación,</p> <p>Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales para la presentación de iniciativas legislativas por parte de los congresistas de la República de Colombia, presento ante su honrosa dependencia, el presente PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA ECONOMIA RURAL A TRAVÉS DEL FOMENTO DEL AHORRO Y LA COLOCACIÓN DE CRÉDITO EN EL SECTOR RURAL</p> <p>Cordialmente,</p>  INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO Representante a la cámara Autora	<p>PROYECTO DE LEY N° _____ POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA ECONOMIA RURAL A TRAVÉS DEL FOMENTO DEL AHORRO Y LA COLOCACIÓN DE CRÉDITO EN EL SECTOR RURAL</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República</p> <p style="text-align: center;">Decreta</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto incentivar el ahorro de los productores agrícolas en el sector rural por medio de una mayor concentración de sus recursos en instrumentos financieros que puedan convertirse en garantía de crédito permitiendo el aumento en la colocación y diversificación de la oferta financiera.</p> <p>Artículo 2°. Créese la comisión nacional de ahorro productivo para productores rurales de tipo intersectorial con participación pública y privada, que diseñará estrategias de incentivo al ahorro rural por medio de la promoción de políticas públicas articuladas para el aumento de la colocación de crédito a nivel nacional por parte de las entidades financieras de naturaleza pública, privada y mixta, los esquemas de financiamiento colectivo, el ecosistema de financiamiento Fintech, la banca de las oportunidades y demás modelos que integran el financiamiento flexible y democrático en el país.</p> <p>La comisión nacional de ahorro productivo para productores rurales estará conformada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El ministro de Agricultura y Desarrollo rural. 2. El director nacional del Instituto Colombiano Agropecuario ICA 3. El presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)
--	--

- 4. El presidente del Banco Agrario de Colombia
- 5. El superintendente financiero
- 6. El presidente de la Agencia de Desarrollo Rural
- 7. El presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC
- 8. El representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- 9. El presidente de Bancóldex
- 10. El director de la Corporación colombiana de investigación agropecuaria Agrosavia.
- 11. El presidente de Asobancaria
- 12. El presidente de Fintech Colombia

Parágrafo 1. El gobierno nacional definirá el procedimiento de la convocatoria, articulación y puesta en funcionamiento en un periodo no superior a seis (6) meses de sancionada esta ley.

Parágrafo 2. En ningún caso las determinaciones de esta comisión intersectorial serán iguales a las de la comisión nacional de Crédito Agropecuario, se garantiza su autonomía, competencias y productos respecto del objeto principal que propende por la expansión del ahorro en el sector Agropecuario.

Artículo 3°. La comisión nacional de ahorro productivo para productores rurales será el máximo órgano de consulta, estudio y análisis de la política de ahorro rural, promoverá la aplicación de modelos de ahorro, innovación y desarrollo para que los productores puedan acceder a diferentes mecanismos que orienten su ciclo de ahorro bajo incentivos especiales que permitan acceso al crédito y a beneficios de capital productivo en concordancia con el objetivo general del artículo 2° de esta ley.

Artículo 4°. Ecosistema de ahorro y emprendimiento. El gobierno nacional en coordinación de la Comisión Nacional de ahorro productivo de que trata esta ley en su artículo 2°, diseñarán y pondrán en funcionamiento el ecosistema de ahorro y emprendimiento como medida que busca llevar al campo colombiano información,

educación financiera, gestión del riesgo, gestión financiera, apoyo técnico, entre otras acciones que permitan al productor vincularse a programas de asistencia técnica en ahorro y crédito para los proyectos productivos que emprenda. Será de obligatorio cumplimiento llevar a los municipios la educación financiera y asistencia técnica en ahorro y crédito.

Parágrafo 1. El gobierno nacional a través de esta comisión pondrá en funcionamiento este ecosistema en un periodo no superior a un (1) años después de sancionada la Ley.

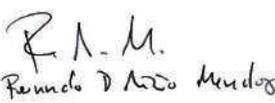
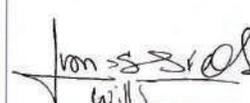
Parágrafo 2. Las secretarías de agricultura o quien haga sus veces del nivel departamental prestarán todo el apoyo administrativo y logístico para la facilitación del funcionamiento de estos ecosistemas.

Artículo 5°. Gestión del riesgo y seguro catastrófico. El gobierno nacional en el marco del incentivo al ahorro para el productor rural pondrá en marcha un mecanismo de gestión del riesgo en pequeños agricultores rurales para la adquisición del seguro catastrófico que protegerá zonas geográficas en las categorías de microfundio, minifundio y pequeña unidad productiva, para lo cual se deberá profundizar en la aplicación y desarrollo de este tipo de seguro para eventos catastróficos asociados al cambio climático.

Parágrafo. Para su cumplimiento el gobierno nacional tendrá cinco (5) años para el diseño, aplicación y puesta en marcha de este tipo de seguro a partir de la sanción de esta ley.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.

Cordialmente,

 INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO Representante a la cámara Autora	 F. A. M. Fernando D. Acosta Mendez
 Wilson	 Andres
 Julián Roberto Salazar	

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

Tiene por objeto impulsar la economía rural a través de la expansión del crédito, a través del ahorro de los hogares campesinos y el respaldo del gobierno nacional y la banca, diversificando las fuentes de financiamiento para que en adelante el campo pueda optar por diferentes modelos operativos en el país a bajo coste, flexibilización de requisitos, rapidez y garantías.

2. JUSTIFICACIÓN

2.1. La necesidad del crédito y el emprendimiento productivo

El acceso al crédito en el campo ha sido uno de los principales pilares de discusión en el conjunto de políticas públicas para el desarrollo rural, no solo se ha dado desde la academia y las instituciones sino además desde la propia visión del productor que se enfrente a múltiples factores de riesgo que impiden su acceso. Incluso el subsidio a la compra de maquinarias ha sido un mecanismo inexistente en el país, por cuanto la mecanización del campo también ha sido otra propuesta que se ha dejado a la discusión sobre el coste, el importe de la depreciación y los términos contables. Más allá de una organización estructural del crédito en el país no ha habido procesos constantes que permitan la viabilidad en la distribución de crédito para los campesinos colombianos.

Desde otra de las ópticas se ve la urgente necesidad de dotar de recursos productivos al campo colombiano, en principio como ha venido haciéndolo el gobierno nacional nos encontramos con la dotación de tierra y la organización del territorio, solucionando la brecha de la propiedad que ha afectado el sector rural desde siempre. Lo cierto es, que crédito y progreso no se han podido consolidar para el crecimiento del campo, a menos que existan garantías suficientes para contrarrestar el riesgo que implica la cosecha o de otro lado, la dotación de capital del hogar rural para apalancar un crédito en condiciones onerosas para su ingreso.

Otro elemento válido es la oferta institucional que ofrece tanto el gobierno nacional como el local para desarrollar proyectos productivos con base en acceso a financiamiento incluso condonable, sin embargo las convocatorias que se llevan a cabo son insuficientes y en algunos casos han tendido a perder su objeto debido a la alta concentración burocrática que hace parte del proceso, en este sentido las inversiones para el desarrollo agrícola se ven menguadas por el bajo impacto que han tenido y una distribución desigual entre beneficiarios.

Los gobiernos locales por su parte tienen poca maniobrabilidad de estos mecanismos debido a que sus presupuestos son cortos y sus herramientas limitadas, apenas cumpliendo con la función de bienestar en los grados en que el municipio puede hacerlo, a nivel departamental, las condiciones parecen ser similares a las de grado municipal debido a que la concentración de recursos desde este nivel también es débil frente al panorama del desarrollo agrícola.

Diferentes vertientes han avanzado en la postura de un campo enfocado en la agroindustria, con acceso a compras directas entre oferente y empresa y sin intermediación costosa que afecta negativamente la cadena de valor de la producción campesina, a su vez se han intentado ingentes programas de ayuda al campo respecto de las compras, incluso fortaleciendo las compras institucionales a nivel directo, lo cual ha resultado en un buen modelo de participación y ayuda pero que aún no se consolida en una estructura fuerte.

La producción rural hoy se ve como la única alternativa a la seguridad alimentaria, capaz de generar sostenibilidad a largo plazo, oferta a precios competitivos, ingreso para los hogares y la conformación de una cadena de valor sólida para avanzar en el sostenimiento de la sociedad. Sin embargo, un factor que ha truncado el esfuerzo de la política de seguridad alimentaria es precisamente el acceso al crédito y con él a la maquinaria necesaria, lo que implicado una mayor exposición al riesgo y por ende a la baja productividad de la actividad agrícola, no obstante, esta en época de ciclos negativos para la economía ha demostrado ser ampliamente resiliente.

Otro de los puntos neurálgicos es la exposición del campo colombiano a la violencia que circunda el territorio, sobre todo en aquellos que por su localización geográfica son altamente concentrados por grupos ilegales que derivan rentas en torno al cultivo de la coca, las actividades de narcotráfico y los grupos irregulares que ejercen presión, en este sentido, según (De Roux & Martínez, 2021) Para comenzar, la presencia de grupos armados podría directamente reducir el retorno de las inversiones por medio de extorsión o expropiación, también puede incrementar el costo de la inversión. Esto puede ocurrir, por ejemplo, si el conflicto evita que el Banco Agrario inaugure sucursales en municipios con presencia de grupos armados.

Siguiendo con el análisis de lo que puede ser contraproducente en el acceso al crédito en el campo, nos encontramos con que la variación de los proyectos productivos rurales sobre todo en alimentos tiene una holgura significativa refiriéndonos a los tiempos de siembra, cosecha y venta, no obstante, la formación de precios también juega un papel fundamental, debido a los tiempos de cosecha y al comportamiento de la oferta. De todas maneras, manteniendo todo lo demás constante, financiarse en el campo es un riesgo que conlleva un alto costo y que depende de las condiciones socioeconómicas, de seguridad y localización del territorio, esto se ha comentado en diversos estudios que tratan sobre las restricciones al financiamiento y que hoy se mantienen en un contexto de complejidad sistémica que soportan los actores de la cadena de valor; entendiendo a estos desde el productor hasta el comprador final.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que las dinámicas estructurales que afectan el crédito y por lo tanto el emprendimiento rural siguen siendo persistentes en cuanto a la velocidad de irrigación de recursos hacia el sector rural que no necesariamente provengan de los activos de los productores o de ayudas directas diferentes al sector financiero. Es claro que la exposición al riesgo del sector rural es una de las principales razones para que la banca comercial no entre masivamente a este tipo de mercados, por el contrario, el Banco Agrario, entidad estatal creada para estos fines es la única forma de acceder a un producto financiero, amparado o respaldado

por el gobierno nacional y en cuyo caso al menos el 70% de su capital debe ser colocado en créditos para el sector agropecuario, junto con la creación de finagro, banco de segundo piso que permite la distribución de créditos al sector. Además de su intervención a través del BAC, el gobierno nacional interviene en el mercado de crédito rural de Colombia de otras dos maneras. Primero, proporciona garantías a los pequeños productores a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Los productores que no cuentan con suficiente colateral pueden pedir acceso al FAG cuando aplican por un préstamo, y los funcionarios del banco determinan su elegibilidad como parte del proceso de revisión. Segundo, proporciona fondos subsidiados para la agricultura a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro (De Roux & Martínez, 2021).

2.2 determinantes del acceso al crédito

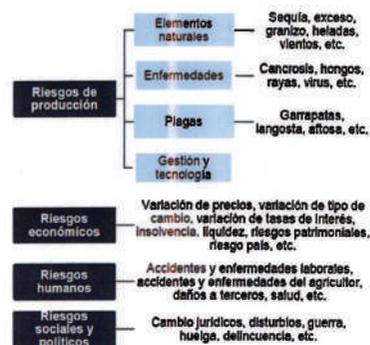
Uno de los determinantes de acceso al crédito en Colombia está dado por la participación del sector agrícola en el agregado nacional, que desde los años 60 ha perdido terreno gradualmente pasando de un 57% a un 8,4% en 2024. Esto a su vez viene acompañado de una recomposición de las dinámicas productivas a nivel nacional, definidas como el conjunto de actividades que ocupan cierta cantidad de mano de obra y capital por un determinado tiempo para llevar a cabo la producción de un bien con una alta o mediana tasa de retorno para la inversión.

Sin embargo a medida que cambian las formas de producir y los gustos del consumidor, también se ha visto una mayor participación de otros bienes y servicios diferentes a los de agro que movilizan mayor capital y demandan mayores recursos, no quiere decir por tanto, que la actividad agrícola no demande factores, por el contrario, es una actividad que a nivel nacional dejó de evolucionar por un rompimiento entre las relaciones de institucionalidad, productores y el mercado en su conjunto, de acuerdo con (Asobancaria, 2017) en línea con la pérdida de participación del sector agrícola dentro del PIB, la cartera agropecuaria se ha mantenido notablemente rezagada con respecto a la cartera total del país y su avance en el tiempo ha sido mucho menos dinámico, la profundización de la cartera

agropecuaria solo aumento en 4 puntos porcentuales respecto a 14 pp a nivel nacional.

Otro de los determinantes es la clasificación del riesgo en los que están: económicos, de producción, humanos sociales y políticos, siguiendo con la clasificación que hace Asobancaria en el gráfico 1, se observa la tipología de riesgos.

Gráfico 1. Tipología de riesgos agropecuarios



Fuente: Asobancaria (IICA)

De acuerdo con el gráfico anterior los riesgos exponen diferentes niveles de impacto que pueden generar distorsiones en la producción agropecuaria, con lo cual no basta únicamente con aquel nivel de riesgo de tipo económico que podría ser el de mayor incidencia, sino con otros que exógenamente afectan tanto las decisiones del productos como del sistema financiero al momento de elegir una opción de financiamiento e inversión favorable, no se trata del tamaño del crédito, se trata también del ambiente económico y social que rodea las relaciones de intercambio.

Otro de los determinantes, diferente a los costos de transacción y del riesgo que se ha venido desarrollando en recientes estudios es la dotación de recurso humano y de maquinaria, en algunos estudios encontró que la tenencia de maquinaria agropecuaria, el uso de asistencia técnica y un número mayor de personas que colabora con la toma de decisiones de producción incrementan la probabilidad de acceder a crédito agropecuario en el país. El nivel educativo y la edad también afectan la probabilidad de acceder a crédito (Coy Castellanos, 2017)

Como bien lo dice la autora en el párrafo anterior, el nivel educativo suele ser un factor determinante para otorgar un crédito, no solo desde el punto de vista de su formación en educación superior, sino del conocimiento que puede tener respecto de lo que es un producto financiero, en otras palabras, de la educación financiera y la gestión del riesgo, esto por cuanto una persona educada o que conoce ciertas características de los productos financieros sabrá tomar mejores decisiones al momento de solicitar el crédito, lo cual en últimas se convierte en una garantía para el banco.

La localización geográfica o lo que comúnmente se conoce como el territorio es determinante por cuanto el acceso a la oferta financiera a medida que se aleja de los centros financieros se vuelve menos flexible y con ello la capacidad de la oferta también se ve limitada, es así como las condiciones de un microcrédito no son las mismas en un municipio cundinamarqués que en otro que se encuentra en Barranco Minas en el departamento del Guainía. En este sentido se presentan varios factores determinantes a la vez como el riesgo, la población, el conflicto entre otros, lo que dificulta más el acceso al crédito.

Finalmente, la información sobre el proyecto productivo o la siembra o el objeto del crédito tiene por sí distorsiones en cuanto a las garantías iniciales lo cual aumenta el riesgo, para ello se han implementado líneas de crédito que se especializan en rangos o categorías a través de las cuales hacer más fácil la colocación, no obstante en la realidad no suele aplicarse un modelo específico de interacción directa entre el cliente y la institución financiera, lo que al final termina por aumentar los costos

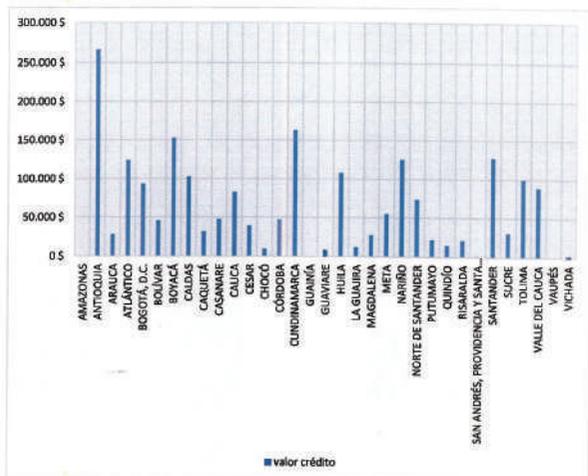
de transacción. El análisis de estos riesgos es importante, pues su materialización tiene efectos desfavorables no solo en términos de la cantidad y calidad de producción agrícola o el precio de los bienes y servicios, sino que incide sobre los ingresos del productor y la rentabilidad del negocio, lo que a su vez tiene efectos nocivos sobre la capacidad de endeudamiento de las personas (Asobancaria, 2017).

2.3. Comportamiento del Crédito agropecuario

El crédito se comporta conforme al nivel de desarrollo de la actividad agrícola, el grado de concentración de mercado, la disponibilidad de mano de obra, la cercanía con mercados que reúnen a grandes compradores y por supuesto la infraestructura para sacar el producto. Sin embargo, la convergencia de los Departamentos hacia niveles sostenidos de producción no se comporta igual, así, hay regiones donde la agricultura es una fuente importante de ingresos, pero no es el primer sector de la economía, otras donde habiendo una dotación desigual de tierra, la actividad agrícola es próspera y casos en los cuales, aquellos dotados con grandes extensiones de tierra, no alcanzan niveles competitivos de producción.

De esta forma y conforme al gráfico 1, los departamentos tienen una concentración del crédito diferente que además coincide con el grado de desarrollo de sus economías, así, tenemos a Antioquia con una colocación efectiva en créditos agropecuarios por \$266 mil millones, seguido de Cundinamarca con \$162 mil millones y Boyacá con \$152 mil millones, son los 3 departamentos donde más crédito se coloca en el sector.

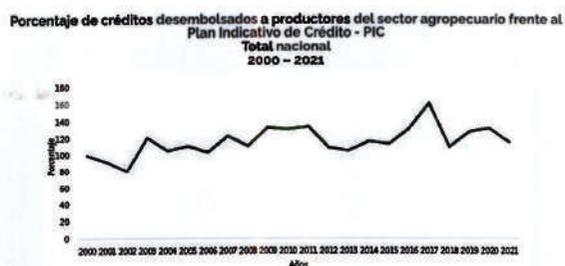
Gráfico 1. Colocaciones Finagro por Departamento enero 2023- enero2024 MM.



Fuente: Gráfico con base en Datos Finagro.

Frente a la meta establecida de colocación d créditos, según el indicador de porcentaje de créditos desembolsados a productores del sector agropecuario, se tiene que todo valor por encima del 100% significa cumplimiento en la meta de desembolso, sin embargo al mirar la tendencia para las 2 décadas del siglo XXI, efectivamente la meta se ha venido cumpliendo, salvo en 2002 y una menor intensidad en 2013, se encuentra que a pesar de las limitaciones de acceso al crédito, para el plan indicativo de crédito (PIC) la colocación ha cumplido con la meta, lo que se debe aclarar es que la calidad de cumplimiento varía unos pocos puntos porcentuales por encima de meta lo que explica un lento ajuste hacia

mejores resultados, esto se contrasta con el comportamiento tendencial del crédito de acuerdo con el grafico 2.



Fuente: Boletín estadístico sectorial agropecuario 2022 Dane.

La pregunta que se hace en este proyecto de ley es si: **el acceso al crédito para el sector agropecuario proviene de una oferta limitada o si los requisitos de acceso hacen que no se vacíe la oferta crediticia y por el contrario se busquen otros medios de financiamiento dentro de los cuales encontramos los informales.**

Esta pregunta surge de la necesidad de retomar otras iniciativas que se han tenido en cuenta respecto del acceso al crédito, en la cuales se han visto elementos generales homogéneos que responden a la crisis de un lado por la necesidad de mayores recursos y por otro, de la sostenibilidad de las finanzas de los productores, en particular los pequeños y medianos, cuya exposición al riesgo es mayor. Sin embargo, debe verse que el acceso al financiamiento se ha tratado no solo a través de iniciativas de ley sino también por iniciativa del ejecutivo a partir de decretos transitorios, programas de incentivo a la capitalización y transferencias al sector por medio del Banco Agrario para su dispersión, además de otros mecanismos que han sido eficientes como las líneas especiales de crédito (LEC) que subsidían el tipo de

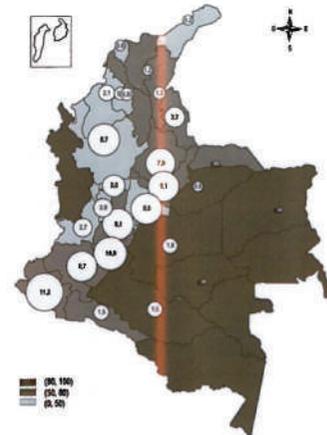
interés. A su vez, el crédito para el sector agropecuario se da a través de dos formas: Condiciones finagro y bancos privados (con otras condiciones).

De acuerdo con (Echavarría Soto, Villamizar Villegas, & McAllister Harker, 2018) Más de tres cuartos de los municipios rurales y 75% de la población rural tienen hoy al menos una institución financiera en su circunscripción. En 2013 el Banco Agrario disponía de 659 oficinas en el sector rural y 83 en el sector urbano, mientras que los demás bancos tenían 666 oficinas en el sector rural y 3.990 en el sector urbano.

El gráfico 3 muestra la distribución de los créditos de acuerdo con el porcentaje destinado a los pequeños productores, el centro del país se lleva la mayor participación junto con Nariño que logra un 11.2%. Cauca y Antioquia participan con la misma proporción 8,7%. En cuanto al número de desembolsos, el café representa el 30%, el ganado 24,6%, la leche 8,3%, otras frutas 4,9% y la porcicultura 4,7% (Echavarría Soto, Villamizar Villegas, & McAllister Harker, 2018)



Gráfico 3. Distribución Departamental de los créditos al pequeño productor.



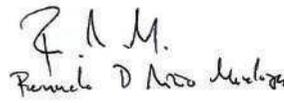
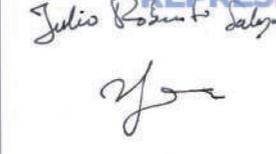
Nota: Las abreviaciones del mapa indican que entre más oscura es el gris, mayor es el grado de oscuridad del sombreado. Las abreviaciones indican el porcentaje de créditos destinados al pequeño productor. Fuente: Banco Agrario elaborada por Barona, et al., (2017).

La distribución de los créditos para el agro, especialmente los créditos de línea finagro se considera con una alta concentración en los departamentos que hacen parte de la región andina, mientras que los departamentos ubicados en la región de Atlántico y Orinoquía tienen menor participación respecto de los pequeños productores. La línea de crédito pequeño productor es una de las más importantes siempre que representa en una alta proporción a la población que habita extensiones no superiores a 1 hectárea y que ejercen prácticas de economía de subsistencia en su dominio.

De otro lado, el comportamiento del crédito a nivel departamental varía por cuanto las condiciones de economía que lo caracterizan han venido cambiando con

respecto a la tasa de participación por sectores económicos, esto ha llevado a desarrollar otras alternativas de producción que han provocado la migración de la mano de obra rural a áreas diferentes con diferente uso de mano de obra e intensidad de labor.

Cordialmente,

 INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO Representante a la cámara Autora	 F. D. M. Fernando D. Nieto
 Alfonso SoGamoso Representante	 Julio Roberto Salazar P.
 Alfonso SoGamoso	

..v. N. N. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de agosto del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 243 Acto Legislativo _____

No. _____ Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Ingrid SoGamoso

SECRETARÍA GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crea un incentivo en el pago del impuesto predial a los veteranos de la fuerza pública.

Bogotá, DC, agosto de 2024

Doctor, JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, Secretario General, Cámara de Representantes, República de Colombia

Asunto: Radicación proyecto de Ley

Respetado señor secretario de esta corporación,

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales para la presentación de iniciativas legislativas por parte de los congresistas de la República de Colombia, presento ante su honrosa dependencia, el presente: PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN INCENTIVO EN EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL A LOS VETERANOS DE LA FUERZA PUBLICA.

Cordialmente,

INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO, Representante a la cámara, Autora

PROYECTO DE LEY No. _____ POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN INCENTIVO EN EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL A LOS VETERANOS DE LA FUERZA PUBLICA

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 1. OBJETO. El objeto de la presente Ley es reconocer el sacrificio que los miembros de la fuerza pública y sus familias hacen por el pueblo colombiano durante su periodo de servicio, generando un alivio económico; mediante la creación de un incentivo en el pago del impuesto predial a quien demuestre su calidad de veterano según definición contenida en el literal A, del artículo 2, de la ley 1979 de 2019.

ARTICULO 2. Agregar el artículo 19 A, a la ley 1979 de 2019, así:

Artículo 19A. Los municipios y distritos otorgarán un descuento del 15% adicional a los descuentos establecidos al pago del impuesto predial, por la administración municipal y/o distrital; este descuento, estará vigente solamente por el mismo periodo de tiempo de los demás descuentos autorizados por la administración municipal o distrital por pronto pago, y por un periodo de 10 años, a un solo inmueble en el territorio nacional propiedad del veterano.

PARAGRAFO 1. Este beneficio se mantendrá siempre y cuando dicho inmueble no sea enajenado por parte del veterano, y el mismo no podrá trasladarse a otro inmueble.

PARAGRAFO 2. El veterano deberá acreditar su condición ante la oficina de impuestos municipales o distritales, o ante la dependencia que desarrolle esta responsabilidad. Para tal fin, deberá adjuntar como mínimo: carta de solicitud,

documentación emitida por la autoridad competente que lo acredite como veterano, certificado de la oficina de registro e instrumentos públicos de las propiedades que tenga a su nombre especificando matriculas inmobiliarias y ubicación de los inmuebles, y los demás que la administración municipal y/o distrital considere pertinentes.

PARAGRAFO 3. Las autoridades municipales y/o distritales, habilitarán en su página web oficial, el listado de los veteranos beneficiados, junto con la matrícula inmobiliaria del predio beneficiado.

ARTICULO 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Table with 2 columns and 3 rows containing signatures and names of Ingrid Marlen Soгамoso Alfonso and other representatives.

1. PRESENTACION Y EXPOSICION DE MOTIVOS

La fuerza pública, es la línea de defensa del estado colombiano, cada uno de sus miembros defiende con honor los principios constitucionales, a la vez, preservan el orden público, la institucionalidad y siempre buscaran que los colombianos convivan en armonía y en paz.

No podemos desconocer que hace más de 50 años vivimos en un constante conflicto armado que ha dejado miles de víctimas, siendo los miembros de nuestra fuerza pública y sus familias los más afectados.

Si bien en Colombia no hay un estudio estatal enfocado a determinar los daños psicológicos causados a los miembros de la fuerza pública durante su servicio y de cómo afecta su vida cuando ya son veteranos, si podemos encontrar estudios o tesis privadas, donde nos muestra un panorama sombrío, así:

"(...) La muestra estuvo conformada por una población de 293 retirados de tipo no probabilística, de sexo masculino, la mayoría en un rango de edad de 31 a 40 años, casado y con hijos, de estrato socioeconómico predominante 1 y 2. Se evidenció presencia de sintomatología de TEPT en un 17.7% de los participantes. (...)

(...) Se concluyó que es importante realizar una intervención adecuada al personal de militares activos, en el momento justo después de estar expuestos a situaciones de riesgo. De igual manera es fundamental un diagnóstico oportuno porque se evidenció sintomatología de TEPT en una cantidad significativa de personal retirado, sin diagnosticar, ni estando bajo ningún tratamiento. Lo que conlleva a un deterioro notorio en la calidad de vida. (...)

(...) la sociedad civil en Colombia se encuentra numerosos pacientes afectados con TEPT, es mucho más notorio dentro de las personas directamente involucradas en el conflicto y la violencia, por una parte, los militares y policías, y por otra, los colombianos pertenecientes a los grupos armados ilegales (guerrilleros o paramilitares). La serie de situaciones complejas y difíciles que tienen que vivir diariamente los combatientes colombianos (minas antipersonales, ataques por sorpresa, enfrentamientos directos, muerte de personas etc.) en las que se pone en riesgo su vida o la de algunos de sus compañeros, hace que muchos de ellos experimenten situaciones de altos niveles de estrés y desarrollen traumas, sufriendo graves lesiones físicas y psicológicas. En el diario transcurrir de las instituciones

de salud que atienden al personal retirado de las fuerzas militares, es muy usual encontrar personal que ha cumplido con su tiempo de servicio, que acuden al servicio de medicina y psicología, con sintomatología que puede ser fácilmente evidencia de "estrés postraumático", y teniendo en cuenta que son personas que han vivido situaciones estresantes, es de vital importancia un diagnóstico adecuado y una intervención oportuna, para de esta manera disminuir la morbilidad mental en el personal retirado de las fuerzas militares. (...)¹.

Por lo descrito anteriormente, tenemos miles de veteranos con grandes afectaciones físicas y mentales, como la del veterano IVAN DARIO CABALLERO, que después de 15 años, aún sigue reviviendo los horrores que vivió durante su periodo de servicio, y vive una constante zozobra ya que "Rara vez puede dormir más de cuatro horas seguidas. Las pesadillas lo llevan a despertarse sobresaltado buscando su fusil o a correr del pequeño apartamento que comparte con su compañera y sus tres hijas. Tiene problemas para vivir el día a día y le cuesta mantener un empleo. No soporta las multitudes ni el contacto físico con los desconocidos, por lo que solo puede usar el transporte público en las madrugadas. Se irita con facilidad y debe mantenerse alejado de la gente cuando siente que se acerca un ataque de pánico. A pesar de vivir en uno de los barrios más peligrosos de Cúcuta, tanto en el día como en la noche, es incapaz de mantener cerrada la puerta de su apartamento, pues solo así tiene una vía de escape para los peligros imaginarios que lo acechan"².

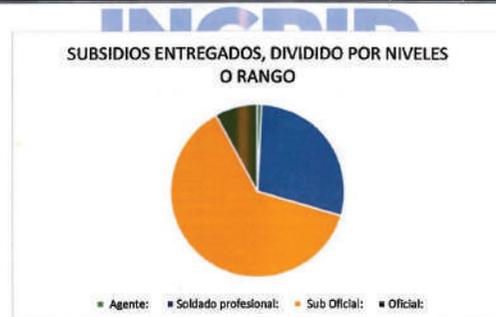
- Los colombianos no tenemos como reparar y/o premiar a nuestros veteranos; ellos sacrificaron gran parte de su vida y a la par, gran parte de la vida de sus familias para salvaguardarnos; y si bien la ley 1979 de 2019 otorgó beneficios y honores, cualquier otro beneficio que el legislativo pueda concederles, será otro pequeño alivio, pero jamás suficiente.

De acuerdo con datos obtenidos de caja Honor, (Respuesta a solicitud de información, dada mediante radicado 03-01-20230727024705, el 27 de julio de

¹ ESTRÉS POSTRAUMÁTICO EN UNA MUESTRA DE PERSONAL RETIRADO DEL EJÉRCITO DE COLOMBIA: SITUACIÓN Y CARACTERIZACIÓN PRIMER TRIMESTRE DEL 2015, YENNY CAROLINA AVELLA RIOS, BOGOTÁ, AGOSTO DE 2017, <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/11878/2017yennyavella.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
²Estrés postraumático: soldados atrapados en la guerra, el espectador, Santiago Wills, 23 de agosto de 2017, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/estres-posttraumatico-soldados-atrapados-en-la-guerra-articulo/>

2023) los subsidios de vivienda a los miembros de nuestra fuerza pública los entregan solo después de 15 años de servicio o 168 cuotas de ahorro obligatorio. Del año 2017 a junio de 2023 entregaron 61859 subsidios para los diferentes renglones objeto de este (compra de vivienda, construcción en sitio propio, pago de crédito hipotecario o leasing habitacional), discriminados entre los diferentes niveles o rangos, así:

TOTAL, SUBSIDIOS ENTREGADOS AÑO 2017 A JUNIO DE 2023	61.859	100%
AGENTE	478	0.77%
SOLDADO PROFESIONAL	17.792	28.76%
SUB OFICIAL	38.663	62.5%
OFICIAL	4.926	7.9%



Siendo los porcentajes más representativos los dirigidos a los rangos que menos ingresos perciben, por ende, los que reciben un valor de subsidio menor.

Las ciudades más apetecidas por los miembros de la fuerza pública para comprar vivienda son las ciudades capitales de departamento (se da un ejemplo de las ciudades capital de departamento e intermedias más buscadas por los miembros de la fuerza pública para tener inmuebles) como son: Medellín, Barranquilla; Bogotá, Cartagena, Tunja, Florencia, Yopal, Valledupar, Montería, San José del Guaviare,

Neiva, Santa Marta, Cúcuta, Armenia, Bucaramanga, Sincelejo, Cali, Ibagué, Villavicencio. Y las ciudades intermedias Duitama, Sogamoso, Fusagasugá, Soacha, Pitalito, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Palmira, La dorada.

CIUDAD	NUMERO DE SUBSIDIOS
BOGOTÁ	7135
MEDELLÍN	2386
BARRANQUILLA	1064
CARTAGENA	1089
TUNJA	799
FLORENCIA	980
YOPAL	605
VALLEDUPAR	1014
MONTERÍA	1152
SAN JOSE DEL GUAVIARE	1519
NEIVA	1593
SANTA MARTA	654
CUCUTA	1437
ARMENIA	1299
BUCARAMANGA	899
SINCELEJO	729
CALI	1741
IBAGUE	2614
VILLAVICENCIO	2112
DUITAMA	616
SOGAMOSO	490
FUSAGASUGA	435
SOHACHA	1410
PITALITO	411

FLORIDABLANCA	540
GIRON	408
PIEDECUUESTA	696
PALMIRA	579
LA DORADA	333

Las ciudades capitales de departamento e intermedias, son los municipios con el impuesto predial más elevado, sin tener en cuenta que, algunas le incrementan costos por valorización, por esta razón, este proyecto de ley busca darle un alivio a los veteranos, brindándoles un incentivo en el pago del impuesto predial a una propiedad.

2. OBJETO

El presente proyecto de ley busca reconocer cada vez más el sacrificio que los miembros de nuestra fuerza pública y sus familias hacen por el pueblo colombiano durante su servicio activo, generando un alivio económico, mediante la creación de un incentivo en el pago del impuesto predial.

3. SUSTENTO JURIDICO

- **CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
 NUMERAL 15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.
- **Ley 14 de 1990** "por la cual se establece la distinción "Reservista de Honor", se crea el escalafón correspondiente y se dictan otras disposiciones". Y su decreto reglamentario **DECRETO 1073 DE 1990.**
- **LEY 683 DE 2001** "Por la cual se establecen unos beneficios a favor de los veteranos sobrevivientes de la Guerra de Corea y el Conflicto con el Perú y se dictan otras disposiciones".

- **LEY 1699 DE 2013** "Por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados, viudas, huérfanos o padres de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones".
Garantiza los derechos económicos, sociales y culturales de familiares o padres del personal miembro de la Fuerza Pública fallecido en servicio activo.
- **Ley 1081 del 2006** "por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de los héroes de la Nación y a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones".
- **LEY 1979 DE 2019** "Por medio de la cual se reconozca, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones".

4. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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.
- (...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

A partir de lo anterior, salvo mejor concepto, se estima que para la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no existe conflicto de intereses al tratarse de un asunto de interés general. Con todo, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales o específicas en las que pueda estar inmerso.

5. IMPACTO FISCAL

En Sentencia C-502 de 2007, la corte constitucional dejó claro la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, para que dichos proyectos de ley guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

"El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité 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. 7° 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. 7° 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."

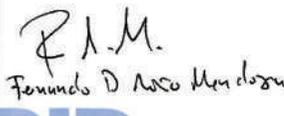
La Corte Constitucional establece que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

"La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° 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."

Por lo anterior, el impacto fiscal que se pueda generar con esta normatividad deberá estar de acuerdo con el marco fiscal a mediano plazo.

Cordialmente,

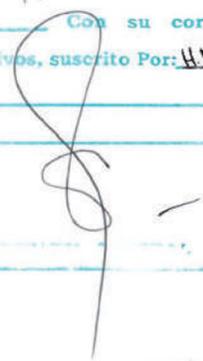
 INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO Representante a la cámara Autora	 F. D. Acosta Mendoza Representante a la cámara
	

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 28 de agosto del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 244 Acto Legislativo _____

No. _____ Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Ingrid Sogamoso



PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se impulsa el desarrollo del turismo a nivel municipal, se crean aldeas regionales de turismo y se fortalecen las capacidades de prestación de servicios turísticos.

Bogotá, DC, agosto de 2024

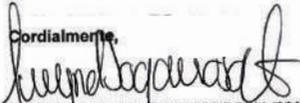
Doctor,
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
República de Colombia

Asunto: Radicación proyecto de Ley

Respetado señor secretario de esta corporación,

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales para la presentación de iniciativas legislativas por parte de los congresistas de la República de Colombia, presento ante su honrosa dependencia, el presente **PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE IMPULSA EL DESARROLLO DEL TURISMO A NIVEL MUNICIPAL, SE CREAN ALDEAS REGIONALES DE TURISMO Y SE FORTALECEN LAS CAPACIDADES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS TURÍSTICOS**

Cordialmente,


INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO
Representante a la cámara
Autora

PROYECTO DE LEY N° _____ POR MEDIO DEL CUAL SE IMPULSA EL DESARROLLO DEL TURISMO A NIVEL MUNICIPAL, SE CREAN ALDEAS REGIONALES DE TURISMO Y SE FORTALECEN LAS CAPACIDADES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS TURÍSTICOS

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente iniciativa tiene por objeto plantear un conjunto de mecanismos que fortalezcan el turismo a nivel municipal en el contexto de diversificación de la oferta, localización y especialización, para crear condiciones favorables a las poblaciones pequeñas del país, que carecen de un marco diferenciado que les permita identificar, aplicar y promover las actividades de sustento que derivan del turismo así como la práctica cultural, la generación de conocimiento y la inclusión de la población en un conjunto definido por el desarrollo local.

Artículo 2°. Aldeas regionales de turismo. Créense las aldeas regionales de turismo como aceleradoras del sector en los municipios de quinta y sexta categoría a nivel nacional, las cuales operarán como una unidad funcional localizada en la ciudad capital de cada departamento y de las cuales provendrán los insumos técnicos para la identificación, sectorización y especialización del turismo en cada municipio, reconociendo las diferencias, ventajas y prioridades de sus necesidades en infraestructura, servicios y logística para el turismo.

Artículo 3°. Plan estratégico para el turismo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo elaborará un plan estratégico para la prestación de servicios que aceleren el turismo en municipios de quinta y sexta categoría, los cuales incluirán la función misional del ministerio en territorio, la recolección de información, el procesamiento de datos y la construcción de líneas estratégicas para la focalización de los recursos dispuestos para el sector a través de transferencias de la nación y los patrimonios del Mincit.

Artículo 4°. Diversificación de oferta y especialización. Los Gobernadores y alcaldes en coordinación con el Ministerio de Industria Comercio y Turismo presentarán el plan de oferta turística de sus municipios y departamentos, el cual contendrá la diferenciación estratégica de actividades turísticas que actualmente desarrollan, los eventos anuales, la capacidad para albergar turistas, la logística implementada, el ordenamiento del municipio para actividades turísticas entre otros que permitan diferenciar cada entidad territorial.

Parágrafo 1. El Mincit acompañará a los municipios de acuerdo con los objetivos del plan sectorial de turismo y orientará los ejes articuladores entre estos y diseñará la lista de elementos e indicadores que debe contener el plan de oferta turística de que trata este artículo.

Parágrafo 2. Este plan se debe presentar cada dos (2) años.

Artículo 5°. Inversiones. De acuerdo con la oferta turística de los municipios, el gobierno nacional reconocerá aquella proporción de transferencias y proyectos destinados a través de Fontur directamente focalizados a la oferta específica, de manera que se fomenten inversiones en aquellos desarrollos estratégicos que diferencian al municipio de otras poblaciones. Para ello se utilizará un modelo de asignación competitivo por grado de desarrollo del sector definido por el gobierno nacional.

Artículo 6°. Priorización de proyectos tipo. Se priorizará la oferta de proyectos tipo para aquellos desarrollos turísticos que implementen conservación del medio ambiente, turismo rural, agua, turismo de salud, deportivo, cultura y conocimiento entre otros que propicien el bienestar y la sostenibilidad. Así mismo aquellos que desarrollen acciones de inclusión de sectores rurales, jóvenes, mujer, artesanos y población mayor.

Artículo 7°. Aceleración de inversiones. El gobierno nacional acelerará la ejecución de recursos en los compromisos e inversiones adquiridos con los Departamentos y Municipios para el desarrollo del Turismo, simplificará los

trámites de solicitud de recursos y garantizará el giro de estos. Para estos efectos, definirá una agenda de aprobación de proyectos de interés turístico y economía regional.

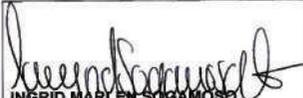
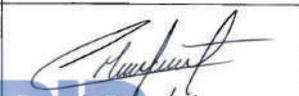
Artículo 8°. Los emprendedores a nivel municipal podrán concurrir a las aldeas regionales de turismo para recibir capacitación, orientación y formación continua en la presentación de proyectos de economía local que les permita formalizar sus actividades empresariales de pequeña y mediana escala, así mismo, podrán presentar sus proyectos para avanzar en las convocatorias de financiamiento y recursos por parte del Gobierno nacional.

Artículo 9°. Articulación con el sector productivo. Las aldeas Regionales de Turismo se articularán con el sector productivo departamental para diseñar estrategias de financiamiento y patrocinio a proyectos de turismo provenientes de emprendedores locales, que se darán a conocer por medio de concurso, convocatoria y/o cualquier medio de participación que atraiga talento emprendedor.

Artículo 10°. Reconócese a EMPRETUR como programa permanente para el estímulo del emprendimiento para las micro, pequeñas y medianas empresas, actores de la economía popular y comunitaria, el cual irá evolucionando y ampliando los recursos a través del tiempo para avanzar en el financiamiento para el desarrollo del sector por medio de proyectos productivos.

Artículo 11°. Conforme a las condiciones presupuestales, el comportamiento en el crecimiento de la economía nacional, las proyecciones de gasto previstas en el marco fiscal de mediano plazo y aquellas normas que desarrollen la sostenibilidad fiscal, el gobierno nacional incrementará gradualmente a partir del año 2025 los recursos para inversión, financiamiento, mejora y demás alternativas para incentivar el turismo en los municipios de quinta y sexta categoría.

Artículo 12°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas contrarias.

 INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO Representante a la cámara Autora	 Ferrnido Nino Sanchez
 Alfonso Wils	 Andres Abantes
 Julia Roberto Salazar J.R.S.	

1. Objeto de la Iniciativa.

La presente iniciativa tiene por objeto plantear un conjunto de mecanismos que fortalezcan el turismo a nivel municipal en el contexto de diversificación de la oferta localización y especialización, para crear condiciones favorables a las poblaciones pequeñas del país, que carecen de un marco diferenciado que les permita identificar, aplicar y promover las actividades de sustento que derivan del turismo así como la práctica cultural, la generación de conocimiento y la inclusión de la población en un conjunto definido por el desarrollo local.

1. Justificación.

1.1. El turismo Municipal para el desarrollo local.

En términos generales la política de turismo a nivel nacional, esta basada en su mayoría en el impacto de la actividad económica derivada de los servicios turísticos y conexos a esta para poblaciones que cuentan con algunas ventajas comparativas que generan valor agregado y que a su vez se localizan en asentamientos urbanos importantes, dejando por fuera la proporción de poblaciones que habitan zonas geográficas más pequeñas, con una oferta turística de bajo valor agregado, desordenada y con una mayor probabilidad a distorsiones de precios e infraestructura para el turismo precaria. Este comportamiento generalizado atendido en los últimos años a desdibujar el criterio de la política pública del turismo, haciéndola parecer un trazado de recortes poco aplicable en su totalidad y que muchas veces termina en prácticas de gobernanza equivocadas al objeto.

A su vez, el turismo se ha catalogado como una de las industrias potenciales a nivel global, con efectos agregados en la población que lo explota, tendiente al desarrollo, la captura de rentas, la formación de precios y la diversificación de oferta basadas en el gusto de los turistas que bien pueden ser locales y/o extranjeros, sin embargo se ha visto una distorsión tanto de información como

de precios que ha conllevado malas prácticas desde la gobernanza hasta las acciones de quienes explotan a nivel informal estas actividades. Ser turista hoy por hoy implica medir con alta percepción las condiciones de seguridad, precios, ofertas y demás factores que influyen en la atracción de viajeros de todas partes.

La percepción generalizada atendido a la desconfianza y el abuso por parte de prestadores informales de servicios turísticos, incluyendo hoteles, alquiler de vehículos, viajes, recorridos guiados y, sobre todo, alimentación, no se refiere aquí a los operadores que teniendo en orden sus acreditaciones y siguiendo la norma sobre la práctica del turismo hacen uso debido y respetan los límites de la actividad económica.

Si bien el turismo como actividad económica aporta al PIB nacional entre el 2,1% y el 3,0%, la industria se encuentra concentrada en algunos de los destinos que por excelencia han desarrollado una infraestructura, unos ejes de política, una gobernanza y en general una dinámica económica consolidada. No ocurre lo mismo en el pequeño municipio de 5ta o 6ta categoría ni en el Departamento en su conjunto si quiera en la pequeña población que produce con técnicas sostenibles artesanías de alto valor agregado, por ejemplo. A su vez, la oferta suele materializarse en la comida y el hospedaje, pero no aprovecha otras fuentes que son tangibles y que pueden ofrecer experiencias de interacción cultural, como el caso de un teatro, una plazaola, un museo entre otros.

De acuerdo con (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2022), en el país, hay territorios rezagados que tienen dificultades para desarrollar su sector turístico en especial, porque en su mercado no hay diferenciación de productos, abundan productores de subsistencia y microempresas por lo general informales, son destinos turísticos con problemas sociales entre ellos pobreza, inseguridad, brechas digitales, bajo acceso educativo, condiciones ambientales críticas y baja inclusión, estos elementos definen la mayoría de problemas que padecen a nivel nacional, local puede verse como una crisis

estructural del modelo turístico que limita la acción del conjunto de política pública para desarrollar el turismo. Se pueden presentar incluso barreras de acceso al sector por cuanto unos municipios demandan mayor autonomía y mejores condiciones que otros privilegiados por su ubicación geográfica, a su vez, las distintas manifestaciones culturales y sociales pueden ser una barrera de ingreso al mercado por cuanto se desconocen los medios de gobernanza por los cuales se ordena el territorio en torno a una actividad específica.

"Los desequilibrios regionales de los destinos turísticos se hacen evidentes cuando se comparan los diversos territorios al interior de Colombia e incluso al interior de algunas regiones y se caracterizan por contextos políticos - institucionales, que indican a menudo dificultades en la gobernanza de las instituciones y su relación con la sociedad civil" (plan sectorial de turismo)

Los elementos que hacen parte de las dinámicas sociales municipales son intrínsecos a su categoría cultural por medio de la cual han identificado su territorio y a su vez se identifican con sus costumbres, por lo tanto, ningún municipio es igual a otro en circunstancias culturales, tampoco económicas, pues derivan su sustento de alguna ocupación especializada o por el contrario de actividades variadas que pueden no ser propias de su entorno. A su vez, la forma como proyectan el turismo a partir de su conocimiento territorial varía en cuanto a la dotación de factores y medios que pueden ser atractivos a los visitantes, por lo que confluyen diferentes alternativas de posicionamiento que evidencian sus fortalezas. En términos comparativos, la dotación de factores influye y determina el nivel de desarrollo turístico en un espacio geográfico determinado.

Siguiendo con lo anterior, no basta un espacio geográfico, también las relaciones de aprendizaje entre los distintos actores: instituciones, empresas, productores, hogares, comerciantes, academia hacen parte de un amplio propósito de consolidación de clúster en torno a unas dimensiones sociales y económicas compartidas, así pues, según (Infante Sanchez, 2014), la

capacidad para el aprendizaje a nivel territorial dependen de un entorno institucional adecuado que permita estimular el aprendizaje privado y social entre trabajadores, empresas, redes, grupos de empresas y organismos públicos en dicho ámbito territorial. Lo cual transfiere la capacidad de conformación de clúster como conjunto complejo de empresas que comparten un espacio común, con relaciones productivas enfocadas en un producto o conjunto de productos y servicios a un precio dado y con unas condiciones de mano de obra, capital y costos competitivos, lo cual en términos de turismo consolidado como industria se da en algunas ciudades del país y se diferencia en una amplia brecha de los clúster municipales que en síntesis no tienen ninguna relación funcional entre el aprendizaje y la localización de empresas que funcionen bajo un esquema productivo común.

De acuerdo con (Albuquerque, 2006) es obligatorio pensar conjuntamente la construcción social del territorio junto con el fomento de proyectos de integración productiva, así pues, en este tipo de proyectos, las políticas no pueden ser exclusivamente empresariales debido a que los ámbitos de intervención son sistemas de producción evolutivo con nexos socioculturales. Así mismo, el autor cita (Lazzeretti, 2006) sobre la importancia del territorio en cuanto a la explicación del desarrollo empresarial a partir de los mercados, la tecnología y la frontera entre economía y sociedad. Tal es la complejidad de la relación productiva a nivel territorial que su análisis debe basarse en un conjunto de estrategias no necesariamente económicas sino socioculturales, morales y éticas al tiempo que se revisan los postulados de mercado en un entorno finito de localización. Es decir, espacialmente un territorio no se explica por la sola relación económica de su estructura productiva.

Desde el enfoque de la práctica del turismo como actividad productiva y la forma de desarrollo local que permita además concretar tasas de crecimiento económico, se tiene que, la diversificación de la oferta es tan importante como la planificación del territorio y a su vez como la consecución de objetivos claros de localización de empresas ya que sin mercado no hay oferta pero una oferta estancada no necesariamente da origen a un mercado, tampoco

determina el grado de desarrollo local y en ningún sentido es funcional a la relaciones de intercambio del territorio con la economía en su conjunto, así pues, tampoco se experimenta aprendizaje, intercambio cultural y especialización. A su vez, el sector turístico ha sufrido en las últimas décadas una importante transformación determinada por la segmentación variada de los perfiles de la demanda y sus tendencias motivacionales, la diversificación de la oferta de recursos y las medidas de renovación de destinos y productos consolidados. Estos factores derivan en algunos casos de problemas relacionados con la saturación y la masificación del destino, la pérdida de atractivo y las experiencias menos satisfactorias por parte de los visitantes, problemas que se asocian directamente al concepto de estacionalidad turística (Sabando Cedeño, Amat Montesinos, & Ruiz Cedeño, 2022).

En síntesis: la actividad turística desde lo local no se percibe como un proceso organizado que permita el desarrollo de clúster a favor de un sector económico común, sino que además carece de procesos de aprendizaje integrados con los niveles institucional, empresarial, social, cultural y académico, lo cual complejiza las relaciones de intercambio, creación de valor, formación de ingresos y por supuesto definición estratégica a nivel espacial. Lo local trata de imitar aquellos entornos ya desarrollados y en su esfuerzo, desconoce o infravalora las oportunidades de especialización a lo que se suma una alta carga burocrática que limita los resultados. No hay asociación entre lo común a la población y lo interdependiente en la región, por lo tanto, el territorio no aplica las recomendaciones de política que se constituyen para su desempeño.

1.1. Abordar el municipio y diferenciar la región.

El gasto interno en turismo para personas mayores de 10 años que pernoctaron en lugares diferentes a su hogar al menos una noche, muestra que el 22% de ellas lo hizo en ciudades como Armenia, mientras que solo el 1,3% en San Andrés, (debido a que son viajeros internos), la dinámica muestra la concentración en ciudades capitales en su mayor proporción y en

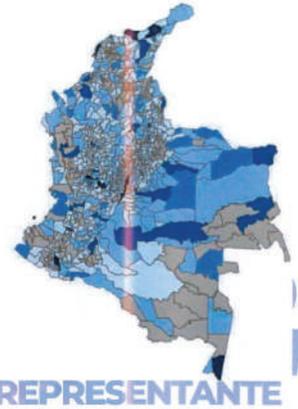
Cuadro 3. Cuenta de producción de las industrias turísticas, otras industrias y participación porcentual del consumo turístico (precios corrientes)

Concepto	Producción de Productores		Participación del consumo turístico en la producción total (%)
	Producción	Consumo Turístico	
Alojamiento; servicios de suministros de comidas y bebidas	96.391	25.277	26,2
Servicios de transporte terrestre	93.690	6.499	6,9
Servicios de transporte por vía acuática	1.027		
Servicios de transporte por vía aérea	18.219	12.905	70,3
Servicios de apoyo al transporte	26.539		
Servicios inmobiliarios	127.470		
Servicios de asociaciones	3.298		
Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	59.671	3.970	6,7
Bienes de consumo*	75.112	8.579	11,4
Otros servicios**	2.171.028	3.406	0,2
Total Producción	2.672.445	60.536	2,3
(-) Consumo intermedio	1.351.181	31.035	2,3
(=) Valor agregado	1.321.264	29.500	2,2
(-) Remuneración de los asalariados	458.014	7.605	1,7
(-) Impuestos menos subvenciones sobre la producción e importaciones	38.429	571	1,5
(-) Ingreso mudo bruto	316.848	11.275	3,6
(-) Excedente de explotación bruto	507.973	10.050	2,0

Fuente: Dane. Cuenta satélite de turismo.

Ahora bien, la participación en términos agregados para la industria del turismo representa una fuente importante de ingresos, crecimiento económico y desarrollo, a su vez es la ventana para lanzar una oferta diversificada capaz de llegar a todos los territorios de la geografía nacional, sin embargo persisten barreras que impiden fomentar el turismo en la misma escala para las diferentes zonas geográficas, estas barreras se caracterizan por la presencia de conflictos internos, desigualdades, baja capacidad de gobernanza, escaso aprendizaje, incertidumbre y alta percepción negativa de la realidad social y económica nacional. Lo cual representa retos para el país en materia de cobertura de oferta institucional que permita superar o por lo menos mitigar las brechas entre territorios, municipios y Departamentos.

Mapa 1. Distribución del Turismo territorial en Colombia 2022



las cuales se han dado a conocer en el territorio nacional, incluso ha llevado a la consolidación del patrimonio histórico de la nación desde el punto de vista de mostrar y rescatar las figuras, monumentos, viviendas y lugares emblemáticos que caracterizaron la independencia y fundación de los municipios colombianos.

Sin embargo, persisten barreras de acceso de los municipios a la industria del turismo, en particular por problemas de oferta, especialización y gobernanza, esta última entendida como la capacidad de los administradores para ejecutar planes y programas turísticos con enfoque diferencial al tiempo que garantizan condiciones de seguridad, espacio, organización y prestación de servicios a los visitantes. A su vez, las condiciones socioeconómicas de un municipio son la base de integración social y económica con el resto de

los visitantes.

Corregir distorsiones en torno a la identificación del municipio como actor del desarrollo turístico tiene de por sí una complejidad social, cultural y económica que debe definirse desde los espacios de esparcimiento hasta la ubicación de las zonas hoteleras y el acceso al comercio, en especial este último pues subsiste de las rentas que captura por el desarrollo de su actividad económica, algunos ejemplos que han sido equivocados al momento de conectar el comercio con el turista ha sido la mala infraestructura vial que impide el acceso de los turistas al centro de los municipios o una mala regulación del tránsito que colapsa el acceso al centro. Aunado a lo anterior, repensar el territorio es otro de los factores que hacen posible desarrollar actividad turística, atraer inversiones, mejorar el nivel de ventas y por supuesto perfeccionar la oferta, no solo de tipo gastronómico sino conectarla con las diferentes formas turísticas que pueden ser vitales para su desarrollo.

(Velasquez Casán, Martínez Jiménez, & Rodríguez Ocaña, 2023) se refieren en su análisis a la necesidad de crear las condiciones generales e infraestructura adecuada para permitir y facilitar el surgimiento de las iniciativas económicas teniendo en cuenta las necesidades detectadas y los objetivos perseguidos, creando así un entorno favorable para las empresas y negocios.

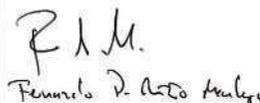
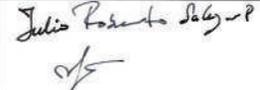
Más allá de los esfuerzos tangibles institucionales, están los esfuerzos intangibles que representa la acción de los gobiernos locales para coordinar procesos que terminen por desarrollar sinergias productivas en torno a una actividad específica, de esta forma vinculan otros actores, sociedades y participantes que tienen conocimiento suficiente para desarrollar un plan realizable en el mediano y largo plazo, no se trata de organizar festivales en torno a una tradición únicamente, sino de transmitir conocimiento acerca del municipio donde se desarrolla. Así que infraestructura + conocimiento + aprendizaje + participación son una buena combinación para llevar a cabo procesos transformadores.

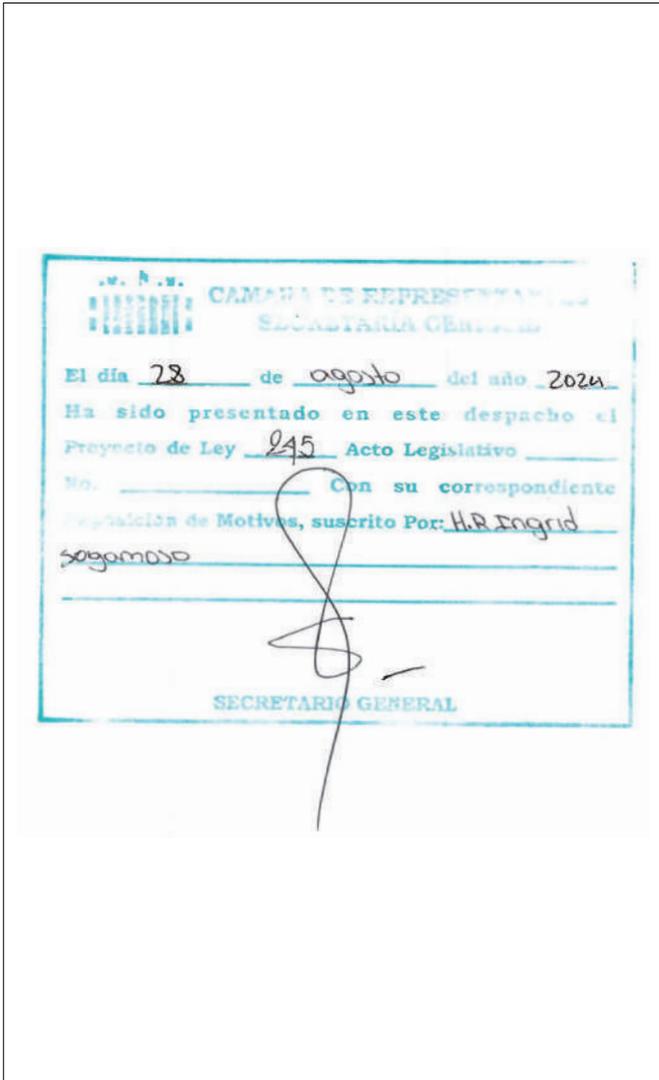
ALDEAS DE APRENDIZAJE E IMPULSO AL TURISMO

Esta iniciativa busca crear las aldeas de aprendizaje e impulso al turismo a través de un conjunto de mecanismos que permita articular la oferta con la concepción de las instituciones locales frente a su territorio, en especial porque se han identificado de tiempo atrás vacíos en la forma como se planifica el turismo a nivel local, lo que ha llevado a una desconexión de la industria y al desentendimiento de la oferta.

Limitada sofisticación de las técnicas y estrategias de mercadeo turístico a nivel nacional y regional, lo cual es ocasionado por la falta de orientación en comercialización y publicidad para experiencias tangibles; el desconocimiento de necesidades de los mercados; uso de herramientas tecnológicas (redes sociales, big data); una necesidad de cambio cultural frente al consumo interno del turismo; la asociación de la sofisticación con mayor precio y con la pérdida de clientes tradicionales; e insuficientes acciones de revitalización del consumo local del turismo, haciendo de viajar por Colombia una tendencia (Toro, et al. 2015).

Cordialmente,

 INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO Representante a la cámara Autora	
	



CONTENIDO

Gaceta número 1284 - Lunes, 9 de septiembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 228 de 2024 Cámara, por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 243 de 2024 Cámara, por medio del cual se fortalece la economía rural a través del fomento del ahorro y la colocación de crédito en el sector rural.	14
Proyecto de ley número 244 de 2024 CÁMARA, por medio del cual se crea un incentivo en el pago del impuesto predial a los veteranos de la fuerza pública.....	19
Proyecto de ley número 245 de 2024 CÁMARA, por medio del cual se impulsa el desarrollo del turismo a nivel municipal, se crean aldeas regionales de turismo y se fortalecen las capacidades de prestación de servicios turísticos.	22