



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1317

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 133 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual la nación honra y exalta el proceso de paz del occidente de Boyacá, como un acuerdo regional que se ha mantenido vigente, conmemora sus 35 años y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto que la Nación honre y exalte el proceso de paz que se llevó a cabo en los municipios del occidente de Boyacá, firmado el 12 de julio de 1990 que puso fin a una era de violencia y estableció una convivencia pacífica, siendo un proceso de paz regional que se ha mantenido vigente durante 35 años, gracias al compromiso de las comunidades, autoridades locales, la iglesia y las organizaciones sociales.

Artículo 2º. Declaratoria: declárese el 12 de julio como Día conmemorativo de la Paz del Occidente de Boyacá, en homenaje a la memoria de las mujeres, hombres, niños y niñas, que fueron víctimas del enfrentamiento entre diferentes grupos por el control de la extracción y comercialización de las esmeraldas.

Artículo 3º. Conmemoración: en homenaje al proceso de paz celebrado en el Occidente de Boyacá y de la memoria de las víctimas, el Gobierno nacional a través del Centro Nacional de Memoria Histórica, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión, según corresponda, de conformidad con la disponibilidad presupuestal y el gasto fiscal de mediano plazo, garantizarán los recursos necesarios para que la Radio Televisión Nacional (RTVC), en

colaboración con la Gobernación de Boyacá, emitan un documental sobre los hechos ocurridos entre 1986 y 1990 en los municipios del occidente de Boyacá, que produjeron finalmente la celebración del Acuerdo de Paz del Occidente de Boyacá, conmemorando sus 35 años de éxito.

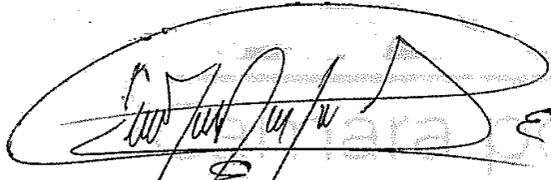
Artículo 4º. Autorización: Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura y demás entidades pertinentes, para asesorar y realizar acciones encaminadas en apoyar a la Gobernación de Boyacá y a los municipios de Muzo, Otanche, Coscuez, Quípama, Maripí, Buenavista, Coper, Pauna y San Pablo de Borbur en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de conmemoración de los 35 años del Acuerdo de Paz del Occidente de Boyacá. Dichos proyectos podrán incluir la remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural, histórica, obras de utilidad pública y de interés social de los municipios mencionados, como lo son la construcción, adecuación, mejoramiento, reparación y conservación de colegios, dotación de bibliotecas, erigir monumentos conmemorativos y en general aquellos que permitan la recuperación de la memoria sobre los hechos ocurridos en el Occidente de Boyacá.

Parágrafo: Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias, a fin de llevar a cabo las acciones a las que se refiere la presente ley.

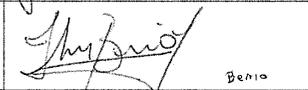
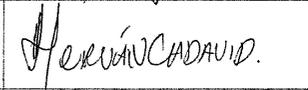
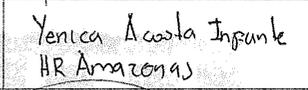
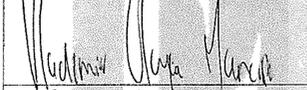
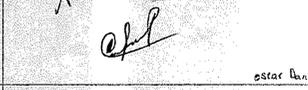
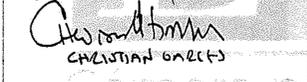
Artículo 5º. Promoción: Con el fin de promocionar, incentivar y conmemorar los 35 años del Proceso de Paz del Occidente de Boyacá, el Gobierno nacional en colaboración con la

Gobernación de Boyacá, promoverán convocatorias, concursos, actividades deportivas, de formación y de investigación que fomenten la reflexión y el conocimiento de dicho proceso.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



EDUAR TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2025
CÁMARA**

por medio de la cual la nación honra y exalta el proceso de paz del occidente de Boyacá, como un acuerdo regional que se ha mantenido vigente, conmemora sus 35 años y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO:

- La Iniciativa tiene por objeto que la Nación honre y exalte el proceso de paz que se llevó a cabo en los municipios del occidente de Boyacá, firmado el 12 de julio de 1990 que puso fin a una era de violencia y estableció una convivencia pacífica, siendo un proceso de paz regional que se ha mantenido vigente durante 35 años, gracias al compromiso de las comunidades, autoridades locales, la iglesia y las organizaciones sociales.
- Igualmente, declara el 12 de julio como Día conmemorativo de la Paz del Occidente de Boyacá, en homenaje a la memoria de las mujeres, hombres, niños y niñas, que fueron víctimas del enfrentamiento armado entre diferentes grupos por el control de

la extracción y comercialización de las esmeraldas.

- A su vez, pretende que el Gobierno nacional a través del Centro Nacional de Memoria Histórica, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión, en colaboración con la Gobernación de Boyacá, emitan un documental sobre los hechos ocurridos entre 1986 y 1990 en los municipios del occidente de Boyacá, que produjeron finalmente la celebración del Acuerdo de Paz del Occidente de Boyacá, conmemorando sus 35 años de éxito.
- Finalmente, autoriza al Gobierno nacional, para asesorar y realizar acciones encaminadas en apoyar a la Gobernación de Boyacá y a los municipios de Muzo, Otanche, Coscuez, Quípama, Maripí, Buenavista, Coper, Pauna y San Pablo de Borbur en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de conmemoración de los 35 años de la celebración del Acuerdo de Paz del Occidente de Boyacá consistentes en:
 - Remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural, histórica, obras de utilidad pública y de interés social de dichos municipios, como son la construcción, adecuación, mejoramiento, reparación y conservación de colegios.
 - Dotación de bibliotecas,
 - Erigir monumentos conmemorativos y,
 - En general aquellos que permitan la recuperación de la memoria sobre los hechos ocurridos en el Occidente de Boyacá.
 - Promoción de convocatorias, concursos, actividades deportivas, de formación y de investigación que fomenten la reflexión y el conocimiento de dicho proceso

II. FUNDAMENTO LEGAL:

- Artículo 114 de la Constitución Política de Colombia. Función del Congreso es hacer las leyes.
- Ley 5ª de 1992 artículo 140, determinó que los Senadores y Representantes individualmente y a través de las bancadas pueden presentar proyectos de ley.
- Igualmente, la Corte Constitucional en Sentencia C-817 de 2011 determinó: La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, **hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución.** Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas "... **exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados**

como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad”.

- Igualmente, ha explicado la Corte Constitucional que “*las leyes de honores están sometidas a los límites constitucionales propios de las demás normas que produce el legislador. En especial, estas leyes no pueden servir de instrumento para desconocer las reglas superiores y orgánicas en materia presupuestal, violar la prohibición contenida en el artículo 136-4 C.P. en materia de donaciones u otros auxilios a favor de personas o entidades, ni cómo se explicará en mayor detalle en apartado siguiente, para desconocer libertades constitucionales, como aquellas relacionadas con el carácter laico del Estado. Así, señala la jurisprudencia analizada que la atribución del Congreso de decretar honores “... debe ser ejercida por el Congreso de la República dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar a situaciones contradictorias v.gr. cuando se pretende exaltar a quien no es digno de reconocimiento, con las consabidas repercusiones que en la conciencia colectiva y en moral administrativa puede ocasionar tal determinación. De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expide el legislador no pueden convertirse en un pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario público, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios.*”

III. CONTEXTO HISTÓRICO

El pasado 12 de julio, se conmemoraron los 35 años de la firma de los acuerdos de paz del occidente de Boyacá, un conflicto que tuvo su origen por el control territorial para la extracción y comercialización de esmeraldas.

Según El *Diario Boyacá*¹, este conflicto produjo la muerte de más de 3.500 personas, que separó pueblos hermanos entre 1984 y 1990.

Este acuerdo generó una reacomodación de los actores en la cadena productiva de la esmeralda, según el Profesor Jacinto Pineda Jiménez, fueron tres aspectos principales los que se lograron con este acuerdo: la reducción drástica de la violencia, la situación social con la inserción en los procesos productivos y un cambio cultural en los habitantes del occidente de Boyacá.

De acuerdo con las estadísticas de la Policía Nacional en el año de 1989 se registraron en el occidente de Boyacá 439 homicidios, y hoy 35 años después se han presentado solo 9. Según

Medicina Legal municipios como Muzo y Pauna en 1989 presentaban entre 109 y 39 homicidios respectivamente.

Un caso particular se presentó en Muzo quien según las retroproyecciones del DANE en 1989 contaba con 12.231 habitantes y presentaba una tasa de 891 homicidios por cada 100.000 habitantes, y Medellín que en ese mismo año era la capital más violenta alcanzó a 381 homicidios por cada 100.000 habitantes, esto demuestra la dimensión del fenómeno de la violencia en la zona esmeraldífera. Y es esta reducción en los homicidios lo que demuestra uno de los mayores logros del proceso de paz del occidente de Boyacá.



En una de las muchas reuniones... La paz se firmó hace 35 años. Foto | Boyacá Sie7e días

Y aunque las cifras no son del todo claras fuentes como Caracol Radio² aseguran que el Proceso de Paz de Occidente puso fin a una guerra que dejó más de 6.000 muertos, y que “*La actividad minera de esmeraldas se ha venido desplazando, pues han surgido actividades como la agricultura, el turismo, el café, el cacao que han desplazado como eje central la actividad esmeraldífera. El horizonte de quienes habitan el Occidente de Boyacá hoy no está centrado en las minas de Muzo, Coscuez*”.

Durante los meses de junio y julio de 2025 en conmemoración de la firma del acuerdo de paz de occidente, el departamento y los municipios, realizarán la ‘Misión de paz y reconciliación’; con actividades como los ‘Juegos por la Paz’ en el municipio de Muzo.



Ya son 35 años del proceso de paz de Occidente, después de una guerra que dejó cientos de muertos y desaparecidos. Foto:

archivo Boyacá Sie7e Días

¹ <https://eldiarioboyaca.com/35-anos-de-la-firma-de-los-acuerdos-de-paz-un-occidente-con-mas-futuro-que-pasado/#:~:text=Reducci%C3%B3n%20de%20homicidios,de%20paz%20y%20otros%20factores.>

² <https://caracol.com.co/2025/06/18/las-lecciones-del-proceso-de-paz-del-occidente-de-boyaca-que-cumple-35-anos/>

Karoll García, directora de Boyapaz³, explicó que este proceso de reconciliación ha sido posible gracias al trabajo conjunto de diversos sectores. *“La Iglesia católica ha sido garante del acuerdo. Desde el inicio, monseñor Alvaro Raúl Jarro (q. e. p. d.), oriundo de Nobsa y, entonces obispo de Chiquinquirá, jugó un papel fundamental al promover los diálogos. Esta labor ha sido continuada por sus sucesores, entre ellos Monseñor Luis Felipe Sánchez Aponte, quien durante más de dos décadas ha sido un pilar en la defensa de la paz en el territorio”*, aseguró.

El Politólogo de la Universidad del Rosario doctor Diego Fernando Ortiz Roza, en su Monografía *“Los Acuerdos de Paz en el Occidente de Boyacá (1986-1991): un análisis de la “convivencia pacífica” a la luz de los Autoritarismos Subnacionales⁴.”* Afirmó: *“el occidente de Boyacá se caracterizó a lo largo del siglo XX por un contexto de conflictividad derivado de la ausencia de regulación estatal sobre economías rentables, las cuales se organizaron en torno a líderes locales que acumularon medios y recursos políticos y militares, a través de los cuales organizaron las actividades de explotación de minas esmeraldíferas y otras actividades lícitas e ilícitas en la región. El antecedente temprano de esta forma de organización debe buscarse en los procesos de ordenamiento social derivados de La Violencia de los años 30 y el influjo migratorio asociados al redescubrimiento de la mina de Peñas Blancas y la aparición de líderes sociales y políticos que regulaban las actividades de la población a través de la violencia física, siendo el referente más reconocido el de Efraín González”*.

Es así como, *la mina de Coscuez, ubicada en el municipio de San Pablo de Borbur, hacia 1984 se convirtió en el florero de Llorente para una guerra sin precedentes. Esta mina tenía la veta de esmeraldas más grande de la provincia y varias familias querían hacerse al botín a como diera lugar. Por un lado estaban el denominado zar de las esmeraldas, Víctor Carranza, y su gente, que querían tener el control total de la mina. Por el otro, la gente de alias el Pequinés, como era conocido Luis Murcia Chaparro, también quería la mina. Pronto pasó de ser una disputa familiar a una disputa territorial, que a finales de los 80 ya cobraba más de 3.000 muertes violentas⁵.*

Según entrevista dada al *Diario El Tiempo*⁶, Martín Rojas y a José Manuel Buitrago aseguran que *“el asesinato de Arsenio Acero. “Él era un*

negociante de esmeraldas que fue liquidado en el paso de Los Micos, en la mina de Peñas Blancas, cuenta José, el esmeraldero que ostenta orgulloso su título grabado en la hebilla de oro de su cinturón; entonces, su amigo José Ruperto Córdoba ‘Colmillo’, reclamó por su muerte, hubo retaliaciones, citaron a Laureano López a una reunión en Bogotá y se convirtió en el segundo muerto que dio rienda suelta a una guerra sin cuartel”.

Recuerda que, entre la familia de otro minero, Laureano López, encontraron las esmeraldas robadas a Arsenio Acero, lo que desató la confrontación entre los hombres del llamado grupo de Borbur (en el que estaban los esmeralderos de Otanche, Quípama, parte de Muzo, San Pablo de Borbur y la vereda Santa Bárbara) y los del bando de Coscuez (compuesto por habitantes de Pauna, Briceño, Maripí y la Provincia de Río Negro, Cundinamarca)⁷.

Narran como la quebrada la Miocá se convirtió en más que un límite natural, los de Borbur debían buscar la salida por Chiquinquirá y los de Coscuez por Puerto Boyacá. *“Teníamos que caminar casi un día entero para salir de una población, atravesar el cerro de El Tigre, bajar al río Minero, subir a Santa Rosa y atravesar a Pauna, -se queja Rojas, quien hizo en más de una oportunidad ese recorrido para llegar a Bogotá-; eran más o menos doce horas de camino para uno ver una población”*.

Según las voces de quienes vivieron está mal llamada *“Guerra Verde”*, fue un enfrentamiento entre compadres, familias contra familias y pueblos vecinos contra pueblos, entre los hechos más atroces se narra cómo algunas víctimas eran quemadas vivas, como sucedió en el ataque a un bus en el sector de las Tambrias donde fueron incineradas 11 personas, donde se encontraban miembros que hacían parte del grupo de Borbur.

Es así como en un periodo aproximado de 7 años se causaron más de 3.500 muertos, y esta situación se agrava aún más, narra el diario *El Tiempo*⁸ cuando *“José Gonzalo Rodríguez Gacha, alias ‘el Mexicano’, se alió al grupo de Coscuez con el único fin de buscar un corredor desde su fortín en Pacho, Cundinamarca hasta Puerto Boyacá en el Magdalena Medio, donde comenzaba el emporio del cartel de Medellín. ‘El Mexicano’, inicialmente, fue socio de Gilberto Molina y de otros empresarios del negocio de las gemas. Pero más adelante, en su afán de poder, les declaró la guerra a los esmeralderos, principalmente a Gilberto Molina, quien lideraba el grupo donde estaba el hoy llamado zar de las esmeraldas, Víctor Carranza. En febrero de 1989 Gilberto Molina fue asesinado en su finca de Sasaima, Cundinamarca. Murió junto a otras 20 personas, incluidos los músicos. Ese mismo año, en una operación de la Policía, murió ‘el Mexicano’.”*

⁷ *idem*

⁸ <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7787542>

³ <https://boyaca7dias.com.co/2025/07/06/inicio-la-conmemoracion-de-los-35-anos-del-acuerdo-de-paz-del-occidente-de-boyaca-en-chiquinquirá-y-sus-alrededores/>

⁴ <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/3b18a5b1-6278-4d61-9a0d-3a5d8a8d9b37/content>

⁵ <https://arcoiris.com.co/2015/09/nuevo-pacto-de-los-esmeralderos/>

⁶ <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7787542>

TIEMPOS DE PAZ

El pensamiento colectivo de la región del occidente de Boyacá, tras 7 años de guerra, y tras producirse alrededor entre 3.500 y 6.000 muertos, y los asesinatos de esos grandes líderes o caciques, de familiares, de amigos y de compadres, provocó que ahora sus hijos y herederos cansados de la violencia, decidieron buscar la paz, fue así como llegó Monseñor Álvaro Raúl Jarro Tobos, y como quien fuera bendecido por un ser divino propuso la reunión en la que por iniciativa de él se planteó realizar un acuerdo de paz.

Fue así como los bandos empezaron a negociar un acuerdo de paz, algunos comentan que Víctor Carranza los llamo al Sector de Casa Blanca para empezar la negociación, pero otros comentan que Luis Murcia, inició dichos diálogos en el sector de la Culebrera. Lo cierto es que en Otanche fue donde se encontraba **Monseñor Álvaro Raúl Jarro Tobos** y nueve delegados más de la iglesia, que querían servir de mediadores e intermediarios como garantes de la iniciativa.

Fue así como, con esos hechos todos encaminados a la paz desde diferentes municipios del occidente y con diferentes líderes regionales, que el 12 de julio de 1990, se celebró una misa en la iglesia de Nuestra señora del Rosario de Quípama, y allí se firmó el acuerdo de paz. Con ese compromiso y con la palabra empeñada, que es lo que más vale entre los viejos esmeralderos del occidente de Boyacá, que este año 2025 se conmemoran los 35 años de un Acuerdo que no tuvo el acompañamiento del Gobierno, sino que fue por la voluntad de las partes pensando en el beneficio colectivo y regional de su gente.

La doctora Karol García, directora del Programa de Desarrollo y Paz del Occidente de Boyacá, explicó en entrevista con Caracol Radio⁹ que *“en este hecho histórico resaltan familias muy conocidas en la región: la familia Carranza, Triana, Rincón y Molina dentro de otras. Ellos entendieron en principio, y así lo establecen los acuerdos, el respeto por la vida, sobre cualquier diferencia. Hay que decir que no solamente la guerra verde se concentró en el occidente de Boyacá, no, también tocó al sur-oriente boyacense, pues este también es territorio esmeraldero y aguarda parte de esta historia”*.

Sin embargo, hoy 35 años después el occidente de Boyacá sigue teniendo problemas de comunicación, sus vías se encuentran en mal estado, no hay escuelas suficientes y, menos aún, hospitales que puedan atender enfermedades de alto riesgo.

Está presente aún el dilema del campesino de irse a la mina quizá de pronto “enguacarse”, o mejor apostar por los nuevos cultivos emergentes como son el cacao y el café, por eso es necesario este proyecto de ley, para conmemorar y homenajear a todas esas víctimas que sufrieron esta guerra, pero también

para recordar que la guerra no es la salida, sino esas decisiones valientes de los mismos ciudadanos, que incluso, sin la participación del Gobierno nacional, decidieron dejar las armas y pensar en un futuro diferente.

IV. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional¹⁰ expresó que *“la atribución del Congreso de decretar honores ... debe ser ejercida por el Congreso de la República dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar a situaciones contradictorias v.gr. cuando se pretende exaltar a quien no es digno de reconocimiento, con las consabidas repercusiones que en la conciencia colectiva y en moral administrativa puede ocasionar tal determinación. De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expide el legislador no pueden convertirse en un pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario público, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios.”*

De conformidad con el articulado propuesto, el proyecto de ley no tiene un impacto fiscal negativo en las finanzas del Gobierno Central o cualquier otra entidad pública, por el contrario, significaría un reconocimiento al Éxito de un Proceso de Paz regional que cumple 35 años y que ha sido ejemplo de éxito no solo para Boyacá sino para Colombia y ha sido tomado como ejemplo de referentes internacionales.

Y respecto del incentivo que enuncia el Proyecto es muy claro que dependerán de lo que determine el Gobierno nacional y estará supeditado a la disponibilidad con la que cuente en el Presupuesto General de la Nación.

V. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto presentara en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto.

Se considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no produce un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, ser una ley de honores y de conmemoración de un Proceso de paz exitoso el beneficio no puede ser particular.

Así el Consejo de Estado determinó “No cualquier interés configura la causal de pérdida de

⁹ https://caracol.com.co/emisora/2020/07/12/tun-ja/1594558075_626249.html

¹⁰ Sentencia C-817 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas Silva

investidura, pues se sabe que solo 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 concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles.¹¹

EDUAR TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de julio del año 2025
 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo No. 133 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HE Eduar Triana Rincón.

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2025.

Respetado

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de ley, por medio de la cual se modifica el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado y se dictan otras disposiciones.

En nuestra calidad de Congresistas y en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, así como en cumplimiento de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar a la Honorable Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo titulado Proyecto de ley, por medio de la cual se modifica el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado y se dictan otras disposiciones, para que sea sometido a consideración de la Honorable Cámara de Representantes.

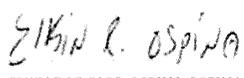
De los honorables Congresistas,

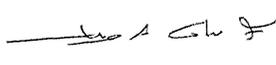
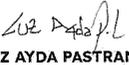
 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 MILENE JARAVA DÍAZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre
 Mercedes Castro	 Yemica Acosta Injante H.R. Amazonas

 Wilder Iberson Escobar Ortiz Representante por el departamento de Caldas Partido Gente en Movimiento	 ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA. Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.
 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
 LEONARDO GALLEGO ARROYAVE Representante a la Cámara Valle del Cauca	 ALEXANDER GUARÍN SILVA Representante a la Cámara Departamento del Guainía

CHRISTIAN GALCES

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara Catatumbo	 Germán José Gómez López Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes
 KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República	 JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO Senador de la República
 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Partido Liberal Departamento Putumayo	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia
 Nicolas Barguil Cubillos Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA Senador

 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar
 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA Representante a la Cámara Departamento de La Guajira
 OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO Representante a la Cámara Bogotá	 Juan Daniel Peñuela Calvache Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 LUZ AYDA PASTRANA LOAIZA Representante a la Cámara Huila	 Ana Carolina Espitia Jerez Senadora de la República

*Jun 28. del
Jun 2016*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el impuesto al consumo de

cigarrillos y tabaco elaborado, regulado por la Ley 223 de 1995, la Ley 1393 de 2010 y la Ley 1819 de 2016, mediante la ampliación de su hecho generador al consumo de productos de nicotina y tabaco destinados al uso sin combustión, la inclusión de los dispositivos necesarios para su administración, la regulación de su destinación y la modificación del régimen tarifario aplicable.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 207. Hecho generador. Constituye hecho generador del impuesto al consumo, dentro de la jurisdicción de los departamentos, el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, picadura, rapé, chimú, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión, dispositivos electrónicos u otros mecanismos necesarios para el consumo de los productos antes mencionados.

El impuesto que se genere por estos productos deberá declararse y pagarse conforme lo establecido en el artículo 213 de la Ley 223 de 1995, en el formulario de declaración que para el efecto define la Federación Nacional de Departamentos (FND), en coordinación con los departamentos y el Distrito Capital.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 210 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 210. Base Gravable. La base gravable del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión, se liquidará teniendo en cuenta un componente específico y un componente *ad Valorem*, cada uno de los cuales tendrá la siguiente base gravable:

1. La base gravable del componente específico es la cantidad (en peso) o volumen de productos, expresados en gramos o mililitros de contenido, así:
 - a. En el caso de cigarrillos, tabacos, cigarros, y cigarrillos, será la cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido.
 - b. Para las soluciones líquidas, con o sin nicotina, utilizadas en cigarrillos electrónicos o vapeadores -ya sean desechables o recargables-, incluyendo aquellas integradas en estos dispositivos, la base gravable del

componente específico será el volumen expresado en mililitros.

- c. Para los consumibles de tabaco calentado, la picadura, rapé o chimú, la nicotina oral, sistemas dérmicos o transdérmicos y cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido a través de modalidades sin combustión, la base gravable del componente específico serán los gramos de contenido del producto.
2. La base gravable del componente *ad Valorem* será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.
 - a. En el caso de los cigarrillos, tabaco elaborado, cigarros y cigarritos el precio de venta al público corresponderá al valor de venta por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcional a su contenido. Esta misma regla será aplicable para los cigarrillos de tabaco para calentar.
 - b. Para la picadura, rapé y chimú, la tarifa del componente *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.
 - c. Para las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de nicotina oral, sistemas dérmicos o transdérmicos, y cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido a través de modalidades sin combustión, la base gravable corresponderá al precio de venta al público por unidad del producto. La misma regla será aplicable para los dispositivos necesarios para la administración de dichas sustancias.

Parágrafo 1º. 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 2º. La participación del Distrito Capital del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado al que se refiere el artículo 212 de la Ley 223 de 1995 y sus modificaciones, también será aplicable en relación con el componente *ad valorem* que se regula en este artículo.

Parágrafo 3º. Para efectos de la certificación de que trata el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente a través de terceros, todas las gestiones indispensables para determinar

semestralmente el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto de consumo. Esta certificación deberá expedirse antes del 1º de enero de cada año y del 1º de julio de cada año.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo.

Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los datos solicitados para efectos de determinar el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto al consumo. Las personas naturales o jurídicas que incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), estarán sujetas a las sanciones y multas señaladas en el artículo 57 de la Ley 2335 de 2023.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 211. Tarifas Componente Específico. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las tarifas del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabaco elaborado, cigarros y cigarritos la tarifa será de \$4.068 por cada cajetilla de veinte unidades (20) o proporcionalmente a su contenido.
2. La tarifa para los cigarrillos de tabaco calentado y de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, será de \$500 por cada gramo.
3. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé, chimú será de \$1000.
4. La tarifa para soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, será de \$1000 por mililitro de solución líquida.
5. La tarifa por cada gramo o fracción de gramo (cuando el contenido sea inferior a un gramo) de productos de nicotina de consumo oral, dérmico o transdérmico será de \$1000.

Las anteriores tarifas del componente específico se actualizarán anualmente, a partir del año 2026, en un porcentaje equivalente al del crecimiento

del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más cuatro (4) 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.

Parágrafo. Del valor recaudado por concepto del componente específico se destinará un 16% con destino al deporte y recreación, correspondiente al Impuesto al deporte creado por la Ley 30 de 1971 y el saldo será un ingreso corriente de libre destinación para la entidad territorial. Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto, serán destinados a cofinanciar el aseguramiento en el régimen subsidiado de salud. Este valor será calculado de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Cuando la diferencia sea negativa, la entidad territorial disminuirá el aporte al aseguramiento en salud de los períodos siguientes, si resulta necesario.

En caso de que la entidad territorial cubra la totalidad de la Liquidación Mensual de Aportes con las rentas destinadas a la cofinanciación del régimen subsidiado de salud, los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto se podrán destinar a financiar proyectos de inversión en salud y al fortalecimiento de las funciones esenciales y competencias asignadas por la ley a las Direcciones Territoriales de Salud de los departamentos y el Distrito Capital.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 6°. Tarifas Componente ad valorem. La tarifa del componente *ad valorem* del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión y de los dispositivos necesarios para el consumo de las sustancias, será equivalente a:

1. 15% para los cigarrillos, tabaco elaborado, cigarros y cigarritos.
2. 10% para los cigarrillos de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco similar consumido mediante modalidades sin combustión.
3. 10% para la picadura, rapé, chimú.
4. 20% para soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables.

5. 28% para productos de nicotina de consumo oral, dérmico o transdérmico
6. 10% para los dispositivos necesarios para el consumo de las sustancias de los productos mencionados en los literales anteriores, incluidos sistemas de calentamiento, vaporizadores, hookahs, infusores y análogos.

Parágrafo 1°. La destinación del componente *ad valorem* será la prevista en el artículo 7° de la Ley 1393 de 2010.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1393 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 7°. Destinación. Los recursos que se generen por el componente *ad valorem* del impuesto, de que trata el artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, serán destinados por los departamentos y el Distrito Capital, en primer lugar, al aporte que se realiza para cofinanciar el aseguramiento en el régimen subsidiado de salud, incluyendo la primera atención en salud que requiera la población pobre no asegurada mientras realiza la afiliación que corresponda al sistema de seguridad social en salud y en caso de que quedaran excedentes, se podrán destinar a financiar proyectos de inversión en salud y al fortalecimiento de las funciones esenciales y competencias asignadas por la ley a las Direcciones Territoriales de Salud de los departamentos y el Distrito Capital.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 143 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:

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, así como del consumo de soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión, de producción nacional que se genere en su jurisdicción.

El Distrito Capital es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión, de procedencia extranjera, en el ámbito de su jurisdicción, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 19 de

1970. El impuesto que se genere se distribuirá de la siguiente manera: el setenta por ciento (70%) para el Distrito Capital y el treinta por ciento (30%) restante para el departamento de Cundinamarca.

Artículo 8°. Modifíquese el título del Capítulo IX de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así: Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión

Artículo 9°. Modifíquese el título del CAPÍTULO X de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

Disposiciones comunes al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión

Artículo 10. Modifíquese el título del Capítulo XI de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así: Disposiciones comunes al impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos; al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión

Artículo 11. Norma de remisión. En lo no regulado en la presente ley, en materia de deberes, obligaciones formales, obligaciones sustanciales, codificación única, procedimiento y régimen sancionatorio de los sujetos pasivos de este impuesto, serán aplicables las normas contenidas en la Ley 223 de 1995, Ley 1762 de 2015, Ley 1819 de 2016, el Decreto Ley 2106 de 2019, el Estatuto Tributario Nacional y las disposiciones aplicables al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

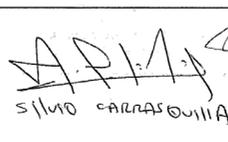
Artículo 12. Norma de transición. Las modificaciones ordenadas por la presente ley para el impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en

cigarrillos electrónicos desechables o recargables; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, entrarán en vigencia a partir del tercer mes siguiente a su sanción, plazo en el cual el Gobierno nacional deberá expedir la reglamentación de que trata el artículo 3° y adecuarse los formularios de declaración del impuesto al consumo de productos nacionales y extranjeros de que trata la presente ley ante el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de productos extranjeros y ante las entidades territoriales. Adicionalmente, y de conformidad con el numeral 2 del artículo 3° de la presente ley, durante el mismo plazo, el DANE deberá garantizar la implementación del mecanismo de certificación de precios de venta al público, el cual será obligatorio para los productores e importadores.

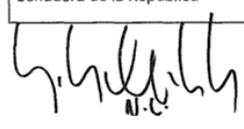
Artículo 13. Vigencias y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, sin perjuicio de los establecido en el artículo anterior respecto a la aplicación de las disposiciones tributarias y deroga todas las normas que le sean contrarias.

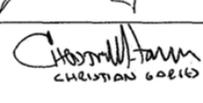
De los honorables Congressistas,

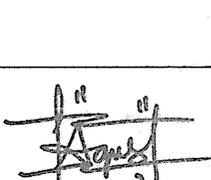
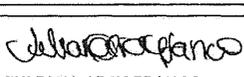
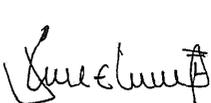
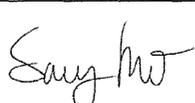
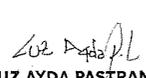
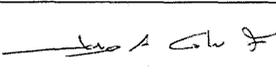
 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 MILENE JARAVA DÍAZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre
--	---

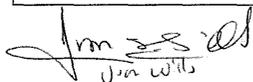
 Marelun Castilla
 SILVIO CARRASQUILLA
 Carlos Favre Quintana

 Wilder Iberson Escobar Ortiz Representante por el departamento de Caldas Partido Gente en Movimiento	 ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA. Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.
 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara Catatumbo	 Germán José Gómez López Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes
 KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República	




CHRISTIAN GALLO

	 JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO Senador de la República
 ALEXANDER GUARÍN SILVA Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 LEONARDO GALLEGO ARROYAVE Representante a la Cámara Valle del Cauca
 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Partido Liberal Departamento Putumayo	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia
 Nicolas Barguil Cubillos Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA Senador
 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ Representante a la Cámara Departamento del Cesar
 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la Cámara Bogotá
 LUZ AYDA PASTRANA LOAIZA Representante a la Cámara Huila	 Juan Daniel Peñuela Calvache Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 Ana Carolina Espitia Jerez Senadora de la República	 JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA Representante a la Cámara Departamento de La Guajira


 Juan Wilts

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2025
 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto.

La presente ley tiene por objeto modificar el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco

elaborado, regulado por la Ley 223 de 1995, Ley 1393 de 2010 y la Ley 1819 de 2016, mediante la ampliación de su hecho generador al consumo de productos de nicotina y tabaco y sus derivados, destinados al uso sin combustión, la inclusión de los dispositivos necesarios para su administración, la modificación de su destinación y del régimen tarifario aplicable.

De esta manera, la modificación propuesta tiene dentro de su alcance actualizar el impuesto para cigarrillos y tabaco elaborado, picadura, rapé y chimú y gravar con el impuesto al consumo las nuevas categorías que se encuentran en el mercado correspondientes a las soluciones con o sin nicotina utilizadas en cigarrillos electrónicos o vapeadores -desechables o recargables-, los cigarrillos de tabaco calentado, los productos de administración oral como las bolsas de nicotina, tabletas masticables, pastillas sublinguales, gomas de mascar y otros similares; los sistemas dérmicos o transdérmicos, como los parches de nicotina; spray o similares; los inhaladores; y cualquier otra modalidad tecnológica o innovación futura que permita el consumo de nicotina o tabaco sin combustión. Igualmente, la iniciativa grava los dispositivos requeridos para su consumo, tales como los sistemas electrónicos para calentamiento de tabaco, vaporizadores, hookahs, infusores y demás mecanismos análogos.

El ámbito de aplicación de este tributo se extiende a todo el territorio nacional; sin embargo, las competencias de fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, y recaudo del impuesto al consumo de que trata el presente proyecto de ley corresponde a los departamentos y al Distrito Capital, en lo que a este corresponda. Esto permite garantizar una cobertura uniforme y alineada con los objetivos de protección de la salud pública, así como con la necesidad de adaptar el régimen tributario y fiscal a las nuevas realidades del mercado de productos de nicotina, tabaco y sus derivados.

2. Justificación.

El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado es un tributo cuyos elementos estructurales del hecho generador son regulados de forma integral por la ley. Es así como, la Ley 223 de 1995 reguló todos los elementos esenciales de la obligación tributaria causada por el consumo de estos productos ya sean nacionales o extranjeros, define la participación que corresponde al Distrito Capital sobre este gravamen, las reglas en cuanto a su causación, declaración y pago, así como aquellas que comparte este impuesto con los demás impuestos al consumo.

En cuanto al hecho generador del tributo, conviene destacar que los productos gravados han permanecido inmodificables desde la regulación contenida en la Ley 223 de 1995, lo cual genera actualmente claras dificultades en razón a las nuevas categorías que ofrece el mercado con productos de tabaco y nicotina que se consumen sin combustión, los cuales no se encuentran incluidos en los hechos

imponibles del impuesto al consumo de cigarrillos tradicionales. Esta situación genera una ventaja competitiva injustificada frente a los cigarrillos y el tabaco elaborado tradicional, pues estos productos actualmente se ofrecen como sustitutos, sin estar sujetos a una carga fiscal equivalente, lo cual genera un impacto fiscal negativo para los departamentos, pues el consumo se sustituye por productos no gravados.

Por lo anterior, resulta necesario que las soluciones líquidas con o sin nicotina utilizadas en cigarrillos electrónicos o vapeadores -ya sean desechables o recargables-, los consumibles de tabaco calentado, los dispositivos que se requieran para el consumo de las sustancias y cualquier otro producto de tabaco o nicotina que se consuma mediante modalidades sin combustión reciban un tratamiento tributario, con el fin de garantizar condiciones de equidad en el mercado, evitar distorsiones en el comportamiento del consumidor y prevenir un desplazamiento del consumo motivado exclusivamente por consideraciones fiscales. La inclusión de estos productos dentro del impuesto al consumo no solo fortalece una política fiscal coherente y progresiva, sino que también permite internalizar sus efectos nocivos en la salud y asegurar recursos para las entidades territoriales.

En este sentido, el presente proyecto de ley tiene dentro de sus objetivos la pretensión de equiparar el tratamiento fiscal existente, internalizar los efectos nocivos de tales productos y asegurar recursos para los departamentos del país y del Distrito Capital que será destinados, principalmente, al aporte para la cofinanciación del régimen subsidiado en salud, proyectos de inversión en salud y deporte.

Por su parte, en cuanto al aspecto cuantitativo de este tributo (base gravable y tarifa), la Ley 1111 de 2006 derogó la norma de la Ley 223 de 1995 que regulaba la base gravable, y la Ley 1393 de 2010 modificó la regulación correspondiente a la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, ambas disposiciones contenidas en la Ley 223 de 1995 (arts. 210 y 211).

La última modificación al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se realizó mediante la Ley 1819 de 2016 que modificó la estructura tarifaria del impuesto, regulada por la Ley 1393 de 2010 y la Ley 223 de 1995. La reforma tributaria definió una estructura tarifaria mixta que comprende un componente específico con una tarifa de \$1.400 por cajetilla de veinte (20) unidades o su proporción en contenido para el año 2017, de \$2.100 para el año 2018 y a partir del año gravable 2019, dicha tarifa se sujetó a un mecanismo de actualización automática equivalente al crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE, incrementado en cuatro (4) puntos porcentuales. Adicionalmente, se creó un componente *ad valorem* con una tarifa del 10 % sobre el precio de venta al público, (según certificación del DANE).

Si bien el componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado ha experimentado incrementos sustanciales en los últimos años -primero con el ajuste fijado por la Ley 1819 de 2016, y posteriormente mediante el mecanismo de actualización automática equivalente al IPC más cuatro (4) puntos porcentuales-, el componente *ad valorem* ha permanecido inalterado.

Esta desproporción puede justificarse en la medida que el impuesto específico es más fácil de controlar dado que no depende del valor declarado, sino de las cantidades físicas, sin embargo, dicha distorsión ha tenido como efecto una mayor carga efectiva sobre los productos de menor valor -generalmente consumidos por hogares de ingresos bajos- mientras que los productos de gama media y alta, con precios más elevados, enfrentan una menor tributación relativa en términos proporcionales. En consecuencia, el diseño actual del impuesto no solo limita su capacidad de recaudación en los segmentos de mayor precio, sino que también debilita su función redistributiva y acentúa su regresividad, lo que resulta contrario a los principios de equidad horizontal y vertical del sistema tributario.

Esto lo confirma el análisis realizado por Zapata y Pabón (2024¹), en el que concluyen que la carga tributaria sobre los cigarrillos es mayormente significativa en los productos de gama baja, dado que una porción importante del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco en Colombia proviene del componente específico, que tiene un mayor impacto cuando el precio del producto es bajo. Como resultado, los consumidores de cigarrillos de bajo costo son los más afectados por los aumentos en el impuesto, ya que el precio final de estos productos sube de manera proporcionalmente más alta. Esto también lo ratifica el estudio de Fedesarrollo en 2021², determinando que el impuesto a los cigarrillos es regresivo, es decir, que los hogares con menos ingresos pagan proporcionalmente más por el impuesto que los hogares con ingresos más altos, lo que implica que ya existe desigualdad en el acceso a productos legales bajo las tarifas vigentes.

Con base en la certificación del precio de venta al público para cigarrillos expedida por el DANE (2024³) se llevó a cabo un ejercicio analítico para todas las gamas de precios, en el cual se evaluó

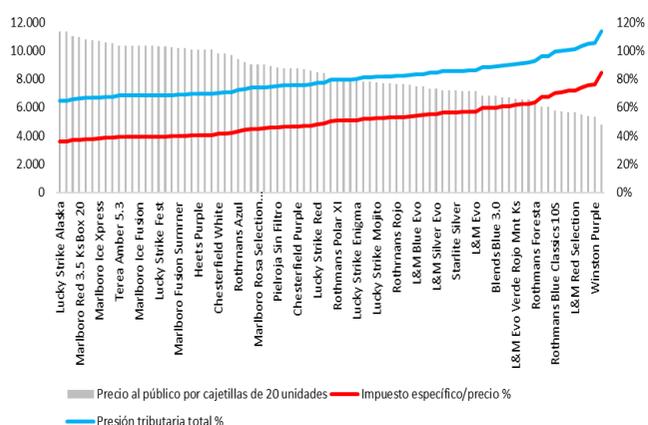
¹ Zapata, J., & Pabón, C. (abril de 2024). Estado del arte del debate de la tributación y la regulación del cigarrillo de combustión y de los Productos de Tabaco Calentado y de Vapeo. Fedesarrollo. Recuperado de <https://repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4595>

² Fedesarrollo. (2021). Reformas para una Colombia: Postcovid 19 https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4103/Repore_Abril_2021_Mej%c3%ada_et_al.pdf?sequence=9&isAllowed=y

³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2024, diciembre 27). Certificación del precio de venta al público de cigarrillos y tabaco elaborado – I semestre 2025 (Resolución 2912). <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PVPCT/certificacion-cigarrillo-I- semestre-2025.pdf>

la participación del componente específico sobre el precio de venta y la presión tributaria total (proporción de impuestos sobre el precio de venta), correspondiente a cada marca de cigarrillos teniendo en cuenta que para 2025 la tarifa por componente específico es de \$4.068. Este análisis se muestra en la figura 1.

Figura 1. Participación del componente específico sobre el precio de venta al público de cigarrillos (%) y presión tributaria total (%)



Fuente: Cálculos propios con base en datos del DANE (2024).

La gráfica evidencia una marcada heterogeneidad en los precios de venta al público de las cajetillas de cigarrillos, con valores que oscilan entre los \$5.000 y \$11.000 aproximadamente. Mientras marcas como Lucky Strike Alaska y Marlboro Red se ubican en el extremo superior del rango de precios, otras como L&M Red Selection y Winston Purple representan opciones de gama baja con precios significativamente menores. Esta dispersión de precios incide directamente en la estructura tributaria efectiva que enfrenta cada producto.

El impuesto específico, al fijarse como una suma absoluta por unidad (cajetilla), presenta un comportamiento regresivo al representar una mayor proporción del precio final en los productos más económicos. En las marcas de menor valor, dicho componente supera el 80 % del precio de venta al público, mientras que en las marcas premium apenas alcanza el 40 % (línea roja). Esta disparidad refleja la desventaja proporcional que enfrentan las marcas más asequibles y, por extensión, los consumidores de menores ingresos, lo que compromete la equidad del esquema impositivo vigente.

De forma similar, la presión tributaria total también exhibe una tendencia regresiva: las marcas de bajo costo presentan cargas fiscales que incluso superan el 100 % del valor del producto, es decir, el consumidor paga más en impuestos que por el contenido mismo. Esta situación no solo acentúa la inequidad fiscal, sino que también puede incentivar prácticas como el contrabando o la informalidad, de hecho, el reciente estudio sobre la incidencia de consumo de cigarrillos de contrabando realizado por Invamer (2025⁴) concluye que la principal razón para

adquirir cigarrillos de contrabando es el bajo precio, mientras que por el contrario, las marcas alta gama enfrentan una presión tributaria proporcionalmente menor, lo cual refuerza la necesidad de revisar la composición del impuesto -particularmente la inalterada tarifa *ad valorem*- para lograr un sistema más equitativo y eficaz desde el punto de vista tanto fiscal como de salud pública.

Con el objetivo de avanzar hacia un sistema tributario más equitativo y conforme con los principios de justicia fiscal, esta ley propone incrementar la tarifa del componente *ad valorem* aplicable a los cigarrillos tradicionales. Esta modificación responde a la necesidad de corregir la regresividad que caracteriza actualmente este impuesto. En este sentido, la medida no solo busca desincentivar el consumo de productos altamente nocivos para la salud pública, sino también fortalecer la progresividad del esquema tributario sobre productos de tabaco, garantizando que la carga fiscal sea más proporcional al daño social que genera.

A efecto de contextualizar la modificación y ampliación del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado e incluir otros productos de nicotina y tabaco sin combustión, este documento abordará, en primer lugar, el marco normativo y fiscal del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en Colombia. En segundo lugar, se presentará una caracterización de la oferta de productos que se consumen sin combustión. En tercer lugar, se analizarán experiencias internacionales en materia de gravamen a estos productos, identificando tendencias regulatorias y lecciones aplicables. En cuarto lugar, se propondrá la actualización del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco tradicional y la ampliación del gravamen al consumo de productos sin combustión en Colombia. Finalmente, en quinto lugar, se presentará una estimación del recaudo potencial derivado de esta ampliación y modificación, con el fin de valorar su impacto fiscal y su viabilidad como herramienta de salud pública.

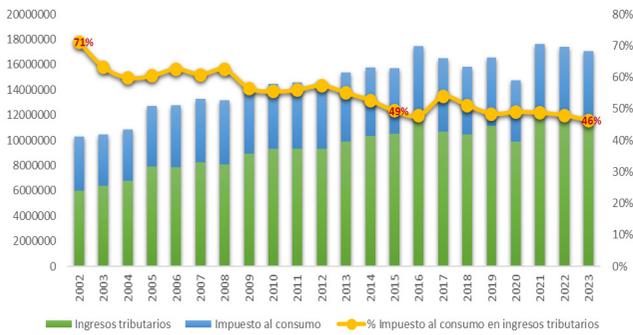
2.1 Impuestos al Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en Colombia

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, los impuestos al consumo de cervezas, licores y cigarrillos constituyen la principal fuente de ingresos tributarios departamentales. Los impuestos al consumo han mantenido históricamente una participación significativa en el total de los ingresos tributarios de los departamentos, con una contribución promedio superior al 55% durante la primera década de los 2000. No obstante, esta participación ha presentado una tendencia decreciente en los últimos años. En 2015 representaba el 49% del total de ingresos tributarios, cifra que descendió al 46% en 2023.

cigarrillos ilegales en Colombia – 2024. https://fnd.org.co/uploads/Incidencia_de_cigarrillos_ilegales_en_Colombia_2024_eba3944e1c.pdf

⁴ Invamer. (2025). Estudio de incidencia de consumo de

Figura 2. Participación Impuesto al Consumo en Ingresos Tributarios 2002-2023 (cifras en términos reales).



Fuente: Elaboración propia FND con datos del DNP (2025⁵).

En particular, en cuanto se refiere al Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, la disminución en la eficacia recaudatoria del impuesto al consumo se relaciona, en buena medida, con el contrabando, la regresividad del impuesto al consumo de cigarrillos, la expansión sostenida de productos de tabaco y nicotina que se consumen sin combustión y que, pese a cumplir funciones sustitutivas frente a los productos tradicionales, no están sujetos a un tratamiento fiscal equivalente. Esta situación ha generado un escenario de inequidad tributaria, en el que únicamente se gravan los cigarrillos y tabacos de forma desigual, mientras que los productos alternativos -como vapeadores, nicotina oral y otros mecanismos tecnológicos de consumo de nicotina- permanecen excluidos del régimen impositivo, a pesar de presentar riesgos comparables para la salud pública y cumplir funciones similares en el mercado.

En cuanto a la regulación normativa, resulta del caso indicar que la Ley 223 de 1995, en su artículo 207 contiene el actual hecho generador del impuesto al consumo de cigarrillos así: “*Hecho generador. Está constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, en la jurisdicción de los departamentos*”. En las siguientes disposiciones se incluyen los elementos subjetivos y objetivos de dicha ley.

Inicialmente, y para referirnos a los elementos subjetivos, la disposición indica que la administración y control de impuesto, puntualmente las funciones de fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, y recaudo de los impuestos al consumo de cigarrillos radica en los departamentos y el Distrito Capital, en lo que a este corresponda, la cual se ejerce a través de los órganos encargados de la administración fiscal.

Además de señalar las competencias que corresponden a las entidades territoriales como sujetos activos del tributo, la ley señala que en los procesos de determinación, discusión y cobro se debe aplicar las normas de procedimiento tributario

contenidas en el Estatuto Tributario Nacional. Sin embargo, hoy día existe un régimen sancionatorio especial contenido en la Ley 1762 de 2015 el cual resulta aplicable a los impuestos al consumo, y en específico, a este tipo de impuesto sobre los productos de cigarrillo y tabaco elaborado.

En lo referido a la sujeción pasiva, la disposición vigente define como sujetos pasivos del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, a los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, a los distribuidores. Además de lo anterior, incluye una regla amplificadora de sujeción pasiva referida a los transportadores y expendedores al detal de cigarrillos cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

Por su parte, respecto del momento de causación del impuesto, desde el año 1995 la Ley 223 indicó que cuando se trate de cigarrillos de producción nacional, el impuesto se causa en el momento en que el producto se entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país. A su vez, la norma estableció que cuando se trate de productos extranjeros el impuesto se causa en el momento en que los productos ingresan al país, excepción hecha cuando se trate de productos que se hallen en tránsito hacia otro país, regla que es aplicable de forma común para todos los impuestos al consumo.

De lo anterior se desprenden las siguientes características del impuesto al consumo de cigarrillos:

- Impuesto indirecto: recae sobre el consumidor final, teniendo por hecho imponible el acto de consumo de los productos gravados.
- Impuesto monofásico: su carga tributaria se transmite íntegramente en el precio de venta –mediante el incremento del valor del producto–, sin posibilidad de traslado ni acreditación en etapas posteriores, a diferencia del mecanismo de crédito y débito del IVA.
- Impuesto pigouviano: orientado a internalizar las externalidades negativas derivadas del consumo de cigarrillos, incorporando en el precio el costo social y sanitario que este hábito genera, de modo que la recaudación contribuya a sufragar el impacto en la salud pública.

2.2 Descripción de los productos de consumo bajo modalidades sin combustión

Actualmente, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, se ha consolidado una oferta cada vez más amplia y diversificada de productos alternativos al cigarrillo tradicional, entre los que se incluyen los productos de tabaco calentado (PTC), las soluciones líquidas con o sin nicotina utilizadas en cigarrillos electrónicos y vapeadores -en sus versiones desechables o recargables-, así como nuevas modalidades de administración oral, como por ejemplo las bolsas de nicotina (nicotine pouches).

⁵ Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). Consulta Información Histórica de Operaciones Efectivas de Caja (CIFIIT). Recuperado de <https://cifit.dnp.gov.co/cifit/WebPages/Consulta/OEC>

Estos productos emulan los efectos sensoriales, conductuales y adictivos del tabaco, pero mediante mecanismos sin combustión. La creciente diversidad tecnológica, de presentación y composición ha generado importantes dificultades para su caracterización técnica, su clasificación fiscal y su incorporación en los marcos normativos existentes, lo cual plantea desafíos sustanciales para una regulación efectiva, una fiscalización oportuna y una adecuada valoración de sus riesgos para la salud pública.

Según Zapata *et. al.* (2021⁶), los PTC incluyen los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado (SETC) y los Cigarrillos de Tabaco Desechables para Calentar (CTDC). Esta categoría también incluirá aquellos productos creados en el futuro que sean destinados para calentar tabaco bajo otras presentaciones (por ejemplo, tabaco pulverizado o en láminas para calentar). Los PV por su parte incluyen los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y las soluciones líquidas para vapeo. Adicionalmente, también se contemplan los productos de consumo oral, dérmico o transdérmico, inhaladores y vaporizadores.

Según Zapata, *et. al.* (2021), estos nuevos dispositivos que simulan el hábito de fumar cigarrillo tradicional se pueden clasificar en su desarrollo técnico en cuatro generaciones. La primera generación de dispositivos, se caracteriza por emplear unidades de tabaco similares a los cigarrillos de combustión, donde no son recargables. Los de segunda generación, emplean baterías de mayor capacidad para el uso de atomizadores, tanques o cartuchos recargables o desechables. Los dispositivos de tercera generación, permiten el control de la potencia derivada de la batería en el uso de cartuchos recargables. Finalmente, la cuarta generación, son dispositivos abiertos y recargables.

A pesar de los anteriores desarrollos, las características y los componentes de estos sistemas electrónicos son diversos. Dependiendo de cada marca y modelo estos elementos pueden variar. De acuerdo con Zapata *et. al.* (2021), en general los SETC, SEAN y SSSN están compuestos principalmente por 3 partes: la batería, un mecanismo de calentamiento y un contenedor. En estos dispositivos, la batería determina la capacidad y potencia del dispositivo, así como su portabilidad y alimenta los mecanismos de calentamiento. Estos últimos, que también se conocen como atomizadores, son los que permiten la vaporización de la solución líquida o el calentamiento del producto de tabaco almacenado en el contenedor del dispositivo. En estos nuevos productos como los cigarrillos de tabaco calentado, la solución líquida o la unidad

desechable o recargable se calienta produciendo un aerosol sin que haya combustión, que puede o no tener nicotina, sin generar humo o cenizas, pero sí vapor.

Así las cosas, las referencias a las principales siglas para las nuevas categorías de consumo de nicotina o sus similares son las siguientes:

Tabla 1. Referencias principales siglas nuevas categorías.

CTDC	Cigarrillo de Tabaco Desechables para Calentar
PTC	Productos de Tabaco Calentado
PV	Productos para Vapeo
SEAN	Sistema Electrónico de Administración de Nicotina
SETC	Sistema Electrónico de Tabaco para Calentar
SSSN	Sistema Similar Sin Nicotina

Fuente: Zapata *et. al.* (2021)

2.3 Referentes internacionales

De acuerdo con Zapata *et. al.* (2021), las experiencias internacionales para gravar las nuevas formas de consumir nicotina y fumar son diversas. Por lo anterior, su estudio, utilizando la clasificación o tipología de Pulido *et. al.* (2018), identifican que hay al menos las siguientes cuatro referencias internacionales de tratamiento impositivo para estas nuevas categorías:

Tabla 2. Posturas frente al gravamen de nuevas categorías de distribución de nicotina y fumar que los países

No	Política	Países - Estados
1	Prohibición	Argentina, Australia, Brasil, México*
2	Equiparación cigarrillo	Canadá**, Colombia**, Ecuador, New México (EE. UU.)
3	Regulación especial	Albania, Alemania, Austria, Arabia Saudita, Azerbaiyán, Baréin, Bielorrusia, Bulgaria, California (EEUU), Chipre, Connecticut (EEUU), Croacia, Delaware (EEUU), Dinamarca, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Filipinas, Finlandia, Grecia, Hungría, Illinois (EEUU), Indonesia, Italia, Jordania, Kazajistán, Kenia, Kirguistán, Kansas (EEUU), Kentucky (EEUU), Corea del Sur, Letonia, Lituania, Luisiana, Macedonia del Norte, Maine, Minnesota (EEUU), Moldavia, Montenegro, Nevada (EE UU), New Hampshire (EEUU), New Jersey (EEUU), New York (EEUU), North Carolina (EEUU), Ohio (EE UU), Pennsylvania (EEUU), Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Rusia, Serbia, Suecia, Vermont (EEUU), Washington (EEUU), West Virginia (EE. UU.), Wisconsin (EE. UU.).
4	Formulación terapéutica	Reino Unido

*Prohibición temporal en México.

**La regulación para estos países está estipulada solo para los productos de tabaco calentado.

Fuente: Zapata *et. al.* (2021).

De este modo, se observa la existencia de una postura que ha llevado a la prohibición total de las nuevas categorías de productos en ciertas legislaciones, particularmente en países de América

⁶ Zapata, J. G., Zarama, F., Garzón, C., & Zarama, D. (2021, octubre). El diseño de un gravamen a productos de tabaco calentado, cigarrillos electrónicos y sistemas similares con y sin nicotina (Informe final). Fedesarrollo <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4225>

Latina como Argentina, Brasil y México. Según diversos autores, esta posición responde a la incertidumbre generada por la amplia y diversa evidencia científica disponible, la cual proviene de múltiples fuentes y documenta una variedad de posibles efectos sobre la salud humana.

Otros referentes internacionales han adoptado equiparar los regímenes tributarios de las nuevas categorías para la administración de nicotina o del hábito de fumar a los sistemas impositivos del tabaco y cigarrillos tradicionales. Así, por ejemplo, Canadá y el Estado de Nuevo México en Estados Unidos contemplan que los productos de tabaco calentado se sometan a las mismas cargas fiscales del tabaco y los cigarrillos convencionales.

Por otra parte, y de acuerdo con los hallazgos Zapata *et. al.* (2021), la gran mayoría de países que han optado por gravar estos nuevos productos utilizan gravámenes especialmente diseñados, dada las nuevas características de los productos a consumir y la complejidad de sus nuevos mercados. Reino Unido ha optado por un sistema tributario para los nuevos productos de distribución y consumo de nicotina o para fumar en el cual se permite el registro de algunos de los nuevos productos como medicinales o terapéuticos para el consumo de nicotina.

De las anteriores aproximaciones internacionales al gravamen de estos productos se advierte que existen dos figuras tributarias a estos nuevos productos:

En primer lugar, un gravamen específico que determina el valor correspondiente de impuesto según las características del producto, como son los gramos de tabaco o mililitros en el producto, el contenido de nicotina, entre otras. Sin embargo, la aplicación de esta figura es variada dada la misma diversidad de evidencia frente a los efectos de estos productos en la salud humana, las características de los mismos y las justificaciones para la imposición del impuesto.

En segundo lugar, el gravamen *ad valorem* el cual se cobra sobre el precio del producto, que puede ser al momento de su fabricación, venta, al por mayor, por ejemplo. Usualmente este tipo de gravamen pretende, por un lado, desincentivar el consumo de los productos sujetos al mismo, debido a su valor monetario, y por el otro, facilitar su recaudo dado que no requiere de valoraciones especiales. A su vez, suele considerarse, como lo menciona Zapata *et. al.* (2021), como un impuesto progresivo en comparación con otras figuras dado que puede adaptarse a las dinámicas de precios del mercado.

De la revisión internacional de estas se advierte que existe una gran diversidad de aplicaciones de estas figuras, y a su vez, que el uso de estas no es exclusivo entre sí. Existen algunos modelos de tributación para estos productos que implican la adopción de ambas figuras y se les conoce como mixtos. Los modelos mixtos, en los cuales se emplea un gravamen específico y uno *ad valorem*, logra

captar el valor económico del consumo del producto como también su intensidad y suele emplearse como un modelo dinámico y flexible de impuesto.

Así las cosas, Zapata *et. al.* (2021), identifican que al menos 62 países y estados han impuesto gravámenes para las nuevas categorías de productos para fumar. A continuación, se relacionan dichos marcos internacionales en relación con su estructura tributaria, base gravable y tasa:

Tabla 3. Gravámenes sobre consumibles de tabaco calentado, otros productos de tabaco o nicotina consumidos mediante modalidades sin combustión a nivel internacional.

Región	Estructura	País	Base gravable	Tasa
África	Específico	Egipto	Volumen/ml. líquido y Peso/g de tabaco	0.13 \$/ml y 0.088 \$/g
		Kenia	Producto y cartuchos / unidades	Shs. 3000 y Shs. 2000
Europa	Específico	Albania	Volumen/ml. líquido y Peso/g de tabaco	10 ALL/ml. y 6 ALL/g
		Alemania	Peso/mg de nicotina	40 €/g
		Austria	Peso/g de tabaco	0.123 €/g
		Azerbaiyán	Volumen/ml.	0.01 €/ml
		Bielorrusia	Peso/g de tabaco	0.0117 BYR/g
		Chipre	Volumen/ml. líquido y Peso/g de tabaco	0.12 €/ml
		Eslovaquia	Peso/g de tabaco	0.077 €/g
		Hungría	Volumen/ml. o unidad (palo) de tabaco	0.06 €/ml y 0.03
		Moldavia	Sticks (unidad) de tabaco	MDL 0.610/unidad
		Montenegro	Volumen/ml.	0.9 €/ml
		Reino Unido	Peso/Kg de tabaco	0.24395 £/g
Asia	Específico	Portugal	Volumen/ml. líquido, Peso/g de tabaco y Prec	0.3 €/ml, 0.08 €/g, 15%
		Filipinas	Volumen/ml. y paquete x 20	10 PFP/ml. y 25
Latinoamérica	Ad valorem	Indonesia	Precio de venta	0.57
		Kazajistán	Volumen/ml. líquido y Peso/g de tabaco	0.0 €/ml y 0.0
		Corea del Sur	Volumen/ml. líquido, Peso/g de tabaco, unida	24.2/recarga
		Rusia	Volumen/ml. líquido, Peso/g de tabaco, unida	48/unidad y RUB 48/unidad
		Arabia Saudita	Precio de venta	100%
		Baréin	Precio de venta	50%
Norte América	Específico	Jordania	Precio al por mayor y unidades de tabaco	200% y 4.20 \$/200 unidades
		Ecuador	Precio de venta	150%
Norte América	Ad valorem	California	Precio al por mayor	0.59
		Kentucky	Precio de venta	0.15
		New York	Precio de venta	0.2
		Washington	Precio al por mayor	0.92
		Ohio	Volumen/ml.	0.10 \$/ml
Norte América	Mixto	Connecticut	Precio al por mayor o volumen/ml.	10% o 0.40 \$/ml
		New Hampshire	Precio de venta tanques y volumen/ml.	8% y \$0.3/ml
		New Jersey	Precio de venta o volumen/ml.	10% o 0.10 \$/ml
		New Mexico	Precio al por mayor o unidad/cartuchos	13% o 0.50

Fuente: Zapata *et. al.* (2021).

De lo anterior, se advierte que a nivel internacional lo más común ha sido gravar estas nuevas categorías de consumo de nicotina o sus similares exclusivamente con un impuesto específico. Sin embargo, su aplicación resulta heterogénea. Lo anterior parece obedecer, según Zapata *et. al.* (2021), a que esta figura tributaria permite identificar y captar en el recaudo las características de los productos que se asocian con mayores repercusiones sobre la salud de los consumidores o sus externalidades de consumo, por lo cual la implementación de esta estructura tributaria varía de acuerdo con la evidencia usada para la respectiva adopción de la medida impositiva.

En consecuencia, se colige en primer lugar, que las posiciones de uso prohibición total o formulación terapéutica de estos productos son poco utilizadas a nivel internacional; en segundo lugar, que a nivel internacional existe un uso generalizado de gravámenes para este nuevo mercado a pesar de la heterogeneidad de la forma en que se emplean las figuras impositivas; y, finalmente, que dichas regulaciones tributarias han identificado en su mayoría estos productos y sus mercados como particulares y diferentes a las categorías tradicionales de tabaco y cigarrillos, estableciendo un trato diferencial entre categorías de consumo.

2.4 Impuesto al consumo de productos de tabaco calentado, soluciones líquidas con o sin nicotina que se consumen bajo modalidades sin combustión y otros productos similares en Colombia.

De acuerdo con lo expuesto, a partir de la expedición de la Ley 223 de 1995, el Impuesto al consumo de cigarrillos ha tenido varias modificaciones principalmente en su aspecto cuantitativo ordenadas por la Ley 1111 de 2006, la Ley 1393 de 2010 y la Ley 1819 de 2016, a través de las cuales se ha realizado diversos cambios en cuanto a la estructura tarifaria y las bases gravables aplicables sobre los productos gravados con el impuesto al consumo de cigarrillos.

Teniendo en cuenta este marco normativo vigente el presente proyecto de ley se presenta una propuesta modificación al régimen tarifario con el propósito de gravar las nuevas categorías incluidas en el hecho generador, que corresponden a soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión, dispositivos electrónicos u otros mecanismos necesarios para el consumo de los productos antes mencionados, así como cualquier otra modalidad tecnológica o innovación futura que permita el consumo de tabaco o nicotina sin combustión.

La propuesta de impuesto al consumo implica que los elementos objetivos del impuesto estén compuestos con el hecho imponible del consumo (gasto) y el elemento pigouviano del impuesto, para tal efecto se plantea el gravamen con dos componentes tarifarios:

1. El componente *ad valorem* cuya base gravable es el precio de venta certificado por el DANE.
2. El componente específico, por peso/contenido, abarca todos los productos que hay en la actualidad en el mercado y los que pudieren surgir más adelante.

En este sentido, la propuesta mantiene la estructura mixta, con un componente específico y un componente *ad valorem* con algunas modificaciones, así:

- a. Actualización tarifaria para los cigarrillos, tabacos, cigarros o cigarrillos.
- b. Actualización tarifaria para la picadura, rapé, chimú.
- c. Gravamen de los mililitros de soluciones líquidas o similares (con o sin nicotina), incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables.

- d. Gravamen de los gramos consumibles de tabaco calentado, otros productos de tabaco o nicotina administrados mediante modalidades sin combustión.
- e. Gravamen a los productos de nicotina de consumo oral, dérmico, transdérmico, spray o similares.

Tabla 4. Propuesta tarifaria

Producto	Componente del Impuesto	Tarifa
Cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos.	<i>Ad valorem</i>	15%
	Específico	\$4.068 por cajetilla de 20 unidades o proporcional
Picadura, rapé o chimú.	<i>Ad valorem</i>	10%*
	Específico	\$1000 por cada gramo
Consumibles de tabaco calentado o similares.	<i>Ad valorem</i>	10%
	Específico	500 por gramo
Soluciones líquidas (con o sin nicotina) o similares, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables.	<i>Ad valorem</i>	20%
	Específico	1000 por mililitro
Productos de nicotina de consumo oral, dérmico, transdérmico.	<i>Ad valorem</i>	28%
	Específico	1000 por mililitro o gramo, según corresponda
Dispositivos necesarios para el consumo de las sustancias.	<i>Ad valorem</i>	10%

*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.

**Cuando el contenido del producto sea inferior a un (1) gramo la tarifa se liquidará como equivalente a un gramo

Fuente: Elaboración propia - FND

Esta estructura tarifaria responde a criterios de equidad en cuanto a la presión tributaria que debe recaer sobre cada tipo de producto, teniendo en cuenta que los precios, los volúmenes de consumo y el potencial daño a la salud pública varían significativamente entre ellos. En ese sentido, se establece un sistema diferenciado que permite gravar de manera proporcional los productos con base en su presentación, forma de consumo y nivel de riesgo, que adicionalmente asegure un recaudo fiscal sostenible y progresivo para los departamentos.

Adicionalmente, se propone que las tarifas del componente específico se actualicen cada año con el crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro (4) puntos porcentuales y que la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certifique y publique antes del 1º de enero de cada año las tarifas actualizadas.

Igualmente, en relación con el componente *ad valorem*, se propone unificar la base gravable (tanto la vigente de cigarrillos como la de las nuevas

categorías) que corresponderá al Precio de Venta al Público efectivamente cobrado en los canales de distribución, certificado por el DANE, dejando en cabeza del Gobierno nacional la reglamentación de dicha certificación en un término de tres (3) meses que coincide con el previsto en el artículo que establece la regla de transición.

El propósito de esta disposición es permitir al Gobierno nacional reglamentar tanto la metodología que se utiliza para la certificación del precio de venta al público como la posibilidad de actualizar durante el año la mencionada certificación. Lo anterior se requiere debido a que la disposición vigente limita al DANE a consultar el precio de venta al público solo en los canales de distribución que sean clasificados por la misma entidad como grandes almacenes e hipermercados minoristas; no obstante, debe advertirse que los nuevos productos gravados e incluso los cigarrillos tradicionales se comercializan en segmentos de mercado distintos, lo que limita la capacidad del DANE para recopilar datos necesarios para certificar el precio de venta al público debido a la diversificación de los canales de distribución. Por su parte, en cuanto a la periodicidad, actualmente la certificación se expide al finalizar cada año, lo que impide que pueda actualizarse para incluir el precio de venta al público para los productos que ingresan al mercado durante el transcurso de una vigencia; esto implica que los sujetos pasivos deban hacer homologación con otros productos similares que tengan precio de venta certificado, lo cual deja a su discrecionalidad la definición de la base gravable del componente *ad valorem*, que es un elemento esencial del impuesto.

Por lo cual, se propone que incluir un inciso con el propósito de que el Gobierno nacional reglamente tanto la metodología (canales de distribución) y la actualización periódica del precio de venta al público para estos productos, de forma similar a lo realizado para fines de la certificación del precio de venta al público del Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares la regulación, el cual se reglamentó mediante el Decreto número 952 de 2019.

Por otra parte, se suprime la referencia a que el precio de venta al público (PVP) debe ser actualizado en todos sus componentes en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor, toda vez que la certificación incluye los precios de venta al público efectivamente cobrados en la misma anualidad, por lo tanto, se consideran precios corrientes, en consecuencia, la indexación no es necesaria.

Finalmente, se aclara cómo debe certificar el DANE el Precio de Venta al público para los nuevos productos gravados, en los casos en que su comercialización se realice por unidades y no por cajetillas.

Ahora bien, la propuesta de gravamen a nuevas categorías se realiza en la medida en que en los últimos años se han expedido en el mundo nuevas

regulaciones que propenden por restringir y limitar el uso del tabaco, a la par que han aparecido nuevos productos desarrollados como son aquellos de Tabaco Desechables para Calentar (CTDC), soluciones líquidas para vapeo con o sin nicotina, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) recargables y desechables, Sistemas Electrónicos Sin Nicotina (SSSN) recargables y desechables.

Por lo anterior, los estados modernos, se encuentran frente a la imperiosa necesidad de plantear los pertinentes desarrollos tributarios que modernicen y actualicen los impuestos al consumo existentes a los nuevos productos que tienen que ver con productos de tabaco calentado, otros productos de tabaco o nicotina o productos sin contenido de nicotina, consumidos mediante modalidades sin combustión y soluciones líquidas (con o sin nicotina), incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables; por lo anterior se propone incluir estos productos, en el impuesto al consumo existente, con lo que se pretende generar nuevas fuentes de recursos para los departamentos.

Conforme a lo anterior, la propuesta no establece un nuevo impuesto, sino que modifica el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado actualmente regulado por la Ley 223 de 1995, incorporando nuevas categorías de productos que contienen tabaco, sus derivados o nicotina, y que se consumen sin combustión. Entre estos se incluyen, entre otros, las soluciones líquidas con o sin nicotina utilizadas en cigarrillos electrónicos o vapeadores -ya sean desechables o recargables-, los consumibles de tabaco calentado, los productos de nicotina de uso oral (como bolsas de nicotina, tabletas masticables, pastillas sublinguales, chicles, entre otros), los sistemas transdérmicos como parches de nicotina, inhaladores, spray y similares, así como cualquier otro producto que administre nicotina o tabaco sin generar combustión.

Adicionalmente, la propuesta contempla de forma expresa la inclusión dentro del gravamen de los dispositivos requeridos para el consumo de dichas sustancias, tales como sistemas de calentamiento de tabaco, vaporizadores, infusores u otros dispositivos tecnológicos. Esta inclusión se justifica porque el uso de los dispositivos es indispensable para que pueda efectuarse el consumo de las sustancias gravadas. A diferencia del cigarrillo tradicional, que constituye en sí mismo tanto el producto como el mecanismo de consumo, los productos de nueva generación requieren en la mayoría de los casos, un medio externo -tecnológico o mecánico- para permitir la liberación, inhalación, absorción o administración de la nicotina o el tabaco. Por tanto, sin dichos dispositivos, el consumo de estos productos sería materialmente inviable.

Desde una perspectiva fiscal y de salud pública, excluir los dispositivos implicaría dejar por fuera del alcance tributario una parte esencial de la cadena de consumo, lo que no solo limitaría la efectividad recaudatoria del tributo, sino que

también debilitaría su función disuasoria frente al consumo de productos que generan dependencia y riesgos sanitarios. Además, su inclusión dentro del gravamen contribuye a garantizar la neutralidad del impuesto, evitando distorsiones que podrían incentivar el cambio entre formas de consumo más o menos gravadas, sin fundamento en criterios de salud pública.

En línea con lo anterior, las sustancias y productos sujetos al impuesto se definen de manera amplia y genérica, de modo que se incorporen no solo las categorías actualmente existentes en el mercado, sino también cualquier modalidad tecnológica futura o innovación que permita el consumo de productos sin combustión de nicotina o tabaco y sus derivados, así como los dispositivos requeridos para su uso, garantizando así un marco normativo adaptable, sostenible y técnicamente robusto frente a la rápida evolución del mercado.

La propuesta busca considerar las particularidades propias de estos productos novedosos, tomando como base el régimen tributario ya vigente para los cigarrillos tradicionales. Como es característico de los impuestos al consumo, además de generar ingresos adicionales para los departamentos y el Distrito Capital, esta ampliación del tributo incorpora un componente orientado a reconocer e internalizar las externalidades negativas que genera el consumo de estos productos, especialmente en materia de salud pública.

En este sentido, los elementos sustanciales del tributo -base gravable y tarifa- contemplan un componente *ad valorem* aplicable a las nuevas categorías de productos, así como un componente específico, diseñado de acuerdo con las características de cada tipo de producto. Esta estructura busca garantizar un tratamiento fiscal coherente y proporcional, reconociendo el impacto diferencial que cada producto puede tener en términos de daño social y sanitario.

Así, el hecho imponible del impuesto al consumo ampliado queda claramente definido, al igual que el sujeto activo del mismo, que continúa siendo el correspondiente departamento o el Distrito Capital. En cuanto a los sujetos pasivos, se propone que sean los productores, los importadores y, de manera solidaria con estos, los distribuidores. Asimismo, serán responsables directos del impuesto los transportadores y expendedores al detal que no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o comercializan.

La estructura propuesta mantiene el carácter de impuesto indirecto, de tipo monofásico, alineado con el diseño actual del impuesto al consumo de cigarrillos en Colombia, lo que permite una implementación armónica y coherente con el marco normativo existente.

En lo relacionado con la administración del impuesto, se mantiene que las facultades de fiscalización, liquidación oficial, cobro y recaudo estarán a cargo de los departamentos y del Distrito

Capital, tal como ya se encuentra previsto en la legislación vigente para el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. Estas entidades territoriales cuentan con la capacidad institucional, la experiencia operativa y el conocimiento técnico necesarios para gestionar eficazmente tributos de esta naturaleza. Al estar el recaudo destinado directamente a dichas entidades, se garantiza además una gestión más eficiente, alineada con los principios de descentralización fiscal y con los fines sociales del tributo.

En tal sentido, el proyecto de ley no introduce nuevos mecanismos administrativos, sino que extiende a los productos objeto de ampliación -como cigarrillos electrónicos, productos de vapeo, tabaco calentado y demás productos sin combustión- las reglas de gestión y procedimiento tributario ya definidas para el impuesto al consumo de cigarrillos tradicionales, en aras de mantener la coherencia normativa, la simplicidad administrativa y el cumplimiento de los principios de legalidad y certeza tributaria.

En lo que respecta a la causación del impuesto, se establece que este se genera en el momento en que se realiza la entrega del producto en la puerta de la fábrica, cuando se trate de producción nacional, y en el momento de introducción al país, en el caso de productos importados. Esta disposición reproduce lo que ya se encuentra previsto en el régimen aplicable a los cigarrillos tradicionales, evitando así controversias interpretativas y asegurando la uniformidad en el tratamiento tributario.

De igual forma, las facultades de administración del impuesto -denominadas sujeción activa- seguirán correspondiendo a los departamentos y al Distrito Capital, como ocurre actualmente con los impuestos al consumo de licores, cervezas y cigarrillos. Esta continuidad resulta sensata y eficiente, dado que dichas entidades ya ejecutan funciones similares con base en la Ley 223 de 1995, y cuentan con estructuras institucionales consolidadas para este propósito.

En desarrollo del principio de eficiencia tributaria, se propone también que los sujetos activos del tributo apliquen, para la determinación y gestión del mismo, los procedimientos establecidos para los impuestos al consumo existentes, conforme a lo previsto en las Leyes 223 de 1995, 1762 de 2015 y 1816 de 2019, así como en el Estatuto Tributario y lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Finalmente, y con el objeto de acotar y evitar eventuales vacíos o lagunas en la aplicación e interpretación del impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos se adopta una cláusula general de remisión.

En dicha cláusula de remisión, se indica que, en materia de deberes y obligaciones tributarias, los sujetos pasivos del impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos aplicarán las reglas y disposiciones contenidas en la Ley 223 de 1995, Ley 1762 de 2015 y Ley 1819 de 2016, así como lo pertinente a

los deberes de determinación, información y demás contenidos en el Estatuto Tributario Nacional.

Así mismo, se indica que además que, en materia de sujeción activa de gestión, en lo que tiene que ver con facultades, deberes y competencias de los Departamentos y Distrito Capital en materia del impuesto al consumo de cigarrillos electrónicos, resultan igualmente aplicables lo contenido en las leyes 223 de 1995, Ley 1762 de 2015 y Ley 1816 de 2019, así como en el Estatuto Tributario.

2.5 Modificaciones en cuanto a la destinación del Impuesto al consumo.

Finalmente, en relación con la destinación de los recursos que se recauden por concepto de este Impuesto al consumo, se propone mantener una regla diferencial respecto del componente específico y del componente *ad valorem*, los cuales se destinarán principalmente, a la cofinanciación del régimen subsidiado en salud teniendo en cuenta la dificultad que actualmente afrontan la mayor parte de los departamentos por la insuficiencia de las rentas que actualmente se destinan al aseguramiento en salud.

Como sabemos, el aseguramiento en salud es el mecanismo mediante el cual se garantiza el acceso efectivo a los servicios de salud para toda la población, bajo el principio de universalidad. El acceso efectivo y universal a los servicios de salud es un derecho fundamental y una prioridad constitucional en Colombia. Para garantizarlo, el país cuenta con un Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), compuesto por dos regímenes: el contributivo, financiado con aportes de los afiliados con capacidad de pago, y el subsidiado, dirigido a la población más vulnerable que no cuenta con capacidad de pago, por lo que es financiado con aportes de la Nación y de las entidades territoriales.

El aseguramiento en el régimen subsidiado se articula a través de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, entidad encargada de garantizar el flujo oportuno y adecuado de los recursos para la atención de la población más vulnerable. A la ADRES deben los departamentos aportar anualmente recursos para cofinanciar dicho régimen, obligación que se financia particularmente con una de las principales fuentes de financiación de los departamentos que son los impuestos al consumo de cigarrillos, licores y cervezas, además de los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar. Estos recursos tienen destinación además para sectores como educación y deporte.

Sin embargo, estas rentas presentan una alta sensibilidad a las dinámicas del consumo, las cuales responden a factores económicos, sociales y culturales que escapan del control de las entidades territoriales, lo que limita significativamente su capacidad para diseñar o implementar estrategias de mejora en el recaudo de estos impuestos. El comportamiento de estas rentas ha mostrado una tendencia decreciente o inestable. Esta situación

obedece a diversos factores, entre los que se destacan:

- a. Políticas de salud pública, que buscan desincentivar el consumo de estos productos.
- b. Cambios en los patrones de consumo, que han llevado a una menor demanda de productos gravados como cigarrillos, licores y cerveza.
- c. Dinámicas económicas locales, que favorecen el crecimiento de actividades informales y el consumo de productos de contrabando, especialmente en regiones fronterizas, lo cual reduce el recaudo legal.
- d. Caída en las ventas de productos gravados, lo que disminuye directamente la base gravable.
- e. Prioridades de consumo de los hogares, que en contextos de incertidumbre o bajo crecimiento económico tienden a centrarse en bienes esenciales, recortando gastos superfluos.
- f. Contextos de recesión económica o bajo crecimiento, como el que actualmente enfrenta el país, que impactan negativamente en el consumo de bienes gravados.
- g. Baja autonomía y capacidad de intervención de los departamentos sobre estos impuestos, la tarifa está regulada a nivel nacional o concertada en leyes marco, lo cual impide ajustes por parte de las entidades territoriales, las estrategias para mejorar el recaudo (fiscalización, control al contrabando, campañas de legalización) requieren inversiones institucionales que muchos departamentos no pueden asumir sin apoyo nacional.
- h. Dispersión en la eficiencia del recaudo, mientras algunos departamentos logran controlar el mercado local, otros enfrentan pérdidas sistemáticas por informalidad o evasión, sin herramientas jurídicas efectivas para corregir la situación.

Lo anterior conlleva a una creciente fragilidad en la sostenibilidad financiera del régimen subsidiado, debido a la reducción progresiva de las fuentes tradicionales de financiación.

En promedio, el 38,6% de los ingresos tributarios de los departamentos provienen de los impuestos al consumo de licores, cervezas y cigarrillos. En 2024, el recaudo tributario nacional cayó 4,36 %, pasando de \$279,4 billones a \$267,2 billones, debido principalmente a la desaceleración económica del país⁷.

⁷ La República. (2024, enero 12). Recaudo tributario de la Dian en 2024 reportó caída de 4,3 %. <https://www.la-republica.co/economia/recaudo-tributario-de-la-dian-en-2024-reporto-caida-de-4-3-4039511>

Al revisar cifras de CUIPO para el primer trimestre de cada año (enero, febrero, marzo⁸), el Impuesto al Consumo de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares, tras un aumento del 1.34% en 2022-2023, experimentó una caída del 32.54% en 2023-2024 y otra del 33.36% en 2024-2025. Por su parte, el Impuesto al Consumo de Cervezas, Sifones, Refajos y Mezclas mostró una caída del 11.82% en 2022-2023 y del 2.32% en 2023-2024, para luego registrar un aumento del 3.11% en 2024-2025. Finalmente, el Impuesto al Consumo de Cigarrillos y Tabaco, que creció un 5.36% en 2022-2023, disminuyó un 11.23% en 2023-2024 y un 7.73% en 2024-2025. (Ver tabla 4).

Tabla 4. Comportamiento del impuesto al consumo

IMPUESTO AL CONSUMO	VARIACIÓN REAL 2022 - 2023	VARIACIÓN REAL 2023 - 2024	VARIACIÓN REAL 2024 - 2025
Licores, Vinos, Aperitivos y Similares	1.34%	-32.54%	-33.36%
Cervezas, Sifones, Refajos y Mezclas	-11.82%	-2.32%	3.11%
Cigarrillos y Tabaco Elaborado	5.36%	-11.23%	-7.73%

Fuente: Elaboración propia FND a partir del reporte CUIPO primer trimestre de 2022 a 2025.

Como consecuencia de lo expuesto, muchos departamentos han debido cubrir con recursos provenientes de otros tributos el déficit generado respecto de su obligación de cofinanciar el aseguramiento en salud, lo cual ha tenido un impacto fiscal importante. Para la vigencia 2024, de los 32 departamentos del país, 25 cerraron con un déficit superior a los 180 mil millones de pesos respecto a los recursos que debían girar a la ADRES como cofinanciación del régimen subsidiado, como lo podemos observar a continuación. Este desfinanciamiento no solo afecta la estabilidad del sistema, sino que pone en riesgo la continuidad del aseguramiento de millones de colombianos que dependen del régimen subsidiado.

Tabla 5. Esfuerzo propio departamental 2024

DEPARTAMENTO	ESFUERZO PROPIO DEPARTAMENTAL 2024
AMAZONAS	\$ 719.475.565,60
ANTIOQUIA	\$ 9.577.657.342,03
ATLÁNTICO	\$ 5.762.149.321,39
BOLÍVAR	\$ 3.680.820.047,76
BOYACÁ	\$ 11.204.578.497,81
CALDAS	\$ 5.686.989.950,07
CAQUETÁ	\$ 3.496.186.372,28
CASANARE	\$ 208.471.902,75
CAUCA	\$ 6.922.747.319,66
CESAR	\$ 8.473.402.764,99
CHOCÓ	\$ 280.151.321,16
CÓRDOBA	\$ 13.493.883.937,29
CUNDINAMARCA	\$ 24.762.093.040,05

⁸ Se analiza este periodo con el objetivo de incluir variaciones reales de 2024 a 2025.

DEPARTAMENTO	ESFUERZO PROPIO DEPARTAMENTAL 2024
GUAINÍA	\$ 828.602.819,54
GUAVIARE	\$ 700.844.776,34
HUILA	\$ 12.262.643.651,53
MAGDALENA	\$ 3.286.737.814,10
META	\$ 12.611.172.267,31
NARIÑO	\$ 8.315.507.022,22
PUTUMAYO	\$ 2.658.396.367,08
QUINDÍO	\$ 8.582.535.467,14
SAN ANDRÉS	\$ 916.138.768,30
SANTANDER	\$ 20.872.321.956,48
TOLIMA	\$ 15.358.506.224,54
VAUPÉS	\$ 462.065.472,17
TOTAL GENERAL	\$ 181.124.079.989,59

Fuente: Elaboración propia FND a partir de cifras de Ministerio de Salud y ADRES.

Las proyecciones para el año 2025 no son alentadoras, dado que las condiciones estructurales que originaron el déficit persisten, lo que hace prever un escenario fiscal similar o incluso más crítico para las finanzas territoriales.

Este esfuerzo no planificado de financiar el aseguramiento a partir de recursos ordinarios afecta directamente la capacidad de inversión en otras prioridades del Plan de Desarrollo Territorial, ya que los departamentos deben redirigir recursos que originalmente estaban asignados a sectores como:

- Educación
- Infraestructura
- Proyectos productivos y generación de empleo
- Programas de niñez, adolescencia y juventud
- Cultura y deporte
- Medio ambiente y cambio climático
- Agua potable y saneamiento básico

En muchos casos, los recursos propios invertidos en cubrir el déficit del aseguramiento generan un efecto de desplazamiento presupuestal, en el que las metas e indicadores de los planes de desarrollo territoriales corren el riesgo de no cumplirse, afectando la calidad de vida de las comunidades y deteriorando la confianza ciudadana en la administración pública.

Además, esta situación limita la capacidad de planeación financiera y dificulta la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales. La ejecución de obras estratégicas se retrasa, se reducen las oportunidades de inversión social y se incrementa la dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) o del crédito público, con las implicaciones que ello conlleva. Además, el no disponer de fuentes de financiamiento suficientes para garantizar la cofinanciación en salud genera riesgos operativos en la prestación del servicio, tales como, atrasos en pagos a EPS, déficit en abastecimiento de medicamentos, cancelación de servicios médicos y sobrecostos administrativos.

El comportamiento inestable de los impuestos al consumo, agravado por la desaceleración económica, la incertidumbre política y la limitada capacidad de gestión tributaria de los entes territoriales, demuestra que estas rentas no son suficientes ni adecuadas para garantizar la sostenibilidad del aseguramiento en salud.

En este escenario, y recalcando que las rentas que actualmente constituyen la fuente de financiamiento departamental para el régimen subsidiado no ofrecen elasticidad ni autonomía suficiente para ser fortalecidas o ajustadas por parte de las entidades territoriales, y su comprobado comportamiento negativo, resulta imperativo crear un nuevo instrumento de financiación que permita aliviar la carga financiera que representa el aseguramiento en salud para los departamentos, que permita a las entidades territoriales cumplir con sus compromisos de cofinanciación del aseguramiento en salud y de esta manera garantizar el aseguramiento de manera oportuna y sostenible.

En orden a lo expuesto, la destinación que se propone en relación con el componente específico mantiene la actual destinación con una propuesta de redacción más clara que la actualmente establecida en el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, reglamentado por el Decreto número 1684 de 2017. En este sentido, se plantea que del valor recaudado se destine un 16% con destino al deporte y recreación, correspondiente al Impuesto al deporte creado por la Ley 30 de 1971 y el saldo será un ingreso corriente de libre destinación para la entidad territorial.

Adicionalmente, se establece que los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo, seguirán destinándose a cofinanciar el aseguramiento en el régimen subsidiado de salud. Este valor se establece que será calculado de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional con el fin de que se defina la fórmula para el cálculo del mayor valor. Cuando la diferencia sea negativa, es decir, en aquellos casos en que no se genere un mayor valor recaudado, se deja claridad que la entidad territorial disminuirá el valor negativo del aporte al aseguramiento en salud de los períodos siguientes, si resulta necesario.

Una vez garantizado este objetivo, es decir, en caso de que la entidad territorial cubra la totalidad de la Liquidación Mensual de Aportes con las rentas destinadas a la cofinanciación el régimen subsidiado de salud, los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto se podrán destinar a financiar proyectos de inversión en salud y al fortalecimiento de las funciones esenciales y competencias asignadas por la ley a las Direcciones Territoriales de Salud de los departamentos y el Distrito Capital.

Por su parte, en cuanto al componente *ad valorem*, el proyecto de ley modifica el actual artículo 7° de la Ley 1393 de 2010 y mantiene la destinación actual, que básicamente implica que se destine todo el recaudo del *ad Valorem* al aseguramiento en salud, esto es importante porque de esta manera se garantiza que no existirá un impacto fiscal frente a esta fuente que actualmente es muy representativa en la financiación de la matriz de aseguramiento en salud.

En este sentido, se propone mantener la destinación para las categorías actualmente gravadas con el impuesto, tal como lo establece el artículo 7° de la Ley 1393 teniendo en cuenta lo ordenado por el artículo 347 de la Ley 1995 de 2019, el cual ratifica que toda la población debe estar afiliada en alguno de los regímenes y que los gastos en salud que se deriven de la atención a población pobre que no haya surtido el proceso de afiliación definido en el mismo artículo, serán asumidos por las entidades territoriales, incluyendo un solo cambio en relación con la destinación de excedentes, frente a lo cual se propone que en lugar de destinarse a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda, en caso de que queden excedentes, se destinará a financiar proyectos de inversión en salud y para el fortalecimiento de las Direcciones Territoriales de Salud de los departamentos y el Distrito Capital.

Lo anterior en razón a que hoy todos los servicios de salud, de acuerdo con lo definido en la Ley 1751 de 2015, Ley Estatutaria de Salud y la definición explícita de servicios excluidos, se encuentran cubiertos mediante algún tipo de financiación, bien sea por vía de la UPC, para los servicios incluidos en el plan de beneficios en salud PBS, o bien por los presupuestos máximos para servicios no PBS, usualmente de alto costo; y para servicios que no están en los dos anteriores y se recobran a la ADRES. Es por ello que, puede afirmarse que el concepto de “lo no cubierto por subsidios a la demanda” ya no tiene pertinencia fáctica.

Así las cosas, se incluye una regla de destinación para el caso en que se generen excedentes, caso en el cual los departamento podrán destinarlos a financiar otros conceptos, como programas y proyectos de inversión en salud y proyectos para el fortalecimiento de las direcciones territoriales de salud de los departamentos y el Distrito Capital; lo anterior considerando que estas direcciones también asumirán nuevas competencias en virtud de la ampliación del impuesto ordenada por el presente proyecto de ley, lo cual requerirá de nuevos recursos para su ejecución.

Esta iniciativa responde a la necesidad de proteger el derecho a la salud de los colombianos, fortalecer el sistema de aseguramiento y dotar a los entes territoriales de herramientas financieras

que permitan cerrar brechas en equidad, cobertura y sostenibilidad.

2.6 Recaudos Estimados

Teniendo en cuenta la regresividad que actualmente tiene el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, la presente ley incrementa el componente *ad valorem* en cinco puntos porcentuales, pasando del 10 % al 15 %. Si bien esta medida aumenta la presión tributaria sobre los cigarrillos tradicionales, contribuye a equilibrar la carga impositiva entre los distintos segmentos de precios, reduciendo la desproporción que hoy enfrentan principalmente los productos de gama baja. Este ajuste no solo busca mejorar la progresividad del tributo, alineándose con los principios de equidad fiscal, sino también corregir una estructura impositiva que ha permanecido inalterada desde 2010, a pesar de los avances en la actualización del componente específico.

Con base en datos del mercado de cigarrillos tradicionales -incluyendo precios de referencia y niveles estimados de contrabando- se realizaron proyecciones del comportamiento del mercado para los dos años siguientes a la promulgación de la presente ley. Este ejercicio de estimación permitió anticipar posibles variaciones en el volumen de ventas, la estructura de precios y el impacto fiscal del ajuste tributario propuesto. A partir de estos insumos, se elaboró una proyección de recaudo esperada para el impuesto al consumo de cigarrillos tradicionales.

Figura 3. Recaudo estimado cigarrillos tradicionales (cifras en términos reales)



Fuente: elaboración propia FND.

Como se observa en la Figura 3, la proyección de recaudo derivada del incremento en la tarifa *ad valorem* muestra un aumento significativo en la recaudación total del impuesto al consumo de cigarrillos tradicionales. En el primer año de implementación, se anticipa un crecimiento relevante, con una participación destacada del componente *ad valorem* en el total recaudado. Para el segundo año, la estimación continúa al alza, reflejando una expansión tanto en el componente específico como en el *ad Valorem*.

Por otra parte, las nuevas modalidades de consumo asociadas a estos productos aún no se encuentran plenamente reguladas, y la información

disponible sobre su venta, distribución y consumo es limitada e incompleta. No obstante, se ha logrado consolidar una base de datos preliminar a partir de diversas fuentes, como registros de la industria, cifras de importaciones reportadas por la DIAN, búsquedas en plataformas digitales y encuestas de hogares con cobertura nacional. Esta información ha permitido realizar aproximaciones sobre las cantidades consumidas, precios de mercado y características de estos productos, así como desarrollar proyecciones sobre su comportamiento futuro con la implementación de la ley.

Las estimaciones de recaudo se presentan en la Figura 4 e incorporan los productos sujetos a tributación según el esquema tarifario de la Tabla 4. Estos incluyen soluciones líquidas con o sin nicotina consumidas mediante cigarrillos electrónicos o vareadores (desechables o recargables), cigarrillos de tabaco para calentar y nicotina oral. Las proyecciones consideran además una proporción de consumo proveniente del mercado ilegal. Cabe señalar que el potencial de recaudo podría ser aún mayor, dado que no se han incluido datos sobre los dispositivos utilizados para la administración de estos productos ni posibles modalidades de consumo que puedan emerger en el futuro.

Figura 4. Recaudo nuevos productos (cifras en términos reales)



Fuente: elaboración propia FND.

Como se observa, el recaudo estimado muestra una dinámica creciente entre el primer y segundo año. Esta tendencia se explica por el comportamiento del componente *ad valorem*, que refleja los precios de los productos gravados, como por el crecimiento del componente específico, el cual se ajusta automáticamente año tras año con base en el índice de precios al consumidor (IPC) más 4 puntos porcentuales.

Este diseño tarifario progresivo garantiza que el recaudo mantenga su valor real en el tiempo y que el impuesto tenga un efecto sostenido tanto en términos fiscales como en salud pública. La combinación de ambos componentes permite capturar mejor las distintas características del mercado: mientras el componente *ad valorem* responde al valor comercial de los productos, el específico asegura una carga mínima fija por unidad. En conjunto, el esquema tarifario propuesto muestra ser eficaz para fortalecer la sostenibilidad del recaudo asociado a los nuevos productos, al tiempo que preserva la capacidad tributaria frente a la inflación.

3. Cuadro comparativo ley actual

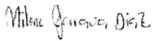
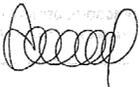
LEY ACTUAL	PROPUESTA PROYECTO DE LEY
<p>Artículo nuevo</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, regulado por la Ley 223 de 1995, la Ley 1393 de 2010 y la Ley 1819 de 2016, mediante la ampliación de su hecho generador al consumo de productos de nicotina y tabaco destinados al uso sin combustión, la inclusión de los dispositivos necesarios para su administración, la regulación de su destinación y la modificación del régimen tarifario aplicable.</p>
<p>Artículo 207. Hecho Generador. Está constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, en la jurisdicción de los departamentos.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 207. Hecho generador. Constituye hecho generador del impuesto al consumo, dentro de la jurisdicción de los departamentos, el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, picadura, rapé, chimú, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión, dispositivos electrónicos u otros mecanismos necesarios para el consumo de los productos antes mencionados, así como cualquier otra modalidad tecnológica o innovación futura que permita el consumo de tabaco o nicotina sin combustión.</p> <p>El impuesto que se genere por estos productos deberá declararse y pagarse conforme lo establecido en el artículo 213 de la Ley 223 de 1995, en el formulario de declaración que para el efecto defina la Federación Nacional de Departamentos (FND), en coordinación con los departamentos y el Distrito Capital.</p>
<p>Artículo 210. Base Gravable. La base gravable de este impuesto está constituida por el precio de venta al detallista, en la siguiente forma:</p> <p>a) Para los productos nacionales, el precio de venta al detallista se define como el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo;</p> <p>b) Para los productos extranjeros, el precio de venta al detallista se determina como el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.</p> <p>Parágrafo. En ningún caso el impuesto pagado por los productos extranjeros será inferior al promedio del impuesto que se cause por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de igual o similar clase, según el caso, producidos en Colombia.</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, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 210. Base Gravable. La base gravable del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión, se liquidará teniendo en cuenta un componente específico y un componente <i>ad valorem</i>, cada uno de los cuales tendrá la siguiente base gravable:</p> <p>1. La base gravable del componente específico es la cantidad (en peso) o volumen de productos, expresados en gramos o mililitros de contenido, así:</p> <p>En el caso de cigarrillos, tabacos, cigarros, y cigarrillos, será la cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido.</p> <p>Para las soluciones líquidas, con o sin nicotina, utilizadas en cigarrillos electrónicos o vapeadores -ya sean desechables o recargables-, incluyendo aquellas integradas en estos dispositivos, la base gravable del componente específico será el volumen expresado en mililitros.</p> <p>Para los consumibles de tabaco calentado, la picadura, rapé o chimú, la nicotina oral, sistemas dérmicos o transdérmicos y cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido a través de modalidades sin combustión, la base gravable del componente específico serán los gramos de contenido del producto.</p> <p>2. La base gravable del componente <i>ad valorem</i> será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>En el caso de los cigarrillos, tabaco elaborado, cigarros y cigarrillos el precio de venta al público corresponderá al valor de venta por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcional a su contenido. Esta misma regla será aplicable para los cigarrillos de tabaco para calentar.</p> <p>Para la picadura, rapé y chimú, la tarifa del componente <i>ad valorem</i> 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.</p> <p>Para las soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de nicotina oral, sistemas dérmicos o transdérmicos, y cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido a través de modalidades sin combustión, la base gravable corresponderá al precio de venta al público por unidad del producto. La misma regla será aplicable para los dispositivos necesarios para la administración de dichas sustancias.</p> <p>Parágrafo 1°. El componente <i>ad valorem</i> también se causará en relación con los productos nacionales que ingresen al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p>

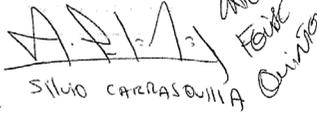
LEY ACTUAL	PROPUESTA PROYECTO DE LEY
	<p>Parágrafo 2º. La participación del Distrito Capital del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado al que se refiere el artículo 212 de la Ley 223 de 1995 y sus modificaciones, también será aplicable en relación con el componente <i>ad valorem</i> que se regula en este artículo.</p> <p>Parágrafo 3º. Para efectos de la certificación de que trata el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente a través de terceros, todas las gestiones indispensables para determinar semestralmente el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto de consumo. Esta certificación deberá expedirse antes del 1º de enero de cada año y del 1º de julio de cada año.</p> <p>El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo.</p> <p>Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los datos solicitados para efectos de determinar el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto al consumo. Las personas naturales o jurídicas que incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) estarán sujetas a las sanciones y multas señaladas en el artículo 57 de la Ley 2335 de 2023.</p>
<p>Artículo 211. Tarifas del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. A partir del año 2017, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos, \$1.400 en 2017 y \$2.100 en 2018 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido. 2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de \$90 en 2017 y \$167 en 2018. <p>Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año 2019, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1º de enero de cada año las tarifas actualizadas.</p> <p>Parágrafo . Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos serán destinados a financiar el aseguramiento en salud.</p>	<p>Artículo 4º. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 211. Tarifas Componente Específico. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las tarifas del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para los cigarrillos, tabaco elaborado, cigarros y cigarritos la tarifa será de \$4.068 por cada cajetilla de veinte unidades (20) o proporcionalmente a su contenido. 2. La tarifa para los cigarrillos de tabaco calentado y de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, será de \$500 por cada gramo. 3. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé, chimú será de \$1000. 4. La tarifa para soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, será de \$1000 por mililitro de solución líquida. 5. La tarifa por cada gramo o fracción de gramo (cuando el contenido sea inferior a un gramo) de productos de nicotina de consumo oral, dérmico o transdérmico será de \$1000. <p>Las anteriores tarifas del componente específico se actualizarán anualmente, a partir del año 2026, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más cuatro (4) puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1º de enero de cada año las tarifas actualizadas.</p> <p>Parágrafo. Del valor recaudado por concepto del componente específico se destinará un 16% con destino al deporte y recreación, correspondiente al Impuesto al deporte creado por la Ley 30 de 1971 y el saldo será un ingreso corriente de libre destinación para la entidad territorial. Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto, serán destinados a cofinanciar el aseguramiento en el régimen subsidiado de salud. Este valor será calculado de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Cuando la diferencia sea negativa, la entidad territorial disminuirá el aporte al aseguramiento en salud de los períodos siguientes, si resulta necesario.</p> <p>En caso de que la entidad territorial cubra la totalidad de la Liquidación Mensual de Aportes con las rentas destinadas a la cofinanciación del régimen subsidiado de salud, los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto se podrán destinar a financiar proyectos de inversión en salud y al fortalecimiento de las funciones esenciales y competencias asignadas por la ley a las Direcciones Territoriales de Salud de los departamentos y el Distrito Capital.</p>

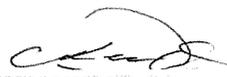
LEY ACTUAL	PROPUESTA PROYECTO DE LEY
<p>Artículo 6°. Componente ad Valorem del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se adiciona con un componente <i>ad valorem</i> equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución clasificados por el DANE como grandes almacenes e hipermercados minoristas, certificado por el DANE, según reglamentación del Gobierno nacional, actualizado en todos sus componentes en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor.</p> <p>Este componente <i>ad valorem</i> 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 y se regirá por las normas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.</p> <p>Parágrafo 1°. Para la picadura, rapú y chimú, el <i>ad valorem</i> 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.</p> <p>Parágrafo 2°. El componente <i>ad valorem</i> también se causará en relación con los productos nacionales que ingresen al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> <p>Parágrafo 3°. La participación del Distrito Capital del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado a que se refiere el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, también será aplicable en relación con el componente <i>ad valorem</i> que se regula en este artículo.</p> <p>Parágrafo 4°. La destinación de este componente <i>ad valorem</i> será la prevista en el artículo 7° de la Ley 1393 de 2010.</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6°. Tarifas Componente ad valorem. La tarifa del componente <i>ad valorem</i> del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vareadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión y de los dispositivos necesarios para el consumo de las sustancias, será equivalente a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 15% para los cigarrillos, tabaco elaborado, cigarros y cigarrillos. 2. 10% para los cigarrillos de tabaco calentado y cualquier otro producto de tabaco similar consumido mediante modalidades sin combustión. 3. 10% para la picadura, rapé, chimú. 4. 20% para soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables. 5. 28% para productos de nicotina de consumo oral, dérmico o transdérmico. 6. 10% para los dispositivos necesarios para el consumo de las sustancias de los productos mencionados en los literales anteriores, incluidos sistemas de calentamiento, vaporizadores, hookahs, infusores y análogos. <p>Parágrafo 1°. La destinación del componente <i>ad valorem</i> será la prevista en el artículo 7° de la Ley 1393 de 2010.</p>
<p>Artículo 7°. Destinación. Los recursos que se generen con ocasión de la sobretasa a que se refiere el artículo anterior, serán destinados por los departamentos y el Distrito Capital, en primer lugar, a la universalización en el aseguramiento, incluyendo la primera atención a los vinculados según la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional; en segundo lugar, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. En caso de que quedaran excedentes, estos se destinarán a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda, la cual deberá sujetarse a las condiciones que establezca el Gobierno nacional para el pago de estas prestaciones en salud.</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1393 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7°. Destinación. Los recursos que se generen por el componente <i>ad valorem</i> del impuesto, de que trata el artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, serán destinados por los departamentos y el Distrito Capital, en primer lugar, al aporte que se realiza para cofinanciar el aseguramiento en el régimen subsidiado de salud, incluyendo la primera atención en salud que requiera la población pobre no asegurada mientras realiza la afiliación que corresponda al sistema de seguridad social en salud y en caso de que quedaran excedentes, se podrán destinar a financiar proyectos de inversión en salud y al fortalecimiento de las funciones esenciales y competencias asignadas por la ley a las Direcciones Territoriales de Salud de los departamentos y el Distrito Capital.</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 y tabaco elaborado 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 y tabaco elaborado, 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 7°. Modifíquese el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 143 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará 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, así como del consumo de soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión, 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, tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión, de procedencia extranjera, en el ámbito de su jurisdicción, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 19 de 1970. El impuesto que se genere se distribuirá de la siguiente manera: el setenta por ciento (70%) para el Distrito Capital y el treinta por ciento (30%) restante para el departamento de Cundinamarca.</p>
<p style="text-align: center;">CAPITULO IX.</p> <p>IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO.</p> <p>(Este capítulo contiene el hecho generador, sujetos pasivos, causación, base gravable, tarifa y participación del distrito capital).</p>	<p>Artículo 8°. Modifíquese el título del CAPÍTULO IX de la Ley 223 de 1995, así:</p> <p>Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión.</p>

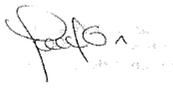
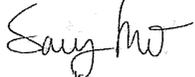
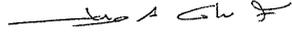
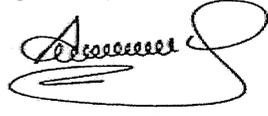
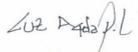
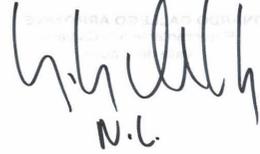
LEY ACTUAL	PROPUESTA PROYECTO DE LEY
<p>CAPITULO X. DISPOSICIONES COMUNES AL IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES Y AL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO (Este capítulo contiene el Período Gravable, Declaración y Pago de los Impuestos, prohibición, Obligaciones de los Responsables o Sujetos Pasivos, Productos Introducidos en Zonas de Régimen Aduanero Especial, Distribución de los Recaudos del Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, Señalización, Sistema Único Nacional de Control de Transporte, Responsabilidad por Cambio de Destino, Administración y Control, Aprehensiones y Decomisos, Saneamiento Aduanero, Destino de los Productos Aprehendidos y Decomisados o en Situación de Abandono.)</p>	<p>Artículo 9º. Modifíquese el título del CAPÍTULO X de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así: Disposiciones comunes al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión.</p>
<p>CAPITULO XI. DISPOSICIÓN COMÚN AL IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS, AL IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES, Y EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO (Este capítulo contiene la creación del Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros).</p>	<p>Artículo 10. Modifíquese el título del CAPÍTULO XI de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así: Disposiciones comunes al impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos; al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas -con o sin nicotina- consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, productos de administración oral, sistemas dérmicos o transdérmicos; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco o nicotina consumido mediante modalidades sin combustión.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p>Artículo 11. Norma de remisión. En lo no regulado en la presente ley, en materia de deberes, obligaciones formales, obligaciones sustanciales, codificación única, procedimiento y régimen sancionatorio de los sujetos pasivos de este impuesto, serán aplicables las normas contenidas en la Ley 223 de 1995, Ley 1762 de 2015, Ley 1819 de 2016, el Decreto Ley 2106 de 2019, el Estatuto Tributario Nacional y las disposiciones aplicables al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p>Artículo 12. Norma de transición. Las modificaciones ordenadas por la presente ley para el impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, entrarán en vigencia a partir del tercer mes siguiente a su sanción, plazo en el cual el Gobierno nacional deberá expedir la reglamentación de que trata el artículo 3º y adecuarse los formularios de declaración del impuesto al consumo de productos nacionales y extranjeros de que trata la presente ley, ante el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de productos extranjeros y ante las entidades territoriales. Adicionalmente, y de conformidad con el numeral 2 del artículo 3º de la presente ley, durante el mismo plazo, el DANE deberá garantizar la implementación del mecanismo de certificación de precios de venta al público, el cual será obligatorio para los productores e importadores.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p>Artículo 13. Vigencias y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior respecto a la aplicación de las disposiciones tributarias y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>

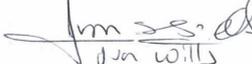
De los honorables Congressistas,

 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 MILENE JARAVA DÍAZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre
 Wilder Iberson Escobar Ortiz Representante a la Cámara Departamento de Caldas	 ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA. Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.
 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde

 Marcela Castillo₅₁
 Silvio Carrasquilla
 ANILLOS FÉLIX
 Quintero

 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara Catatumbo	 KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República
 JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO Senador de la República	 ALEXANDER GUARÍN SILVA Representante a la Cámara Departamento del Guainía
 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Partido Liberal Departamento Putumayo	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia
 Nicolás Barguil Cubillos Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA Senador

 LEONARDO GALLEGO ARROYAVE Representante a la Cámara Valle del Cauca	 Germán José Gómez López Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes
 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA Representante a la Cámara Departamento de La Guajira
 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la Cámara Bogotá	 Ana Carolina Espitia Jerez Senadora de la República
 LUZ AYDA PASTRANA LOAIZA Representante a la Cámara Huila	 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 Juan Daniel Peñuela Calvache Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 N.C.


 Juan Willis


 CRISTIAN GALINDO

SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de Julio del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 136 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR. Wadith Alberto Manzur y otros.


 SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1317 - Miércoles, 6 de agosto de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY Págs.

Proyecto de Ley número 133 de 2025 Cámara, por medio de la cual la nación honra y exalta el proceso de paz del occidente de Boyacá, como un acuerdo regional que se ha mantenido vigente, conmemora sus 35 años y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de Ley número 136 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado y se dictan otras disposiciones. 6