REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1796 Bogotá, D. C., jueves, 12 de noviembre de 2026 EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 045 DE 2026 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 4 noviembre de 2026

Honorable Representante

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

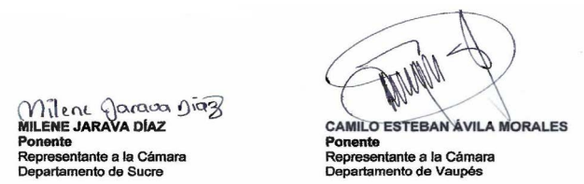
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley número 045 de 2026, *por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

De acuerdo con la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en la Constitución Política y en los artículos 150 y 153 la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de **Ponencia Positiva** para **Primer Debate en Cámara al Proyecto de Ley número 045 de 2026**, *por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones*.

De los honorables Representantes,



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 045 DE 2026 CÁMARA

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

El presente Informe de Ponencia tiene como finalidad exponer los elementos esenciales del proyecto, sus fundamentos, propósitos y alcance, así como las razones que sustentan su trámite legislativo. Para tal efecto, el documento se desarrolla en los siguientes términos:

1. Trámite legislativo
2. Objeto del proyecto de ley
3. Contenido del proyecto de ley
4. Fundamentos constitucionales y jurisprudenciales

5. Justificación del proyecto de ley

6. Antecedentes

7. Consideraciones de los ponentes

8. Circunstancias o eventos que pueden generar posibles conflictos de intereses

9. Proposición

10. Texto propuesto para primer debate

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

La iniciativa objeto de estudio es de origen parlamentario, radicada en el Congreso de la República el día 22 de julio de 2026, por parte de la Senadora Norma Hurtado y otros congresistas. Fue publicado en la Gaceta del Congreso número 917 de 2026.

La Mesa Directiva, mediante oficio número CTCP 3.3.369-26 del 14 de octubre de 2026, designó como Ponentes a los honorables Representantes Milene Jarava Díaz y Camilo Esteban Ávila Morales, con el fin de rendir el presente Informe de Ponencia para primer debate.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como finalidad contribuir a la reducción de los efectos adversos en la salud pública asociados al consumo de cigarrillos, productos de tabaco y sus derivados, sucedáneos o imitadores, incluidos los Productos de Tabaco Calentado (PTC), los Productos de Nicotina Oral (PNO), los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

Para tal efecto, la iniciativa propone la adopción de medidas de carácter fiscal orientadas a incrementar el precio de venta al público de dichos productos, como mecanismo para desincentivar su consumo y, en particular, retrasar la edad de inicio en su utilización. Esta estrategia busca reducir la exposición de la población a los riesgos sanitarios derivados de su consumo, con especial énfasis en la protección de los niños, niñas y adolescentes, en su condición de sujetos de especial protección constitucional.

En este sentido, el incremento de los precios constituye un instrumento de política pública dirigido a disminuir la demanda de estos productos, limitar su accesibilidad económica y contribuir a la prevención de enfermedades asociadas a su consumo. De esta manera, la iniciativa procura generar beneficios para la salud individual y colectiva, tanto mediante la reducción de los riesgos para las personas consumidoras como a través de la protección de quienes se encuentran expuestos a los efectos nocivos del consumo de tabaco y productos relacionados

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto cuenta con nueve (9) artículos incluida la vigencia. El incremento del precio de venta al público que se detalló en el objetivo de la iniciativa se despliega técnicamente a través de dos vías: en primer lugar, modificando el **artículo 211 de la Ley 223 de 1995** para determinar el incremento sobre las tarifas del componente específico del impuesto al consumo que desde la entrada en vigencia de la ley sería:

- Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarritos de trece mil pesos **($13.000)** por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.

- De **mil quinientos pesos ($1500)** por cada gramo de picadura, rapé, chimú y Productos de Nicotina Oral (PNO).

- Adicionalmente, se crea la tarifa del componente específico del impuesto al consumo para soluciones líquidas (con o sin nicotina) de sucedáneos o imitadores, correspondiente **a dos mil pesos ($2.000)** por mililitro.

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

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

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

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

a) *Ad valorem*: se cobra sobre el precio del producto (de venta, de fábrica, al por mayor, al detal, etc.). Este tipo de gravamen presenta ventajas por su fácil aplicabilidad, así como por la progresividad que representa al castigar el consumo según su precio de mercado.

b) Específico: se aplica este gravamen según las características del producto, por ejemplo, los gramos de tabaco presentes, los mililitros de líquido consumible, los miligramos de nicotina.

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

4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES

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

*"**Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado**. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. **Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida**, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".* (Resaltado fuera de texto).

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

En tal medida, cuando se va decantando el catálogo de derechos fundamentales se hace mención a la protección de los niños, resaltando la integridad física, la salud y una alimentación equilibrada para ellos, así, la disposición es totalmente aplicable al proyecto de ley, en vista que la infancia y la adolescencia son los segmentos de la población que más consumen los productos que se pretenden gravar. El **artículo 44** de la Constitución Política indica:

*"**Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños. La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social**, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (...)".*. (Resaltado fuera de texto)[1].

Adicionalmente, el **artículo 49**[2] señala que la prestación del servicio de salud está a cargo del Estado, y se resalta la obligación de toda persona por procurar por el cuidado integral de su salud: el presente proyecto de ley busca hacer efectivos estos mandatos constitucionales.

*"**Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.** Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de **promoción, protección y** recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...). **Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad** (...)".* (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el **artículo 95-9** en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado; por otro lado, el **artículo 338** donde se consagra el principio de legalidad tributaria, indicando que las leyes deben fijar directamente todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente proyecto de ley; y, por último, el **artículo 359** que establece la posibilidad de establecer rentas con destinación específica cuando se trate de inversión social.

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

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

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

"**Artículo 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las

---

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

[2] Sobre el artículo ver la siguiente jurisprudencia concordante: C-479-92; C-517-92; C-559-92; C-560-92; C-580-92; C-590-92; C-176-96; C-045-2001; C-506-2001; C-540-2001; C-580-2001; C-646-2001; C-742-2001; C-828-2001; C-837-2001; C-867-2001; C-921-2001; C-1173-2001; C-1250-2001; C-006-2002; C-010-2002; C-013-2002; C-092-2002; C-109-2002; C-130-2002; C-157-2002; C-176-2002; C-184-2002; C-066-03; C-331-03; C-040-04; C-124-04; C-227-04; C-349-04; C-510-04; C-355-06; C-1041-07; C-260-08; C-491-12.

destinadas para inversión social. 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías".

En lo atinente a la iniciativa congresional en materia tributaria, es menester aclarar que no existe iniciativa privativa del Gobierno nacional en asuntos tributarios, es un mito que se está volviendo realidad y está tomando fuerza en contra de las iniciativas del Congreso de este tipo, para cercenar desde un inicio cualquier debate que se proponga por el Legislativo frente al tema.

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

Así, es imperativo destacar que el numeral 11 del artículo 150 de la Carta se refiere a temas de índole presupuestal o de gasto público cuando dice "11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" como ya lo ha mencionado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos[3], por lo cual no existe iniciativa exclusiva gubernamental en este aspecto, y es perfectamente posible que cualquier congresista proponga motu proprio la creación o modificación de tributos, siempre y cuando no se propongan exenciones a los ya existentes de orden nacional y el debate inicie en la Cámara de Representantes, conforme indica el artículo 154 en comento.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

5.1. Problemas que se buscan atender

• Prevalencia de Enfermedades No Transmisibles (ENT) causadas por el consumo de tabaco.

• Iniciación temprana del consumo de tabaco en niños, niñas, adolescentes (NNA) y jóvenes y fácil acceso, económicamente hablando, a dispositivos de vapeo, sobre todo en menores de edad.

• Casos de complicaciones médicas por utilización de vapeadores y efectos de largo plazo en la salud mental y física de NNA.

• Contaminación por disposición inadecuada de colillas de cigarrillo.

Si estas problemáticas no se atienden:

• La asequibilidad de los cigarrillos y vapeadores permite que la edad de iniciación sea cada vez más baja, exponiendo a nuestros NNA a los efectos a largo plazo, mentales y físicos, del consumo de estas sustancias.

• Iríamos en contravía de las metas de reducción de la prevalencia de ENT causadas por el consumo de tabaco.

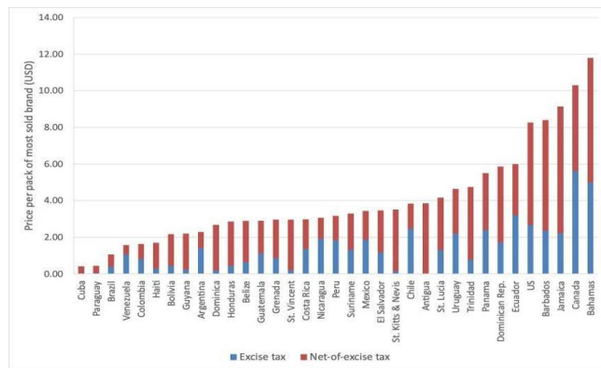
• Colombia se mantendría alejada de los estándares internacionales recomendados por la Organización Mundial de la Salud en materia de lucha contra el consumo de tabaco y de los compromisos adquiridos como Parte del Convenio Marco para el Control de Tabaco, un tratado de derechos humanos que hace parte del bloque de constitucionalidad.

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

5.2. Datos y cifras de validación del problema

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

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



Fuente: World Bank, Global Tax Program

Según el Manual Técnico de la OMS sobre política y administración del impuesto sobre el tabaco[4]:

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

Colombia se aleja de esta meta. Según el Reporte Global sobre la Epidemia de Tabaco de la OMS, entre 2020 y 2022 la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de tabaco aumentó **15,2%**, mientras que el precio de la marca más vendida subió **28,1%**. Como resultado **el peso de la tarifa cayó de 43,6% a 39,2%[5].** En el ranking mundial del Tobacco Tax Scorecard Colombia obtiene una calificación de 3.5 sobre 5 con los datos de 2022[6]. Pero debido

---

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

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

5 https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/372043/9789240077164-eng.pdf?sequence=1 (pág 128)

6 Drope, J., Oo, S., Lee, H., Dorokhina, M, Guerrero-López, C., Rodríguez-Iglesias G., Mugosa, A., Mirza, M., Bontu, A., & Chaloupka, F. (2024). Tobacconom-

al aumento en la asequibilidad desde entonces, se anticipa una caída en la calificación en la próxima medición. En múltiples instancias las tabacaleras argumentan que no se puede subir el precio vía impuestos por el problema del contrabando, pero los datos indican que estas suben los precios por encima de la presión que ejercen los impuestos.

Cifras de muertes en Colombia por Tabaco - Ministerio de Salud y Protección Social[7]:

• El 90,2% de las personas en Colombia no fuman (9,8% consumen toda forma de nicotina). A pesar de esto, **34.800 personas** mueren por enfermedades atribuibles al consumo del tabaco.

- 3.076 son causadas por los cánceres de tráquea, bronquios y pulmón.

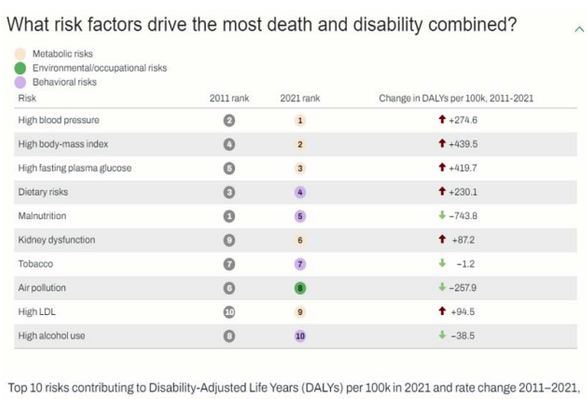
- 8.595 muertes causadas por las enfermedades isquémicas de corazón son atribuibles al consumo de tabaco.

- 4.337 muertes causadas por enfermedades cerebrovasculares son atribuibles al consumo de tabaco.

- 4.584 muertes causadas por las enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores son atribuibles al consumo de tabaco.

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

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



Fuente: healthdata.org[9]

5.3. Este proyecto cómo les mejora la vida a las personas y a quién beneficia

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

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

Proyecciones del impuesto (Fundación Anáas):

1. Disminuye el cáncer y las enfermedades no transmisibles

2. Se buscan evitar **534 mil** muertes prematuras entre los cerca de 4 millones de fumadores actuales (1,1 millones dejaría de fumar y la mitad se salvaría de morir)

3. **Se espera recaudar 1,4 billones de pesos al año sólo por el componente específico del impuesto.**

4. Se espera que con esta medida **1,1 millones** de personas dejen de fumar

5. El país se puede ahorrar al menos **$2,2 billones al año**, que es lo que le cuestan los casos evitables de cáncer del pulmón, EPOC, ACV e infartos atribuibles al consumo de tabaco.

6. Colombia tendría precios cercanos a los estándares internacionales. En dólares internacionales el precio se acercaría al observado en 2022 en Uruguay o Panamá.

7. Se cuida el medio ambiente

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

• La implementación de un aumento rápido y grande de la tarifa del componente específico del impuesto al consumo que para 2024 está en los **$3.725**.

• Ambientes libres de humo.

• Acciones de inspección y vigilancia para mejorar el cumplimiento de ambientes libres de humo y otras medidas sanitarias de control de tabaco.

El debilitamiento de estas medidas en los últimos años produjo un **estancamiento en la reducción de la**

ics cigarette tax scorecard (3rd ed.). Baltimore, MD: Bloomberg School of Public Health, Johns Hopkins University. www.tobacconomics.org

7 https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-mantiene-tendencia-a-la-baja-en-consumo-de-tabaco.aspx

8 https://www.ssph-journal.org/journals/international-journal-of-public-health/articles/10.3389/ijph.2022.160

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

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

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

- El aumento de impuestos reducirá el número de fumadores de 3,9 a **2,8** millones
- **El impuesto al tabaco contribuye a combatir la pobreza** por cuanto los hogares que no son pobres pueden ser empujados por debajo de la línea de pobreza por los altos costos de atención médica del tratamiento de las enfermedades no transmisibles causadas por el tabaquismo; por lo tanto, las muertes evitadas por tabaquismo se traducen en nuevos casos evitados de hogares que caen en la pobreza. Las estimaciones sugieren que **el aumento de impuestos evita que 23,3 mil personas caigan en la pobreza (del grupo de fumadores activos)**
- Al evitar muertes por tabaquismo, los impuestos al tabaco también contribuyen a evitar pérdidas en el capital del conocimiento. **El aumento de impuestos evita la pérdida de 11 años de educación por fumador** (≈ el número de años necesarios para completar la escuela intermedia)

Según el informe de la comisión de estudios del sistema tributario territorial[11]:

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

5.4. Mitos del aumento del impuesto al consumo de tabaco

Es falso que exista una relación automática y proporcional con el aumento del contrabando[13]: el comercio ilícito de productos de tabaco siempre ha sido la excusa de la industria tabacalera para frenar el aumento de impuestos. La Reforma Tributaria de 2016 demostró que no hubo un aumento considerable de contrabando en las regiones. Incluso los departamentos de frontera presentaron aumento en sus ingresos con el impuesto. La lucha contra este flagelo no debe ser un argumento para oponerse a medidas legislativas de salud pública como lo es este proyecto de ley. Además, existe un instrumento internacional que Colombia no ha ratificado y que le entregaría al país mejores herramientas para la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco, se trata del **Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco de la OMS** del cual Colombia es signatario pero que no ha sido priorizado por los sectores de Salud, Comercio, Industria y Turismo y Hacienda para su ratificación ante el Congreso de la República.

Es falso que sea un impuesto de orden territorial: este es un impuesto de orden nacional cedido a los territorios. La Corte Constitucional en Sentencia **C-414/12**, expresó que los departamentos y municipios no pueden expedir modificaciones sobre este impuesto.

Es falso que no exista evidencia para justificar la pertinencia del impuesto al tabaco y a vapeadores: es usual que la industria y sus lobbistas presenten informes aparentemente científicos que financia la misma industria para contradecir el cúmulo de diagnósticos y evidencia robusta y libre de conflictos de interés de distintas fuentes que justifican la pertinencia del impuesto.

Es falso que exista financiación o incidencia de alguna ONG o el ánimo de restringir libertades: es común que la industria tabacalera de Colombia trate de desvirtuar y calumniar a quienes impulsan esta causa acusándolos de estar sesgados por influencia de supuestas financiaciones de ONG y con el falso argumento de que se quiere "prohibir" y "coartar la

10 https://www.ssph-journal.org/journals/international-journal-of-public-health/articles/10.3389/ijph.2022.1604353/full

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

12 https://www.icesi.edu.co/proesa/images/mesa/MESA_2022_El_Origen.pdf (pág. 49)

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

libertad" de las personas en su toma de decisiones. Nada más alejado de la realidad.

Es falso que se prohíban los vapeadores: el proyecto de ley no propone prohibir los vapeadores, como sí se ha hecho en 30 países, sino crearles un impuesto con el objetivo de reducir los daños que causan a la salud pública.

5.5. El proyecto de ley a la luz del convenio marco para el control del tabaco y de organizaciones internacionales

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

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

Un aspecto clave subyacente a las medidas aprobadas dentro del Convenio Marco involucra la adopción de medidas sobre precios e impuestos en materia de tabaco. Estas, bajo un principio universal: la consolidación de medidas efectivas que permitan desincentivar el consumo de tabaco. Esto reviste una importancia máxima toda vez que, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, "el precio del cigarrillo en Colombia es bajo comparado con el de otros países de ingreso similar"[14].

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

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

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

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

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

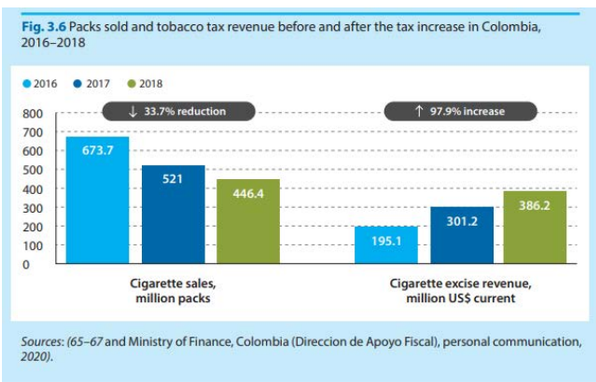
- La estructura del impuesto es importante. Cuanto más sencilla es mejor
- Dar mayor peso al componente específico que al *ad valorem* cuando esto sea posible
- Contemplar aumentos grandes del impuesto para reducir la asequibilidad de los productos
- Ajustar automáticamente el componente específico por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

La evidencia internacional y los resultados obtenidos con el aumento de este impuesto en Colombia corroboran que los impuestos cumplen su propósito como medida de reducción del consumo y son un mecanismo protector de niños, niñas y adolescentes porque reduce la incidencia de consumo de tabaco en este grupo de la población, es decir, reduce el número de nuevos fumadores. Importante por cuanto desde la academia se ha comprobado que un aumento sobre

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

el precio de tabaco disminuye de manera efectiva el consumo y con esto se minimizan las enfermedades no transmisibles.

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



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



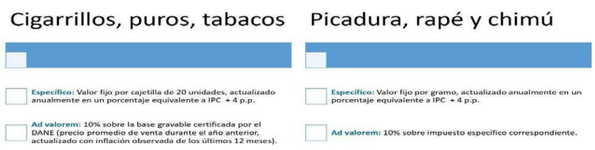
Colombia: Precios reales y prevalencia de tabaquismo en encuestas poblacionales. 1988-2019

Fuente: cálculos de Fundación Anáas con base en encuestas del Observatorio de Drogas (2007 -2019) y del Ministerio de Salud para años anteriores y datos del IPC del DANE.

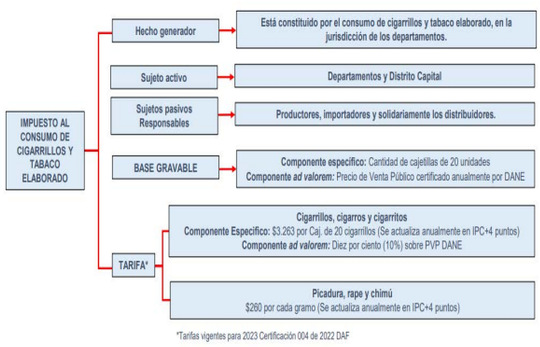
5.6. Reseña histórica del impuesto

La regulación tributaria para los cigarrillos y demás productos de tabaco ha sido objeto de varias modificaciones con el paso del tiempo[16], pues desde 1995 se ha pasado de tener un impuesto *ad valorem* del 55% (Ley 223 de 1995), a contar con un impuesto específico reflejado en una tasa por cajetilla[17] si el precio resultase mayor o menor a $2,000 (Ley 1111 de 2006) como instrumento de reducción del contrabando que produjo la tributación original, para luego imponer una sobretasa al IVA de 10% (Ley 1393 de 2010), lo cual ha dado como resultado un impuesto mixto aplicable a los cigarrillos tradicionales y los Productos de Tabaco Calentado (PTC)[18].

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



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



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

Vale la pena agregar que, en relación con el impuesto sobre las ventas de productos sujetos al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, esto es, los cigarrillos, tabacos, cigarros, cigarritos, picadura, rapé, chimú y los Productos de Tabaco Calentado (PTC), se excluye de su base gravable el impuesto al consumo y el destinado al deporte, de conformidad con lo señalado en el artículo 1.3.1.8.1. del Decreto Único 1625 de 2016, según el cual *"(...) La base gravable sobre la cual se aplica la tarifa del impuesto sobre las ventas será el precio total de venta, de conformidad con lo previsto en el artículo 447 y*

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

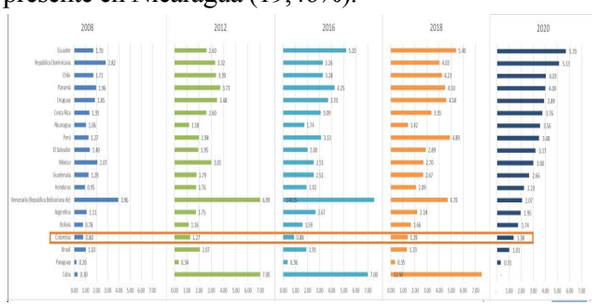
16 La tributación primigenia se evidencia a partir de la Ley 30 de 1971 y la Ley 14 de 1983, este último aplicando un tributo adicional del 10% a los cigarrillos de producción extranjera.

17 Se estableció que la tarifa sería de $400 y $800 por cajetilla de 20 unidades o proporcional a su contenido.

18 La Resolución 153 de 2018 de la DIAN extendió la tributación aplicada a los productos de tabaco a las cápsulas de cigarrillos electrónicos, incluyendo los headsticks, al entenderse que su composición a base de nicotina permite ese tratamiento fiscal.

siguientes del Estatuto Tributario, excluyendo en todas las etapas el impuesto al consumo y el destinado al deporte que se encuentra incorporado en el mismo. (...)".

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



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

En todo caso, en Colombia no existe una tributación concreta para los cigarrillos electrónicos y vapeadores[19], lo cual ha motivado diferentes intentos de legislación para extender su contribución al fisco nacional, como se explica en el apartado que sigue a continuación:

5.6.1. Intentos de regulación tributaria

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

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

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

Por otra parte, el proyecto de ley propuso gravar los líquidos consumibles en Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y Sistemas Similares Sin Nicotina, utilizando equivalencias basadas en la nicotina presente en cigarrillos comerciales, destacando la importancia de tener en cuenta la cantidad de nicotina absorbida por el cuerpo al fumar (entre 1,1 mg y 1,7 mg por cigarrillo), lo que lo llevó a proponer tarifas iniciales de $500 en 2021, con aumentos progresivos hasta $800 en 2023 por mililitro de líquido consumible.

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

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

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

Al proponer la extensión de la tarifa del 150%[22] de la base gravable a los elementos denominados "derivados,

19 Entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público han manifestado la posibilidad de gravar productos que encajen dentro del concepto de sucedáneos, sustitutos e imitadores del tabaco. Sin embargo, en el Anexo 1 se relacionan otro tipo de impuestos a los que están sujetos las empresas que desarrollan las actividades de producción y comercialización de productos de tabaco en Colombia.

20 Zabaraín D'Arce, A. (2020). Proyecto de Ley 339 de 2020 Cámara, *por la cual se actualiza y modifica el impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines y se dictan otras disposiciones*.

21 Peña et al. (2022). Proyecto de Ley número 274 de 2022 Cámara, *por el cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de tabaco, derivados, sucedáneos o imitadores y se dictan otras disposiciones,* https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-el-cual-se-crean-medidas-fiscales-de-prevencion-en-salud-publica-en-materia-de-tabaco-derivados-sucedaneos-o-imitadores-y-se-dictan-otras-disposiciones-impuesto-al-tabaco/12826/

22 La Federación Nacional de Departamentos conceptuó que esta tarifa incentivaría el contrabando e iría en

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

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

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

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

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

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

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

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

contravía de los rangos impositivos en otros países de entre 9,1% a 82,8% del precio de venta.

23 Resolución No. 153 de 2018 de la DIAN.

24 Zapata *et al* (2021). El diseño de un gravamen a productos de tabaco calentado, cigarrillos electrónicos y sistemas similares con y sin nicotina: Informe final. Fedesarrollo, Bogotá D.C.

un consumo semanal equivalente al de una cajetilla de cigarrillos tradicionales (400 caladas) o su equivalente en caladas para cigarrillos electrónicos o vapeadores.

	Insumo (a)			Sistema electrónico (b)	(a) + (b)
	Precio de venta al público prom. por gr*	Consumo por semana gr	Precio prom. Consumo por semana*	Precio prom. sistema electrónico por semana*	Costo prom. consumo por semana*
Tabaco de combustión**	441	12,0	5.287	-	5.287
Tabaco para calentar	1.292	6,0	7.754	2.918	10.672
Productos para vapeo***	840	1,8	1.546	350	1.896

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

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

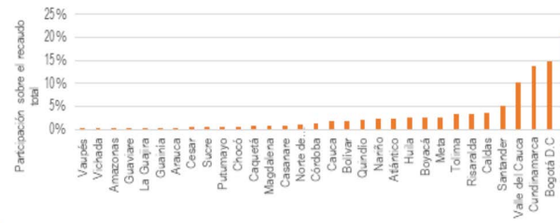
En conclusión, el análisis de costos indica que, a pesar de que los cigarrillos de combustión de gama media son más económicos que los tradicionales, el consumo de productos para vapeo resulta considerablemente más económico que ambas opciones, siendo tres (3) veces más barato que los cigarrillos de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

5.6.2. Recaudo y distribución

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

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

En 2022, el recaudo del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco[25] alcanzó una cifra de $1,6 billones de pesos, de los cuales $1,3 billones corresponden al componente específico y $307 mil millones al componente *ad valorem*. De dichas cifras, fue representativo el recaudo en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, al igual que el Distrito de Bogotá, quienes concentran el 59% del recaudo nacional. Por su parte, se resaltan los departamentos de Caldas, Nariño, Risaralda y Quindío, como los departamentos para quienes esta fuente representa una mayor proporción de sus ingresos, alcanzando en promedio un 17% del total de sus ingresos tributarios departamentales.

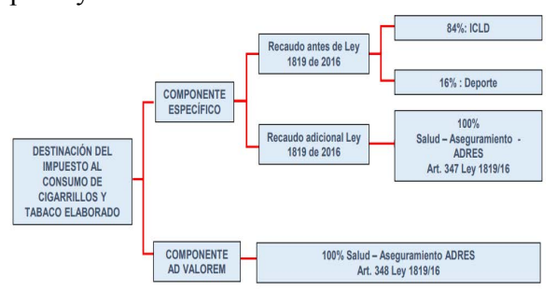


Recaudo del Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco por departamentos. Vigencia 2022. Fuente: MHCP con base en información de secretarías de Hacienda.

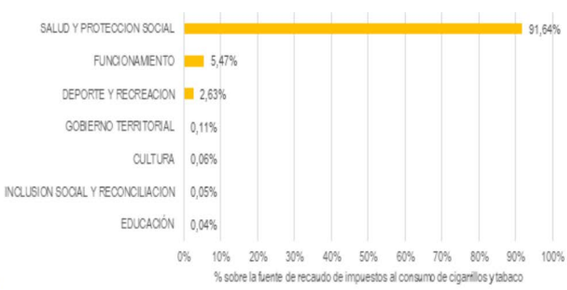


Recaudo del Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco. (Cifras en millones COP). Fuente: MHCP con base en información de secretarías de Hacienda.

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



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



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

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

5.7. Un proyecto para las familias: de la protección a nuestros niños, niñas y adolescentes

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

Este objetivo se busca a través de la reducción de la asequibilidad de los cigarrillos y vapeadores, que en últimas permite que la edad de iniciación sea cada vez más baja, exponiendo a NNA a los efectos a largo plazo, mentales y físicos, del consumo de estas sustancias. A continuación, se relacionan algunos datos que demuestran con certeza por qué las medidas que se toman en este proyecto de ley brindarían especial protección a NNA:

- **Entre 2020 y 2022 el país no pudo lograr hacer menos asequibles los cigarrillos.** Es decir, los niños, niñas y adolescentes pudieron comprarlos con facilidad[26].

- De acuerdo con la **Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar** de 2022 (población de 12 a 18 años) **el 11,1% de los estudiantes han consumido tabaco o cigarrillo alguna vez en su vida**, 11,4% hombres y 10,8% mujeres. **En cigarrillo electrónico, el 22,7% de esta población lo ha consumido alguna vez en la vida** y el 11,2% en el último mes.

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

- Se estima que el **38%** de consumidores pertenecen a esta población (Fundación Anaás)

- Se protege de forma efectiva a la población infantil y adolescente pues esta responde, o es particularmente sensible, a los aumentos de precio del cigarrillo.

[26] https://cdn.who.int/media/docs/default-source/country-profiles/tobacco/gtcr-2023/tobacco-2023-col.pdf?sfvrsn=288521cb_3&download=true (pág. 8)

6. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS

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

El Proyecto número 274 de 2022 Cámara fue un proyecto con amplio respaldo político y ciudadano que firmaron más de 30 congresistas de todas las bancadas de gobierno, oposición e independientes del Congreso de la República y que contó con el apoyo de organizaciones y entidades como Fundación Anáas, Instituto Nacional de Cancerología, PROESA, Sociedades Científicas, Liga Contra el Cáncer, Fundación Colombiana del Corazón, Sociedad Colombiana de Cancerología, Red Internacional de Promotores de los ODS y Red PaPaz.

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

Organización Panamericana de la Salud

El Proyecto de Ley número 274 de 2022, de aumentar el impuesto selectivo existente sobre los productos del tabaco contribuyendo a reducir su asequibilidad y, por lo tanto, el consumo, está en línea con los mandatos y la evidencia antes mencionados. De aprobarse, las medidas contempladas contribuirían a evitar muertes y enfermedades atribuibles al consumo de estos, como resultado de la reducción de su asequibilidad y por ende del consumo.

El Proyecto de Ley número 274, encamina la política de impuestos al tabaco a cumplir con un mayor número de mejores prácticas y a tener un mayor impacto en la salud de los colombianos, las cuales se encuentran delineadas tanto en la Directrices para la aplicación del artículo 6° del CMCT como en el Manual Técnico de la OMS sobre política y administración de impuestos al tabaco. Entre otras:

1. Aumentar los impuestos al tabaco de forma considerable para reducir la asequibilidad de los productos de tabaco;

2. Utilizar aumentos continuos de los impuestos selectivos al consumo de tabaco para alcanzar el objetivo de salud pública de reducir las muertes y enfermedades causadas por el consumo de tabaco;

3. Ajustar automáticamente los impuestos específicos al tabaco por inflación y crecimiento de los ingresos.

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

En la aplicación de impuestos y medidas regulatorias, es oportuno incluir a los SSSN y SEAN bajo la misma propuesta de impuestos, ya que estos dos tipos productos, en la práctica son casi indistinguibles. **Si bien los primeros de acuerdo a quienes los manufacturan o comercializan no contienen nicotina, testeos de los líquidos etiquetados como "cero-nicotina" han mostrado que de hecho si contenían nicotina.** Por eso, existe una imposibilidad real por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir las normas de poder determinar en la práctica cuáles sistemas tienen nicotina y cuáles no, dificultando por tanto la vigilancia del cumplimiento de la ley.

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

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

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

Instituto Nacional de Salud

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

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

i) Anderson *et al* (2020) reportó una disminución general en el uso del vapeo, en tanto que.

ii) Han *et al* (2021) reportó que personas que viven en estados con políticas de impuestos especiales al vapeo mostraron un incremento significativamente menor en la prevalencia del uso de estos dispositivos en comparación con los estados sin impuestos.

Las RSL reportaron estos dos estudios con riesgo de sesgo serio y moderado para el caso de Anderson *et al* (2020) y Han *et al* (2021), respectivamente.

iii) El estudio Choi *et al* (2021) reportó que, los estados con impuestos especiales sobre los vapeadores mostraron tendencias crecientes similares en el uso de estos dispositivos por parte de los jóvenes, en comparación con los estados sin impuestos especiales sobre los vapeadores.

Instituto Nacional de Cancerología

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

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

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

El Instituto Nacional de Cancerología como expresión de su misión por el control del cáncer, APOYA el Informe de Ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 274 de 2022 Cámara en razón a que los impuestos al tabaco y por ende a los dispositivos sucedáneos e imitadores del tabaco es la medida más costo-efectiva que evita el inicio del consumo de tabaco en los niños y favorece el abandono del tabaco en los adultos.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El esquema impositivo propuesto se ajusta prima facie a los requerimientos de los artículos III(2) y III(4) del GATT, teniendo en cuenta que el impuesto no establece tarifas diferenciales para productos nacionales y extranjeros. De hecho, el proyecto de ley establece una tarifa impositiva general, que, si bien discrimina dependiendo del producto sucedáneo del tabaco a gravar, esta diferenciación no se basa en el origen del producto (nacional o extranjero). En este sentido, encontramos que el contenido del proyecto de ley sería compatible con las obligaciones internacionales de Colombia, considerando que el esquema impositivo no resulta en un privilegio a los productos nacionales sucedáneos del tabaco, de conformidad con el artículo III del GATT de la OMC.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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

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

7. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Los autores de la iniciativa fundamentan el presente proyecto de ley en la necesidad de fortalecer la política tributaria de control del consumo de productos de tabaco, cigarrillos y sus sucedáneos o imitadores, incluidos los cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás dispositivos asociados, mediante el incremento de las tarifas del impuesto al consumo y la incorporación de nuevos componentes gravables para aquellos productos que actualmente no cuentan con un tratamiento tributario específico.

En particular, la iniciativa propone modificar el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, incrementando el componente específico del impuesto al consumo aplicable a cigarrillos, tabacos, cigarros, cigarritos, productos de tabaco calentado y productos de nicotina oral, así como establecer una tarifa específica para las soluciones líquidas utilizadas en dispositivos electrónicos, con o sin nicotina. De igual manera, contempla la modificación del artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, con el propósito de establecer un componente *ad valorem* del treinta por ciento (30 %) sobre las soluciones líquidas y los dispositivos necesarios para su funcionamiento. Las tarifas propuestas serían objeto de actualización anual con base en la variación del índice de precios al consumidor (IPC), más seis (6) puntos porcentuales.

Como fundamento de la propuesta, los autores señalan que Colombia mantiene precios relativamente bajos de los productos de tabaco frente a otros países de la región, lo que favorece su asequibilidad y dificulta la reducción de su consumo. A ello se suma el crecimiento en la utilización de cigarrillos electrónicos y vapeadores, especialmente entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes, situación que representa un desafío para las políticas de prevención y protección de la salud pública.

La exposición de motivos destaca, además, las consecuencias del consumo de tabaco sobre la salud de la población, particularmente por su relación con enfermedades no transmisibles, como el cáncer, las enfermedades cardiovasculares y las afecciones respiratorias, así como los costos económicos y sociales que estas generan para el sistema de salud,

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

las familias y el Estado. También advierte sobre los impactos ambientales derivados de la disposición inadecuada de colillas de cigarrillo y residuos asociados a los dispositivos electrónicos.

De igual manera, la propuesta encuentra respaldo en los compromisos internacionales adquiridos por Colombia mediante el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, aprobado a través de la Ley 1109 de 2006, particularmente en lo relacionado con la adopción de medidas tributarias y de precios como instrumentos eficaces para reducir el consumo, prevenir el inicio temprano y proteger a la población frente a los efectos nocivos del tabaco.

Para sustentar la conveniencia de la iniciativa, los autores presentan cifras, estudios y proyecciones de organismos internacionales y entidades nacionales, entre ellos la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Cancerología y la Fundación Anáas. Estas fuentes destacan el impacto positivo que pueden generar los incrementos tributarios en la reducción del consumo, la prevención de enfermedades y muertes prematuras, la disminución de los costos de atención en salud y el fortalecimiento de los ingresos públicos destinados a atender necesidades sociales prioritarias.

En ese orden, quienes suscribimos la presente ponencia compartimos plenamente los fundamentos, propósitos y objetivos que sustentan esta iniciativa legislativa, y consideramos que el proyecto de ley constituye una medida necesaria, pertinente y oportuna para fortalecer las políticas de salud pública en Colombia, especialmente frente a los efectos nocivos derivados del consumo de tabaco y la creciente expansión de los cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás productos sucedáneos o imitadores.

Consideramos que la política tributaria representa uno de los instrumentos más eficaces para desincentivar el consumo de productos perjudiciales para la salud, en la medida en que permite reducir su asequibilidad, prevenir el inicio del consumo, particularmente entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y promover decisiones de consumo más saludables. De manera especial, reconocemos que esta iniciativa tiene un enfoque preventivo y de protección social, toda vez que no pretende prohibir la comercialización de los productos objeto de regulación, sino establecer una estructura tributaria que contribuya a desincentivar su consumo y a atender las externalidades negativas que generan sobre la salud, la economía y el medio ambiente. Esta orientación adquiere particular relevancia frente a los niños, niñas y adolescentes, quienes constituyen una población de especial protección constitucional y se encuentran expuestos a los riesgos derivados del acceso temprano a estos productos.

Asimismo, consideramos acertada la incorporación de los cigarrillos electrónicos, vapeadores, soluciones líquidas con o sin nicotina y demás productos relacionados dentro del esquema tributario, teniendo en cuenta la evolución del mercado y la necesidad de que nuestro ordenamiento jurídico responda a las nuevas modalidades de consumo. En tal sentido, compartimos la necesidad de evitar que la aparición de productos novedosos genere vacíos regulatorios que debiliten las estrategias de prevención y control del consumo de sustancias potencialmente perjudiciales para la salud.

De igual forma, destacamos la importancia fiscal de esta iniciativa, en cuanto el fortalecimiento del impuesto al consumo puede contribuir a incrementar los recursos públicos destinados a financiar el aseguramiento en salud y la inversión en el sector deporte, generando beneficios colectivos que trascienden el ámbito estrictamente tributario. Consideramos que esta medida permite armonizar los objetivos de salud pública con la responsabilidad del Estado de garantizar recursos para la atención de las necesidades sociales y el fortalecimiento de sectores esenciales para el bienestar y el desarrollo del país.

También encontramos que la propuesta guarda coherencia con las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en la materia, particularmente con las directrices de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, que reconocen los impuestos al tabaco como una de las medidas más costo-efectivas para reducir su consumo y prevenir las enfermedades asociadas. Por ello, estimamos que avanzar en esta dirección representa una oportunidad para que Colombia continúe fortaleciendo sus compromisos internacionales en materia de control del tabaco y protección de la salud pública.

Adicionalmente, reconocemos que la iniciativa responde a la necesidad de actualizar el sistema tributario frente a las transformaciones del mercado y los desafíos que representan los nuevos productos de administración de nicotina y otras sustancias inhalables. En consecuencia, consideramos que las medidas propuestas constituyen un avance significativo en la consolidación de una política pública integral, que reconoce la importancia de la prevención, la protección de las generaciones presentes y futuras y el uso de instrumentos fiscales para alcanzar objetivos de interés general.

8. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su

discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

"(...) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta"[28].

Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos. También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarán en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:

"En tratándose de conflicto de intereses, el interés "particular" cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador.[29]"..

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente consideramos que este proyecto de ley no genera conflicto de intereses a los congresistas. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

9. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **Ponencia Positiva** y, en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar **Primer Debate en Cámara al Proyecto de Ley número 045 de 2026**, *por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones,* de conformidad con el texto propuesto.

De los honorables Representantes,

MILENE JARAVA DÍAZ
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Vaupés

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 045 DE 2026 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto ampliar el ámbito de aplicación del impuesto al consumo previsto en la Ley 223 de 1995

28 Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M.S. Cristina Pardo Schlesinger.

29 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C.P. Augusto Hernández Becerra, radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

estableciendo medidas fiscales para desincentivar el consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento. Lo anterior incluye todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

Parágrafo. Para efectos de lo establecido en la presente ley se aplicarán las definiciones establecidas en el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 2354 de 2024. En caso de modificación o derogatoria de dicha disposición, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adoptará las definiciones vigentes en el marco del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT)

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, así:

Artículo 207. ***Hecho Generador.*** Está constituido por el consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, en la jurisdicción de los departamentos y Distrito Capital. Lo anterior incluye todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

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

Artículo 210. ***Base Gravable.*** El impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), sean nacionales o extranjeros, se liquidará teniendo en cuenta dos componentes, uno específico y otro *ad valorem*, cada uno de los cuales tendrá la siguiente base gravable:

a) Para el componente específico, en el caso de cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarritos, será la cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido; en el caso de picadura, rapé, chimú y Productos de Nicotina Oral (PNO) se determinará en gramos y para los productos en presentación líquida, se determinará en mililitros.

b) Para el componente *ad valorem* el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE.

Para lo dispuesto en el literal b) de este artículo, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tomará el precio de venta al público certificado por el DANE, lo actualizará en todos sus componentes con la meta de inflación puntual y al resultado le descontará el valor del *ad valorem* del año anterior a aquel en el cual regirá la nueva certificación.

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

Artículo 211. ***Tarifas del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores.*** A partir de la expedición de la presente ley, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como las soluciones líquidas de otros productos sucedáneos o imitadores Moo, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarritos, $13.000 pesos por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.

2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé, chimú y Productos de Nicotina Oral (PNO) será de $1.500 pesos.

3. La tarifa para soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de sucedáneos o imitadores incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, será de $2.000 por mililitro de solución líquida.

Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año inmediatamente siguiente a la expedición de la presente ley, en un porcentaje equivalente al crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más seis (6) puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año las tarifas actualizadas.

Parágrafo. Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como las soluciones líquidas de otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos

de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), serán destinados a financiar el aseguramiento en salud y a la inversión en el sector deporte.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 143 de la Ley 2010 de 2019, 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, sus derivados, y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como las soluciones líquidas de otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) de producción nacional que se genere en su jurisdicción.

El Distrito Capital es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados y soluciones líquidas de sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como las soluciones líquidas de otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) de procedencia extranjera, en el ámbito de su jurisdicción, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 19 de 1970. El impuesto que se genere, se distribuirá de la siguiente manera: el setenta por ciento (70%) para el Distrito Capital y el treinta por ciento (30%) restante para el departamento de Cundinamarca, a quien corresponde la titularidad de ese porcentaje.

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

Artículo 6°. Tarifas y liquidación del componente *ad valorem* del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento. La tarifa del componente *ad valorem* del impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco o sus derivados, incluyendo los Productos de Tabaco Calentado (PTC) es del 10% de la base gravable. Este componente *ad valorem* será liquidado y pagado por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido, por los responsables del impuesto en la respectiva declaración.

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

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

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

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

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

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

Artículo 7°. Modifíquese el título del Capítulo IX de la Ley 223 de 1995, así:

Impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

Artículo 8°. Modifíquese el título del Capítulo X de la Ley 223 de 1995, así:

Disposiciones comunes al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y al impuesto al consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores, incluyendo todo producto de tabaco, tales como los Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO) derivados o no de la hoja de tabaco; así como otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN).

Artículo 9°. ***Vigencia.*** La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el ***Diario Oficial***.

De los honorables Representantes,



MILENE JARAVA DÍAZ
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre



CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Vaupés

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 4 de noviembre de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia ***positiva*** *para Primer Debate del Proyecto de Ley N° 045 de 2026 Cámara: "****POR LA CUAL SE CREAN MEDIDAS FISCALES DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS, SUCEDÁNEOS O IMITADORES Y LOS DISPOSITIVOS NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO, PROTEGIENDO ESPECIALMENTE A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.****", suscrito por los Honorables Representantes a la Cámara* ***MILENE JARAVA DÍAZ*** *y* ***CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES****, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

El Secretario General,



NÉSTOR EDUARDO IMBETT HERAZO

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 9° del Decreto Ley 1604 de 1966 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 4 de 2026

Honorable Representante

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Presidente Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

La ciudad

Ref.: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 047 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el artículo 9° del Decreto Ley 1604 de 1966 y se dictan otras disposiciones.*

Estimado Presidente,

En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia bajo los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto fue radicado el 22 de julio de 2026 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Mediante oficio fechado 30 de septiembre de 2026, fui designado como ponente de esta iniciativa por parte de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Tercera Constitucional.

Su autora es la honorable Representante Bleidy Pérez Ballestas.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto, en desarrollo de los principios de equidad, justicia tributaria, transparencia, moralidad administrativa, eficacia y adecuada planeación de la gestión pública, establecer que la contribución de valorización solo pueda ser liquidada y exigida una vez la obra pública que la origina y sustenta haya sido terminada y puesta en funcionamiento, garantizando la verificación del beneficio efectivo sobre los inmuebles gravados y fortaleciendo la confianza ciudadana en la financiación de las obras públicas.

III. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones:

- **Constitucionales**

Artículos: 1°, 2°, 58, 83, 95 numeral 9, 287, 313 numeral 4, 317, 338 y 363.

- **Legales**

Decreto Ley 1604 de 1966, *por el cual se dictan normas sobre valorización*.

IV. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

La contribución de valorización es un instrumento legítimo y valioso para la financiación de la infraestructura pública en Colombia. Su validez jurídica y ética reposa sobre un principio inequívoco: aquellos inmuebles que experimentan un incremento real en su valor comercial debido a una obra de interés general deben aportar proporcionalmente a sufragar su costo. Sin embargo, la práctica administrativa y fiscal de las últimas décadas en el país ha distorsionado la naturaleza de este tributo mediante la generalización del cobro anticipado, transformando un mecanismo de desarrollo en un factor generador de profundas tensiones sociales, litigiosidad e inequidad económica.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, los elementos esenciales de los tributos deben guardar estricta coherencia y nexo causal con su hecho generador. En el caso específico de la valorización, dicho hecho generador no está constituido por la mera expectativa, planeación o inicio de una obra, sino por el beneficio efectivo y verificable que recibe el patrimonio inmobiliario gravado. Exigir el pago antes de que la obra exista materialmente transgrede los principios de equidad, justicia y eficiencia tributaria consagrados en el artículo 363 de la Carta Política, los cuales ordenan que las cargas fiscales correspondan a realidades socioeconómicas ciertas y no a proyecciones hipotéticas de la administración.

La necesidad de aplicar el postulado "obra terminada, obra paga" no responde a un mero debate doctrinal, sino a un diagnóstico de la realidad territorial colombiana.

Dos escenarios ilustran esta problemática:

• **Caso Armenia (Quindío):** Acuerdo Municipal 020 de 2014, Se ha reportado que, tras la aprobación del acuerdo, se habría recaudado de forma anticipada un monto significativo bajo la promesa de ejecutar un paquete de 12 mega obras urbanas. Pasada más de una década del recaudo, deficiencias estructurales en los estudios técnicos, desvíos de recursos y problemas de contratación causaron que solo se ejecutaran 4 de las 12 obras proyectadas. Los 8 restantes debieron ser declaradas técnicamente inviables, dejando a la comunidad sin la infraestructura prometida y obligando a la administración a estructurar complejos esquemas para la devolución de los dineros a los contribuyentes por obras que jamás se construyeron. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación sancionó e inhabilitó severamente a los interventores de estas obras de valorización de los contratos 012 y 031 de 2015, esto al encontrar que estos interventores omitieron vigilar y controlar los dineros entregados como anticipo por la alcaldía municipal por un valor superior a los 19 mil millones de pesos, lo que permitió que las uniones temporales encargadas de estas obras se apropiaran de esta suma.

• **Caso Bogotá Instituto de Desarrollo Urbano (IDU): Acuerdos Distritales 523 de 2013 y 724 de 2018:** Bajo estos acuerdos el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) cobró por valorización previa decenas de proyectos de movilidad. Se reportan auditorías de los entes de control evidenciaron que, años después del recaudo, más de la mitad de las obras contratadas presentaban avances físicos insignificantes o estado de abandono. Durante los extensos periodos de parálisis contractual, los ciudadanos no solo sufrieron el impacto patrimonial del cobro, sino que padecieron la pérdida de valor comercial de sus predios, el cierre de comercios y el colapso de la movilidad en las zonas de influencia. Este desfase técnico obligó históricamente al Distrito a realizar devoluciones masivas de saldos a favor por más de $143.000 millones de pesos correspondiente al Acuerdo número 523 de 2013.

Al revisar la contribución por valorización del Acuerdo número 724 de 2018, el cual planteaba generar un recaudo de $906.579 millones de peso, cuando se revisan los datos proporcionados por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), se encuentra que a fecha de marzo de 2023 se había cumplido con cerca del 90% de esta meta de recaudo, es decir que se recaudaron $818.018 millones de pesos. En 2023, Concejal Juan Baena en un control político dijo: "El avance de las obras 5 años después del acuerdo era inferior al 20% y esta problemática fue más crítica en algunas obras como la del canal de La Calleja en la Av. 19 entre las calles 134 y 127, donde el avance en el año 2023 era de solo el 0,5%". De acuerdo con lo mencionado por el Concejal Rolando González (2023) "las demoras en las obras de valorización han generado unos sobrecostos a los bogotanos de cerca de 60 mil millones de pesos… indica que el IDU pidió 3 años para dar inicio a la construcción física de las obras en los años 2022 y 2023, pero solo hemos visto suspensiones y prorrogas, incluso siguen teniendo ajustes a los diseños iniciales, lo que traduce mayores costos".

Esta problemática no se limita a los acuerdos de 2013 y 2018; se registran antecedentes desde 1995 con la obra de la calle 45. En ese sentido, resulta necesario atenderla de manera efectiva, pues no solo implica la devolución de los recaudos en algunos casos, sino todo un proceso administrativo adicional. Asimismo, afecta directamente la credibilidad de la ciudadanía frente a las futuras obras públicas, desincentivando así el recaudo general de los impuestos.

La experiencia empírica reseñada sugiere que, cuando el Estado recauda los recursos de manera anticipada, se diluye la presión por una ejecución eficiente. Las administraciones tienden a iniciar obras con diseños desactualizados, lo que desemboca de forma recurrente en sobrecostos, suspensiones y los denominados "elefantes blancos".

Por el contrario, al establecer que la contribución solo podrá liquidarse y hacerse exigible una vez la obra haya sido terminada, recibida a satisfacción y puesta en funcionamiento, se blindan los recursos de los ciudadanos y se genera un poderoso incentivo para la planeación pública rigurosa. Las entidades estatales se verán obligadas a madurar los proyectos antes de iniciar su construcción, recurriendo a mecanismos alternativos de financiación constructiva y cerrando la puerta a la improvisación.

Finalmente, el proyecto no desfinancia al Estado, pues mantiene un canal excepcional debidamente motivado bajo criterios objetivos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Sin embargo, consagra de forma justa la obligación de efectuar devoluciones, compensaciones o reliquidaciones inmediatas cuando la obra no se ejecute o altere el beneficio estimado, devolviendo el equilibrio a la relación entre la responsabilidad del aparato estatal y el deber ciudadano de contribuir al financiamiento del gasto público.

Actualmente en Colombia la contribución por valorización se sustenta en normas y leyes de hace más de 50 años como el Decreto Legislativo 1604 de 1966 y la Ley 48 de 1968, las cuales facultan a las autoridades territoriales a decretar y recaudar este tributo especial sobre los inmuebles que se benefician con la obra, pero sin precisar en qué momento debe entenderse verificado ese beneficio ni exigir la terminación de la obra como condición de exigibilidad.

El presente proyecto de ley busca cerrar ese mismo vacío en el régimen general del Decreto número 1604 de 1966: en lugar de fijar plazos posteriores a la operación del proyecto, condiciona la exigibilidad del tributo a la verificación del beneficio efectivo derivado de la obra terminada.

Su justificación se desarrolla a partir de cuatro fuentes concurrentes: en primer lugar, el marco constitucional que consagra el deber de contribuir

dentro de conceptos de justicia y equidad, el principio de legalidad tributaria y la garantía de la propiedad privada; en segundo lugar, el bloque de constitucionalidad conformado por los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia en virtud del artículo 93 Superior; en tercer lugar, el desarrollo legal histórico de la contribución de valorización, desde la Ley 25 de 1921 hasta las más recientes modificaciones introducidas por el Congreso de la República; y, finalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha delimitado con claridad el hecho generador, la base gravable y las condiciones de exigibilidad de este tributo, exigiendo en todo momento que responda a un beneficio real, individual y verificable, y no a una mera expectativa.

El artículo 93 de la Constitución Política incorpora al ordenamiento interno, con prevalencia y como parámetro de interpretación de los derechos y deberes constitucionales, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. A continuación, se relacionan los instrumentos pertinentes para esta iniciativa en cuanto tocan la propiedad, el debido proceso y la tutela judicial efectiva, elementos centrales del articulado propuesto, con la fecha de su aprobación y la ley que los incorporó al derecho interno colombiano.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966 Aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968 (26 de diciembre de 1968, ***Diario Oficial*** N.º 32.682 del 30 de diciembre de 1968).

Su artículo 14 consagra las garantías del debido proceso y de la tutela judicial, aplicables por analogía a la exigencia de un control judicial efectivo sobre el acto administrativo que autorice el cobro anticipado de la contribución de valorización.

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)** Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966 Aprobado en Colombia, junto con el PIDCP, mediante la Ley 74 de 1968. Reconoce el deber de los Estados de adoptar medidas progresivas para el bienestar general, lo cual respalda la legitimidad de la contribución de valorización como mecanismo redistributivo de los costos de las obras públicas, siempre que se preserve la equidad entre los contribuyentes.

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos — Pacto de San José de Costa Rica.** Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 Aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972 (30 de diciembre de 1972, ***Diario Oficial*** N.º 33.780 del 5 de febrero de 1973); ratificada el 31 de julio de 1973 y vigente para Colombia desde el 18 de julio de 1978.

Su artículo 21 protege el derecho a la propiedad privada y proscribe su afectación arbitraria; sus artículos 8° y 25 consagran las garantías judiciales y el derecho a la protección judicial efectiva. Estas disposiciones sustentan, en el plano convencional, tanto la exigencia de que la valorización responda a un beneficio real y verificable, como la instauración de un control judicial sobre el cobro anticipado excepcional que prevé el artículo 2° del proyecto.

- **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — Protocolo de San Salvador** Suscrito el 17 de noviembre de 1988 Aprobado en Colombia mediante la Ley 319 de 1996 (20 de septiembre de 1996), Refuerza el deber estatal de destinar recursos públicos al desarrollo progresivo de las condiciones de vida de la población, lo que es concordante con la finalidad redistributiva de la contribución de valorización, sin perjuicio de las garantías individuales que la acompañan.

Antecedentes normativos

La contribución de valorización tiene su origen en el artículo 3° de la Ley 25 de 1921, que la concibió como una contribución sobre las propiedades raíces beneficiadas con la ejecución de obras de interés público local. La Ley 1ª de 1943 (artículo 18) amplió su aplicación, hasta que el Decreto Legislativo 1604 de 1966 adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968 la extendió a todas las obras de interés público ejecutadas por la Nación, los departamentos, el entonces Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquier otra entidad de derecho público, unificando su denominación como "contribución de valorización".

Jurisprudencia aplicable

• **Sentencia C-155 de 2003** M.P. Eduardo Montealegre Lynett, Bogotá, D. C., 26 de febrero de 2003 (demanda contra los artículos 2° y 5° del Decreto número 1604 de 1966 y el artículo 11 del Decreto número 2171 de 1992).

La Corte precisó que el diseño legal de la contribución de valorización tiene doble alcance: es un gravamen de creación legislativa nacional y, a la vez, una norma habilitante para que asambleas y concejos concurran en la fijación de sus elementos. Explicó que la noción de "sistema" y "método" exige un conjunto ordenado de reglas para determinar el costo de la obra, los beneficios que reporta y la forma de su distribución, lo que respalda la competencia del Legislador para precisar, como lo hace este proyecto, el momento en que dicho beneficio debe entenderse verificado.

- **Sentencia C-1003 de 2004** M.P. Jaime Córdoba Triviño Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2004 (demanda contra el artículo 61 de la Ley 863 de 2003). Reiteró que la constitucionalidad de cualquier tratamiento tributario diferenciado debe superar un juicio de razonabilidad para ser compatible con los principios de equidad, eficiencia y progresividad del artículo 363 C.P. Se cita aquí como referente de ese estándar general, aplicable por analogía al diseño de la excepción de cobro anticipado prevista en

el artículo 2° del proyecto, y no como precedente específico en materia de valorización.

- **Sentencia C-743 de 2015** M.P. Myriam Ávila Roldán, Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 2015 (expediente D-10838, demanda contra el artículo 57 de la Ley 1739 de 2014). Fijó el test estricto de proporcionalidad aplicable a medidas fiscales excepcionales: corresponde al Legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que justifique el instrumento, así como su idoneidad y necesidad, de manera que la afectación de los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria quede compensada por la finalidad perseguida.

Este precedente sustenta directamente el carácter excepcional, motivado y controlado que el proyecto atribuye al cobro anticipado o concurrente de la valorización.

- **Sentencia C-244 de 2025** M.P. Miguel Polo Rosero, Bogotá D. C., 11 de junio de 2025 (expediente D-16178, demanda contra el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026).

La Corte declaró inexequible, por violar el principio de unidad de materia, la norma que había extendido el margen temporal para el cobro de la Contribución Nacional de Valorización hasta cinco años después del inicio de operación del proyecto, y ordenó la reviviscencia del texto original del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016. Esta sentencia, la más reciente sobre la materia, es especialmente relevante para el presente proyecto: (i) confirma que la temporalidad de la exigibilidad de la valorización es un elemento tributario que exige un debate legislativo específico y suficiente, y no puede modificarse por vía de leyes de contenido distinto (como el Plan Nacional de Desarrollo); y (ii) refuerza la conveniencia de tramitar esta modificación mediante un proyecto de ley autónomo y con un objeto único, tal como aquí se propone, en lugar de incorporarla en un instrumento normativo de otro objeto.

- **Sentencia C-495 de 1998** M.P. Antonio Barrera Carbonell — Santafé de Bogotá, D. C., 15 de septiembre de 1998 Precedente citado por la Sentencia C-244 de 2025 para definir la naturaleza jurídica de la valorización: la Corte estableció que la contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector específico de la población los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública. Por su naturaleza, esta contribución tiene una destinación especial: es una "imposición de finalidad", es decir, una renta que se establece y recauda para cumplir un propósito específico, elemento que la Corte consideró esencial a su existencia. Esta caracterización respalda directamente la tesis central del proyecto: si la contribución existe en función del beneficio recibido, su exigibilidad debe esperar a que ese beneficio sea real y verificable.

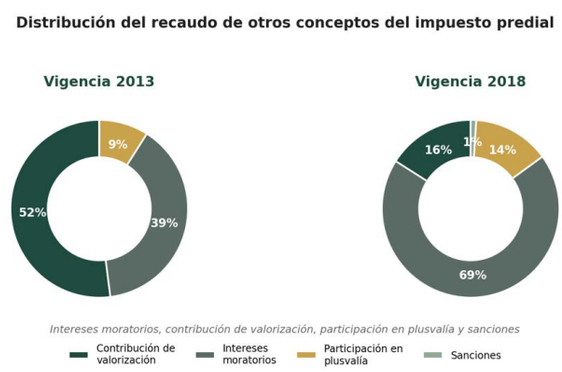
V. CONSIDERACIONES ECONÓMICAS DEL PROYECTO

La conveniencia de condicionar la exigibilidad de la contribución de valorización a la terminación de la obra no depende únicamente de su corrección jurídica. Exige también establecer qué magnitud tiene hoy el tributo cuyo régimen se modifica, pues de allí se deriva el costo de oportunidad real de la medida y la dimensión del efecto sobre las finanzas de las entidades territoriales. Las cifras que se exponen a continuación muestran que ese costo es marginal y que el efecto se concentra en un número muy reducido de municipios.

1. Evolución del recaudo de la contribución de valorización

En su momento de mayor desarrollo, la contribución de valorización financió entre una sexta parte y casi la mitad de los ingresos de las principales ciudades del país. De acuerdo con el estudio de Óscar Borrero Ochoa para el Lincoln Institute of Land Policy, a finales de la década de 1960 la contribución representó cerca del 45% de los ingresos del municipio de Medellín y el 16% de los ingresos totales de Bogotá, participación que en esta última ciudad ascendió al 24% en 1993; en Cali, a comienzos de la década de 1980, alcanzó el 30% (Borrero Ochoa, 2014). Se trataba, en consecuencia, de un pilar de la hacienda urbana y no de un instrumento accesorio de financiación.

Esa posición se perdió en el curso de las últimas décadas. Dentro de la canasta de "otros conceptos" asociados al impuesto predial —intereses moratorios, contribución de valorización, participación en plusvalía y sanciones—, la participación de la valorización descendió del 52% en la vigencia 2013 al 16% en la vigencia 2018: dos terceras partes de su peso relativo, perdidas en seis años.



Gráfica 1. Distribución del recaudo de otros conceptos del impuesto predial, vigencias 2013 y 2018.

Fuente: Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. 2020. Informe final. Página 80.

2. Relevancia para los ingresos territoriales en la actualidad

El agregado municipal confirma el diagnóstico. En la vigencia 2024 los municipios del país recaudaron $91.095 millones por contribución de valorización. Únicamente 29 de los 1.103 municipios registraron

recaudo por este concepto; esto es, el 97,4% de los municipios —1.074 entidades— no percibió suma alguna por valorización en esa vigencia. El recaudo, además, se concentra de manera pronunciada en dos municipios.

Municipio	Recaudo 2024	Participación en el recaudo municipal
Cúcuta	$41.524 millones	45,6%
Rionegro	$30.005 millones	32,9%
Otros 27 municipios	$19.566 millones	21,5%

***Tabla 1**. Concentración del recaudo municipal por contribución de valorización, vigencia 2024.*

***Fuente:** Catalogo Único de Información de Presupuesto Ordinario (CUIPO), vigencia 2024.*

Cúcuta y Rionegro concentran, en conjunto, el 78,5% del recaudo municipal por este concepto, y los cinco municipios de mayor recaudo el 89,3%. Medido contra los agregados municipales, el peso del tributo equivale aproximadamente al 1,5% de los ingresos no tributarios, al 0,2% de los recursos propios y al 0,07% de los ingresos totales.

En síntesis, un ingreso que llegó a financiar hasta el 45% del presupuesto de una ciudad grande representa hoy entre el 0,07% y el 1,5% de los agregados municipales y se concentra en dos de los 1.103 municipios del país.

3. La evidencia sobre los modelos de cobro

La experiencia colombiana ofrece dos aproximaciones al reparto de la contribución. Bogotá la distribuye mediante el método de factores de beneficio —área del terreno, uso, densificación, estratificación y grado de beneficio—, que el propio estudio del Lincoln Institute of Land Policy caracteriza como más próximo a un impuesto generalizado que a una contribución por beneficio individualizado. Medellín y Manizales, en cambio, emplean el método del doble avalúo, que estima el valor del suelo con proyecto y sin proyecto y permite medir el mayor valor efectivamente generado por la obra (Borrero Ochoa, 2014).

La diferencia no es meramente metodológica. Donde el beneficio se mide y se acredita, la aceptación del tributo y el cumplimiento de pago resultan superiores: en Manizales el nivel de cumplimiento de la contribución de valorización ha sido más alto que el del impuesto predial, y cerca del 80% del recaudo se efectúa durante el primer año del cobro (Borrero Ochoa, 2014). El dato desvirtúa la hipótesis de una cultura generalizada de no pago: lo que el contribuyente resiste no es el tributo, sino el cobro cuyo fundamento no puede verificar.

Conviene advertir, además, que el ordenamiento territorial no ha corregido por sí mismo esta situación. El Concejo de Bogotá reformó en 2023, mediante el Acuerdo número 915, el estatuto de valorización que regía en el Distrito desde 1987. No obstante, tras una revisión integral de ese instrumento, la nueva regulación conservó de manera expresa la posibilidad de que los cobros "se podrán realizar antes, durante y después de la ejecución de la obra" (Instituto de Desarrollo Urbano, 2023). Es decir, la entidad territorial con el historial de incumplimiento más documentado del país mantuvo la facultad de cobrar de forma anticipada. Esta circunstancia refuerza la necesidad de que sea el Legislador quien fije, en el régimen general, la regla de exigibilidad que las autoridades territoriales no han adoptado por iniciativa propia, tal como lo propone la presente iniciativa.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (s. f.). Avanza devolución de recursos de valorización. Bogotá.gov.co. https://www.bogota.gov.co
- Ámbito Jurídico. (s. f.). Proceso de devolución de recursos de valorización en Bogotá avanza en un 54 % [Archivo PDF]. Legis. https://www.ambitojuridico.com
- Borrero Ochoa, Ó. (2014). Contribución de valorización o mejoras en Colombia: análisis de la experiencia colombiana (Working Paper WP14OB1SP). Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu
- *El Tiempo*. (s. f.). Histórico fallo de la Corte Constitucional anula norma que permitía cobro de valorización en la Vía al Mar. El Tiempo Casa Editorial. https://www.eltiempo.com
- Concejo de Bogotá, D. C., (2023). Acuerdo número 915 de 2023, *por el cual se establece el estatuto de valorización del Distrito Capital*. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=148617
- Giraldo, J. A. (2022). La contribución por valorización en el municipio de Armenia Quindío: Un análisis sociojurídico de su implementación [Trabajo de grado de Maestría, Universidad Libre]. Repositorio Institucional Unilibre. https://repository.unilibre.edu.co
- Instituto de Desarrollo Urbano. (2023). En contexto: los datos clave que debe saber sobre el nuevo reglamento de Valorización en Bogotá. https://www.idu.gov.co
- Procuraduría General de la Nación. (s. f.). Procuraduría citó a juicio disciplinario a exalcaldesa de Armenia por presuntas irregularidades en obras de valorización. https://www.procuraduria.gov.co
- Procuraduría General de la Nación. (s. f.). Inhabilitan a interventores de obras de valorización en Armenia por permitir desviación de más de 19 mil millones. https://www.procuraduria.gov.co/Pages/inhabilitados-interventores-obras-valorizacion-en-armenia-por-permitir-desviacion-mas-19-mil-millones.aspx
- Concejo de Bogotá. (2023, 23 de mayo). 60 mil millones de sobrecostos y años de retraso en obras de valorización. https://concejodebogota.gov.co/60-mil-millones-de-sobrecostos-y-anos-de-retraso-en-obras-de/cbogota/2023-05-23/171443.php

- Concejo de Bogotá. (2023, 8 de junio). Atraso y sobrecostos en obras de valorización son culpa del IDU. https://concejodebogota.gov.co/atraso-y-sobrecostos-en-obras-de-valorizacion-son-culpa-del-idu/cbogota/2023-06-08/141003.php

- Transparencia por Colombia. (s. f.). Colombia en deterioro persistente de corrupción. https://transparenciacolombia.org.co/colombia-en-deterioro-persistente-de-corrupcion/

Normativa

- Congreso de Colombia. (1921). Ley 25 de 1921.

- Congreso de Colombia. (1943). Ley 1ª de 1943.

- Presidencia de la República de Colombia. (1966). Decreto Legislativo 1604 de 1966. ***Diario Oficial*** número 31.979. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31235

- Congreso de Colombia. (1968). Ley 48 de 1968. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31239

- Presidencia de la República de Colombia. (1970). Decreto número 1394 de 1970.

- Presidencia de la República de Colombia. (1986). Decreto número 1333 de 1986 [Código de Régimen Municipal].

- Congreso de Colombia. (1994). Ley Estatutaria 137 de 1994.

- Congreso de Colombia. (1997). Ley 383 de 1997.

- Congreso de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003.

- Congreso de Colombia. (2016). Ley 1819 de 2016.

- Congreso de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023 [Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026].

Constitución y tratados internacionales

- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (Aprobado en Colombia mediante Ley 74 de 1968, ***Diario Oficial*** número 32.682).

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (Aprobado en Colombia mediante Ley 74 de 1968, ***Diario Oficial*** número 32.682).

- Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). (Aprobada en Colombia mediante Ley 16 de 1972, ***Diario Oficial*** número 33.780).

- Organización de los Estados Americanos. (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). (Aprobado en Colombia mediante Ley 319 de 1996).

Jurisprudencia — Corte Constitucional

- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-155 de 2003 [M. P. Eduardo Montealegre Lynett].

- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-525 de 2003 [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa]. Expediente D-4399.

- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-1003 de 2004 [M. P. Jaime Córdoba Triviño].

- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-743 de 2015 [M. P. Myriam Ávila Roldán]. Expediente D-10838.

- Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia C-244 de 2025 [M. P. Miguel Polo Rosero]. Expediente D-16.178.

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que *"el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo"*.

Resulta necesario resaltar que la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2.003:

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

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

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el

concepto emitido por el ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente".

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal. Ahora bien, de las consideraciones económicas expuestas se desprenden dos conclusiones en materia de impacto fiscal. En primer lugar, respecto de las entidades territoriales, el efecto de la iniciativa es limitado: el 97,4% de los municipios no registró recaudo alguno por contribución de valorización en la vigencia 2024 y, en aquellos que sí lo hicieron, el tributo representa una fracción menor de sus ingresos. En segundo lugar, la contribución de valorización del orden territorial constituye un ingreso propio de las entidades territoriales que no integra el Presupuesto General de la Nación ni compromete las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo, de modo que, en ese ámbito, el proyecto no ordena gasto ni otorga beneficio tributario alguno en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

VII. IMPEDIMENTOS

Como ponente de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto radicado del Proyecto	Texto propuesto Primer Debate	Justificación
Título: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA EL ARTÍCULO 9° DEL DECRETO LEY 1604 DE 1966 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – OBRA TERMINADA, OBRA PAGA".	Título: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA EL ARTÍCULO 15 DEL DECRETO LEY 1604 DE 1966 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – OBRA TERMINADA, OBRA PAGA".	Se modifica la referencia normativa del título para armonizarla con el nuevo contenido de la iniciativa, que adiciona el artículo 15 del Decreto Ley 1604 de 1966. Esta disposición reconoce competencias a las entidades territoriales para establecer los recursos y procedimientos relacionados con la contribución de valorización, por lo que permite incorporar reglas generales sobre su autorización y recaudo. Se ajusta para dar cumplimiento al artículo 169 de la Constitución Política.
Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto adicionar el artículo 9° del Decreto Ley 1604 de 1966, con el fin de establecer que la contribución de valorización solo podrá liquidarse y hacerse exigible una vez verificado el beneficio efectivo derivado de la terminación y puesta en funcionamiento de la obra pública que la origina. Así mismo, y de forma excepcional, se reconoce la posibilidad jurídica de estructurar mecanismos de financiación previos y concurrentes siempre que se atiendan los principios de necesidad, razonabilidad, proporcionalidad e idoneidad.	**Artículo 1°. *Objeto.*** La presente ley tiene por objeto adicionar el artículo 15 del Decreto Ley 1604 de 1966, con el fin de establecer las condiciones para la autorización y el recaudo de la contribución de valorización del orden territorial, determinando como regla general su recaudo una vez terminadas las obras, suscrita el acta de recibo correspondiente y puesta en funcionamiento, así como las excepciones para su recaudo durante la construcción o antes de su inicio. **Parágrafo.** Las disposiciones previstas en la presente ley se aplicarán exclusivamente a las contribuciones de valorización del orden territorial y no serán aplicables a la Contribución Nacional de Valorización regulada en los artículos 238 y siguientes de la Ley 1819 de 2016.	Se ajusta el objeto para delimitar el ámbito de aplicación de la iniciativa a la contribución de valorización del orden territorial y precisar su nuevo alcance normativo. Se establece como regla general el recaudo posterior a la terminación y puesta en funcionamiento de las obras, sin desconocer la posibilidad excepcional de recaudo durante su construcción o antes de su inicio, bajo las condiciones previstas en la ley. Adicionalmente, se excluye expresamente la Contribución Nacional de Valorización, con el propósito de preservar su régimen jurídico especial y delimitar los efectos fiscales de la iniciativa al ámbito territorial.
Artículo 2º. Adiciónese 3 incisos al artículo 9° del Decreto Ley 1604 de 1966 los cuales quedarán así:	**Artículo 2°.** Adiciónense los siguientes incisos, numerales y un parágrafo al artículo 15 del Decreto Ley 1604 de 1966:	Se modifica integralmente la disposición para establecer un marco general de condiciones aplicables a la autorización y al recaudo de la contribución de valorización por parte de departamentos, distritos y municipios.

Texto radicado del Proyecto	Texto propuesto Primer Debate	Justificación
La contribución de valorización sólo podrá liquidarse y hacerse exigible una vez la obra pública que le origina haya sido terminada, recibida a satisfacción por la entidad competente y puesta al servicio de la comunidad. De manera excepcional, podrá autorizarse la liquidación y el cobro de la contribución con anterioridad a la terminación, entrega y puesta en servicio de la obra, cuando ello resulte necesario para su financiación previa o concurrente. En estos casos, el acto administrativo que así lo disponga deberá estar debidamente motivado y acreditar, de manera expresa y objetiva, el cumplimiento de los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, así como la idoneidad de la medida para garantizar la ejecución de la obra. En todo caso, cuando la obra no se ejecute, no entre en servicio, sea objeto de modificaciones sustanciales que alteren el beneficio previsto o éste resulte significativamente inferior al estimado, la entidad competente deberá efectuar las devoluciones, compensaciones o reliquidaciones a que haya lugar.	Los departamentos, distritos y municipios solo podrán presentar proyectos de ordenanza o acuerdo que tengan por objeto financiar, mediante contribución de valorización, una obra o conjunto de obras, cuando se acredite el cumplimiento de los requisitos previstos en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, o las normas que lo modifiquen o sustituyan. Como regla general, los departamentos, distritos y municipios podrán recaudar la contribución de valorización, previa autorización de las asambleas departamentales y concejos municipales o distritales, una vez ejecutadas las obras, suscrita el acta de recibo correspondiente y puesta en funcionamiento. En todo caso, cuando se altere el beneficio previsto o este resulte significativamente inferior al estimado, la entidad competente deberá efectuar las devoluciones, compensaciones o reliquidaciones a que haya lugar. Excepcionalmente, los departamentos, distritos y municipios podrán autorizar el recaudo en las siguientes modalidades: 1. Recaudo durante la construcción. Cuando las condiciones técnicas, administrativas y financieras lo requieran, podrán recaudar la contribución a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato de obra, hasta por el cincuenta por ciento (50 %) del monto total de la contribución que se pretenda recaudar. Si durante la ejecución se declara la caducidad o la terminación anormal del contrato, la entidad territorial podrá contratar nuevamente la obra dentro de un plazo máximo de un (1) año, contado desde la declaratoria de caducidad o terminación anormal. Vencido este término sin que se haya celebrado un nuevo contrato, deberá devolver los recursos recaudados que no se hayan ejecutado. En estos eventos cesarán los procesos de cobro coactivo relacionados con las obras no terminadas, previa reliquidación o compensación, según corresponda. 2. Recaudo antes del inicio de la obra. Cuando las condiciones técnicas, administrativas y financieras lo requieran, los departamentos, distritos y municipios podrán autorizar el recaudo anticipado de la contribución, hasta por el treinta por ciento (30 %) del monto total de la contribución que se pretenda recaudar. Las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales deberán establecer el plazo máximo para iniciar la obra, contado desde la expedición del acto administrativo de asignación de la contribución, el cual no podrá exceder de dos (2) años. Vencido este término sin que se haya iniciado la construcción, la entidad territorial deberá devolver los valores recaudados. En estos eventos cesarán los procesos de cobro coactivo relacionados con las obras no iniciadas, previa reliquidación o compensación, según corresponda. En ningún caso, la suma de los recursos recaudados anticipadamente bajo las modalidades previstas en los numerales 1 y 2 podrá superar el cincuenta por ciento (50 %) del monto total de la contribución autorizada. **Parágrafo 1°.** Las devoluciones previstas en este artículo se efectuarán de acuerdo con el esquema financiero establecido por la entidad territorial mediante acto administrativo, comprenderán la actualización de los valores recaudados conforme a la variación del índice de precios al consumidor y podrán efectuarse mediante descuento en el impuesto predial unificado.	En primer lugar, se establecen requisitos de maduración de los proyectos como condición previa a la presentación de los proyectos de ordenanza o acuerdo que autoricen su financiación mediante valorización. En segundo lugar, se define como regla general el recaudo posterior a la ejecución, recibo y puesta en funcionamiento de las obras. De manera excepcional, se regulan dos modalidades de recaudo anticipado: durante la construcción y antes de su inicio, con límites porcentuales y condiciones específicas. Finalmente, se incorporan reglas para proteger a los contribuyentes ante la no ejecución o terminación anormal de las obras, mediante la devolución, compensación o reliquidación de los recursos recaudados.

Texto radicado del Proyecto	Texto propuesto Primer Debate	Justificación
Artículo nuevo.	**Artículo 3°.** ***Régimen de transición.*** Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a los proyectos de obras cuya financiación mediante contribución de valorización sea autorizada por las asambleas departamentales o los concejos municipales o distritales con posterioridad a su entrada en vigencia. Los proyectos cuya financiación haya sido autorizada con anterioridad continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de su autorización.	Se incorpora un régimen de transición para garantizar la seguridad jurídica y evitar la aplicación retroactiva de las nuevas disposiciones. Para ello, se establece que las reglas de la ley serán aplicables a los proyectos cuya financiación mediante valorización sea autorizada después de su entrada en vigencia, mientras que los proyectos previamente autorizados continuarán sujetos al régimen vigente al momento de su autorización.
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se ajusta la numeración del artículo como consecuencia de la incorporación del régimen de transición.

IX. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, de manera atenta me permito presentar Ponencia Positiva con modificaciones, solicitándole a la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 047 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el artículo 9° del Decreto Ley 1604 de 1966 y se dictan otras disposiciones*, conforme al pliego de modificaciones y al texto propuesto que se acompañan, los cuales comprenden la modificación del título de la iniciativa.

PEDRO ANTONIO PATERNINA GULFO
Representante a la Cámara
Sucre

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 de 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 15 del Decreto Ley 1604 de 1966 y se dictan otras disposiciones – obra terminada, obra paga.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto adicionar el artículo 15 del Decreto Ley 1604 de 1966, con el fin de establecer las condiciones para la autorización y el recaudo de la contribución de valorización del orden territorial, determinando como regla general su recaudo una vez terminadas las obras, suscrita el acta de recibo correspondiente y puesta en funcionamiento, así como las excepciones para su recaudo durante la construcción o antes de su inicio.

Parágrafo. Las disposiciones previstas en la presente ley se aplicarán exclusivamente a las contribuciones de valorización del orden territorial y no serán aplicables a la Contribución Nacional de Valorización regulada en los artículos 238 y siguientes de la Ley 1819 de 2016.

Artículo 2°. Adiciónense los siguientes incisos, numerales y un parágrafo al artículo 15 del Decreto Ley 1604 de 1966:

"Los departamentos, distritos y municipios solo podrán presentar proyectos de ordenanza o acuerdo que tengan por objeto financiar, mediante contribución de valorización, una obra o conjunto de obras, cuando se acredite el cumplimiento de los requisitos previstos en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Como regla general, los departamentos, distritos y municipios podrán recaudar la contribución de valorización, previa autorización de las asambleas departamentales y concejos municipales o distritales, una vez ejecutadas las obras, suscrita el acta de recibo correspondiente y puesta en funcionamiento.

En todo caso, cuando se altere el beneficio previsto o este resulte significativamente inferior al estimado, la entidad competente deberá efectuar las devoluciones, compensaciones o reliquidaciones a que haya lugar.

Excepcionalmente, los departamentos, distritos y municipios podrán autorizar el recaudo en las siguientes modalidades:

1. Recaudo durante la construcción. Cuando las condiciones técnicas, administrativas y financieras lo requieran, podrán recaudar la contribución a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato de obra, hasta por el cincuenta por ciento (50 %) del monto total de la contribución que se pretenda recaudar.

Si durante la ejecución se declara la caducidad o la terminación anormal del contrato, la entidad territorial podrá contratar nuevamente la obra dentro de un plazo máximo de un (1) año, contado desde la declaratoria de caducidad o terminación anormal. Vencido este término sin que se haya celebrado un nuevo contrato, deberá devolver los recursos recaudados que no se hayan ejecutado. En estos eventos cesarán los procesos de cobro coactivo relacionados con las obras no terminadas, previa reliquidación o compensación, según corresponda.

2. Recaudo antes del inicio de la obra. Cuando las condiciones técnicas, administrativas y financieras lo requieran, los departamentos, distritos y municipios podrán autorizar el recaudo anticipado de la contribución, hasta por el treinta por ciento (30 %) del monto total de la contribución que se pretenda recaudar.

Las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales deberán establecer el

plazo máximo para iniciar la obra, contado desde la expedición del acto administrativo de asignación de la contribución, el cual no podrá exceder de dos (2) años.

Vencido este término sin que se haya iniciado la construcción, la entidad territorial deberá devolver los valores recaudados. En estos eventos cesarán los procesos de cobro coactivo relacionados con las obras no iniciadas, previa reliquidación o compensación, según corresponda.

En ningún caso, la suma de los recursos recaudados anticipadamente bajo las modalidades previstas en los numerales 1 y 2 podrá superar el cincuenta por ciento (50 %) del monto total de la contribución autorizada.

***Parágrafo 1°.** Las devoluciones previstas en este artículo se efectuarán de acuerdo con el esquema financiero establecido por la entidad territorial mediante acto administrativo, comprenderán la actualización de los valores recaudados conforme a la variación del índice de precios al consumidor y podrán efectuarse mediante descuento en el impuesto predial unificado".*

Artículo 3°. ***Régimen de transición.*** Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a los proyectos de obras cuya financiación mediante contribución de valorización sea autorizada por las asambleas departamentales o los concejos municipales o distritales con posterioridad a su entrada en vigencia. Los proyectos cuya financiación haya sido autorizada con anterioridad continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de su autorización.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PEDRO ANTONIO PATERNINA GULFO
Representante a la Cámara
Sucre

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 4 de noviembre de 2026. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley N°.047 de 2026 Cámara: "**POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA EL ARTÍCULO 9 DEL DECRETO LEY 1604 DE 1966 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**", suscrito por el Honorable Representante a la Cámara **PEDRO ANTONIO PATERNINA GULFO**, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

El Secretario General,

NÉSTOR EDUARDO IMBETT HERAZO

CONTENIDO

Gaceta número 1796 - Jueves, 12 de noviembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 045 de 2026 Cámara, por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 047 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 9° del Decreto Ley 1604 de 1966 y se dictan otras disposiciones. 19

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026