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 XXXIII - Nº 2038 Bogotá, D. C., martes, 26 de noviembre de 2024 EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES: SAÚL CRUZ BONILLA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 432 DE 2024 CÁMARA

por la cual se reforma el Código Penal para cambiar la regla de responsabilidad de las personas que cometan los delitos de homicidio o lesiones personales conduciendo en estado de embriaguez. (Proyecto de Ley Arles Arbeláez Morales).

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

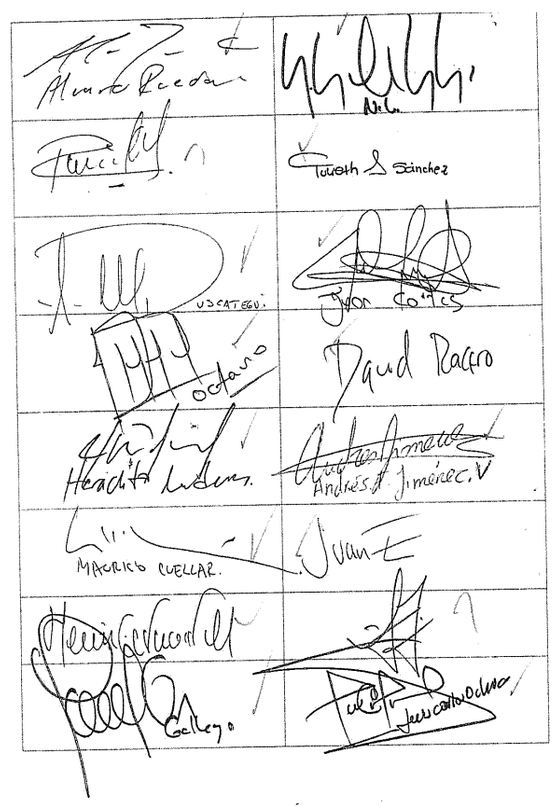
Ciudad.

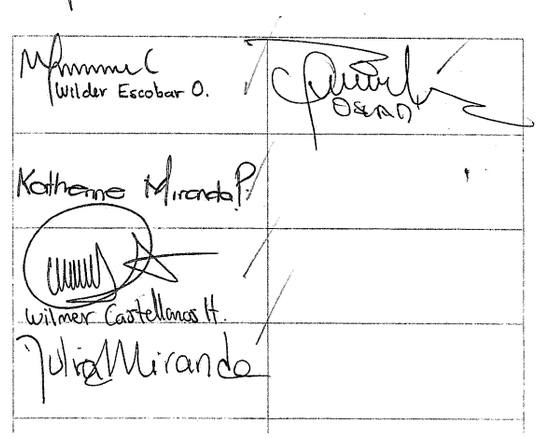
Asunto: Radicación Proyecto de Ley

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley *por la cual se reforma el Código Penal para cambiar la regla de responsabilidad de las personas que cometan los delitos de homicidio o lesiones personales conduciendo en estado de embriaguez". (Proyecto de Ley Arles Arbeláez Morales*).

Cordialmente,

PIEDAD CORREAL RUBIANO
Representante a la Cámara





PROYECTO DE LEY NÚMERO 432 DE 2024 CÁMARA

por la cual se reforma el Código Penal para cambiar la regla de responsabilidad de las personas que cometan los delitos de homicidio o lesiones personales conduciendo en estado de embriaguez”.
(Proyecto de Ley Arles Arbeláez Morales)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto de la ley.*** La presente ley tiene por objeto modificar el régimen de responsabilidad penal de las personas que cometen los delitos de homicidio o lesiones personales cuando estos hayan sido ocasionados manejando vehículos automotores en estado de embriaguez, para que sean procesados bajo la modalidad de delito doloso, en modalidad de dolo eventual, y no culposo, en atención al riesgo que asumen por auto inducirse de manera consciente, deliberada y voluntaria, a un estado de afectación mental que incrementa el riesgo de materialización de la conducta punible.

Artículo 2°. ***Ámbito de aplicación***. La presente ley aplica para tipos penales de homicidio y lesiones personales cuando sean cometidos por un individuo que se encuentre conduciendo un vehículo automotor en estado de embriaguez, para que, al momento de realizarse la imputación, ésta se realice bajo la modalidad de dolo eventual.

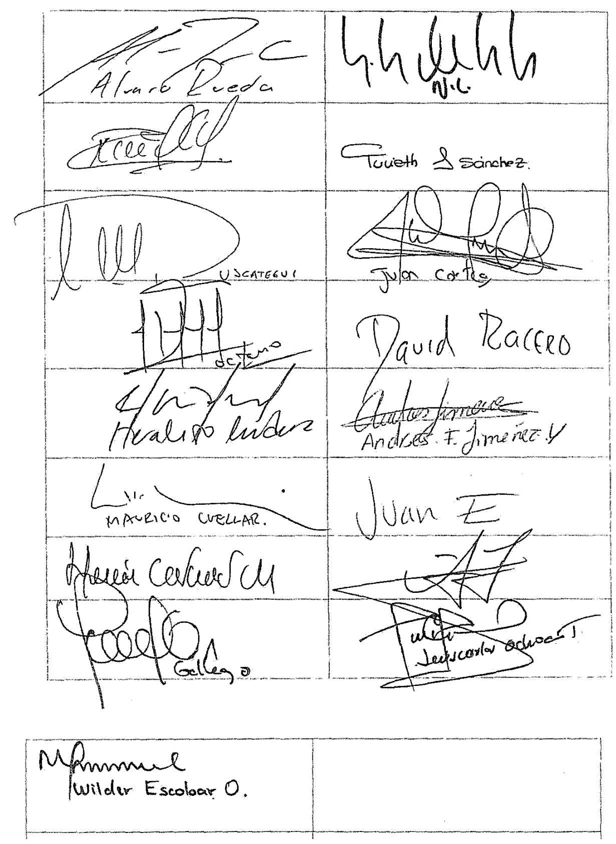
Artículo 3°. Adiciónese un nuevo artículo, Artículo 121A, a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO 121A.** ***DISPOSICIONES COMUNES AL HOMICIDIO CULPOSO Y A LAS LESIONES PERSONALES CULPOSAS ORIGINADOS EN ACCIDENTES DE TRÁNSITO POR CONDUCTORES EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ.*** No podrá ser considerada como culposa la conducta cuando el agente la hubiese cometido bajo la influencia del alcohol, caso en el cual se entiende que se actuó con dolo eventual y así deberá realizarse la respectiva imputación.”

Artículo 4°. ***Vigencia y derogatorias***. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas,

PIEDAD CORREAL RUBIANO.
Representante a la Cámara por Quindío.
Partido Liberal Colombiano.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 Marco Constitucional

El artículo 16 de la Constitución Política establece:

“***ARTÍCULO 16.*** *Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”.*

El artículo 29 de la Constitución Política establece:

“***ARTÍCULO 29***. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

Resulta indudable que toda persona tiene derecho a desarrollar libremente su personalidad,

lo cual, a juicio de la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional, implica el poder consumir alcohol. A lo largo de decenas de sentencias de constitucionalidad, se ha protegido el derecho de los individuos al consumo de alcohol, incluso en espacios públicos, y la ley regula la venta de alcohol y las condiciones en que esta debe realizarse. No es pues el objeto de este proyecto de ley el cambiar eso. Como liberal, de pensamiento y principios de vida, concuerdo en que cada persona tiene el derecho de auto determinarse y ello conlleva el poder decidir de manera libre el consumo de sustancias alcohólicas. En consecuencia, no profundizaré al respecto ya que esta propuesta de ley no tiene una connotación restrictiva.

No obstante, a lo largo de décadas, el país ha venido atravesando una problemática que se incrementa de manera sustancial cada año en forma sostenida, y es el de delitos cometidos por personas que conducen vehículos automotores en estado de embriaguez. Esto, principalmente, se ve reflejado en los tipos penales de lesiones personales y homicidio, que, en atención a la afectación mental temporal en la que se encuentra el autor material de la conducta punible, suelen tipificarse como conductas *"culposas"* que vienen acompañadas de penas bajas que repercuten en impunidad, y lanzan un mensaje negativo a la ciudadanía sobre la permisividad frente a una conducta que, si bien es legítima tal como lo es el consumo de alcohol, conlleva riesgos que deben ser asumidos de manera responsable so pena del deber de afrontar el rigor legal de los resultados negativos que puedan derivarse de ella.

Este proyecto de ley, recogiendo la jurisprudencia de la honorable Corte Suprema de Justicia frente a la responsabilidad de los conductores ebrios, propone adicionar un nuevo artículo al Código Penal para aclarar que se actúa con dolo, en modalidad de dolo eventual y no con culpa, cuando se comete un homicidio o se causan lesiones personales conduciendo en estado de embriaguez. Esto, a fines de que al momento de realizar la imputación del delito se evite la problemática que viene ocurriendo actualmente y que se traduce en la imputación de conductas culposas que, a efectos prácticos, se traducen en casi una total impunidad frente a la conducta cometida debido al trato benevolente que el régimen penal tiene frente a los delitos cometidos con culpa.

Esta propuesta, tal como comenté previamente, ha sido avalada por la jurisprudencia colombiana y, en consecuencia, no resulta violatorio de garantías constitucionales o del debido proceso, toda vez que el proceso penal deberá realizarse en su totalidad, observando todas sus formas y teniendo presentes los factores atenuantes o excluyentes de responsabilidad que establece la ley penal. El objeto de este proyecto, tal como se sustentará a lo largo de la exposición de motivos, es establecer que la persona que de manera voluntaria y consciente conduce un vehículo automotor encontrándose en estado de embriaguez y que, en consecuencia, asesine o lesione a alguien, debe responder por la comisión de una conducta dolosa pues está plenamente demostrado que la persona que se embriaga tiene conciencia del riesgo que se genera por la conducta desplegada.

En el año 2007, mediante sentencia, la Corte Suprema de Justicia[1] llamó la atención sobre la necesidad de examinar frente al dolo eventual los delitos de tránsito en los que la creación del riesgo desbordaba las barreras de la objetividad racional y el sujeto actuaba con total desprecio por los bienes jurídicos que ponía en peligro. Afirmó la Corte:

"[…] cuando la lesión de los bienes jurídicos vida o integridad personal deviene por acontecimientos que ex ante resultan previsibles para el autor y éste es indiferente ante la posible ocurrencia de los mismos, conviene que la judicatura examine con detalle la posible ocurrencia de una acción dolosa a título de dolo eventual, toda vez que la creación del peligro muchas veces desborda los estrechos límites del delito culposo o imprudente. Con frecuencia pueden ser observados conductores de vehículos pesados o personas que gobiernan automotores bajo los efectos de diferentes sustancias, actuando con grosero desprecio por los bienes jurídicos ajenos sin que se constate que en su proceder ejecuten acciones encaminadas a evitar resultados nefastos; al contrario, burlan incesantemente las normas que reglamentan la participación de todos en el tráfico automotor sin que se les observe la realización de acciones dirigidas a evitar la lesión de bienes jurídicos, pudiéndose afirmar que muchas veces ese es su cometido. En tales supuestos no se estará en presencia de un delito culposo sino doloso en la modalidad denominada eventual".

Son muchos los elementos de juicio que permiten advertir que toda persona que conduzca un vehículo automotor tiene un conocimiento amplio de los serios riesgos que implica conducir bajo los efectos del alcohol, y que puede discernir sobre los peligros inherentes a esta conducta. A tal efecto, tenemos el curso que se debe realizar para obtener la licencia de conducción, sumado a los controles policiales que periódicamente se adelantan con el fin de prevenir el consumo de alcohol, las sanciones económicas previstas en la legislación de tránsito y las campañas de cultura ciudadana difundidas permanentemente a través de los medios masivos de comunicación con los mismos propósitos, permiten, sin dificultades, llegar a esta conclusión.

Lo mismo acontece con el conocimiento o representación en concreto de la probabilidad de producción del resultado típico (homicidio o lesiones personales). Desde el momento mismo en que una persona decide abordar el automotor en avanzado estado de alicoramiento, y ponerlo en marcha, inicia un proceso de puesta en peligro de los bienes jurídicos protegidos.

Tal como he señalado, la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Julio Enrique

[1] Cfr. Sentencia de casación del 27 de octubre de 2007, Radicación 17019.

Socha Salamanca, desde el año 2011, ha venido sosteniendo en forma reiterada que aun cuando un homicidio sea *"accidental"*, el causante debe ser juzgado por dolo y no por culpa, es decir, que lo hizo intencionadamente, cuando quien protagonice el accidente que derive en lesiones o en muerte esté actuando bajo grado de alicoramiento, pues una persona no puede estar actuando legítimamente bajo la inconciencia del mal que puede causar, más cuando existe plena certeza de que ciertas conductas lícitas, tales como el manejar vehículos automotores, pueden derivar en la ocurrencia de lesiones personales o, incluso, de un homicidio, aun cuando no sea su propósito causarlo.

Sostuvo la Corte:

"La teoría de la probabilidad o de la representación enfatiza en el componente cognitivo del ***dolo****. Para esta teoría existe dolo eventual cuando el sujeto se representa como probable la realización del tipo objetivo, y a pesar de ello decide actuar, con independencia de si admite o no su producción. Y es* ***culposa*** *cuando no se representa esa probabilidad, o la advierte lejana o remota (...) No importa la actitud interna del autor —de aprobación, desaprobación o indiferencia— frente al hipotético resultado, sino el haber querido actuar pese a conocer el peligro inherente a la acción"*

"(...) La representación debe recaer, no sobre el ***resultado delictivo****, sino sobre la conducta capaz de producirlo, pues lo que se sanciona es* ***que el sujeto prevea como probable la realización del tipo objetivo****, y no obstante ello decida actuar, con total menosprecio de los bienes jurídicos puestos en peligro".*

ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

Acorde a cifras entregadas por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, el panorama en Colombia frente a conducción de vehículos en estado de embriaguez, es crítico aún con el enorme subregistro que existe debido a la falta de agentes de tránsito en las diferentes ciudades que permitan tener un mapeo completo de conductores en estado de embriaguez. Según se me informó mediante Oficio con Radicado número 20241000071531, fechado el 21 de agosto de 2024, entre los años 2022 y 2023 se impusieron 22.841 comparendos a conductores por movilizarse en sus vehículos en estado de alicoramiento. Desagregando, nos encontramos que tan sólo en 2022 se impusieron 11.495 comparendos, mientras en 2023 fueron 11.346. Todos y cada uno de estos comparendos, más aquellos que no fueron registrados y sancionados, pudieron terminar en potenciales tragedias, tal como nos lo ha demostrado la realidad.

A modo de ejemplo, tenemos el caso que ha dado título a este proyecto de ley que es el del señor **Arles Arbeláez Morales**[2], en la ciudad de Armenia, quien fue víctima de homicidio por una persona que manejaba una camioneta en grado tres de embriaguez, el máximo posible, el pasado 29 de marzo de 2024. Es importante precisar que la imputación se realizó por homicidio culposo y no por dolo eventual, que hubiese significado una pena más severa.

En este caso, la víctima, persona trabajadora, se desplazaba en motocicleta y era un ciudadano apreciado en el Quindío.

Arles Arbeláez Morales (q. e. p. d)

Es acá donde surge la necesidad de este proyecto de ley, ¿realmente actúa con culpa una persona que, de manera voluntaria y consciente de los riesgos que implica el consumo de alcohol, adelanta una actividad de alto riesgo tal como es conducir y comete un delito en dicho estado? ¿No puede prever razonablemente los riesgos de su conducta una persona que, a sabiendas de que debe conducir, toma la decisión de embriagarse para posteriormente manejar su vehículo? Esto ha sido una discusión doctrinal profunda, que trataré de resumir en forma somera.

Acorde a la teoría general del delito, para que una conducta considerada como penal pueda ser imputada a una persona y establecer su responsabilidad al respecto, se requiere que esta reúna tres elementos: que sea típica, antijurídica y culpable. El elemento que nos ocupará será el de la culpabilidad, es decir, que la conducta pueda ser atribuida al autor, y que puede ser examinado bajo dos posibles ópticas que son la óptica del **dolo** y la de la **culpa**.

Según nuestro Código Penal, Ley 599 de 2000, se actúa con **dolo**[3] cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización; es decir, existe conocimiento y voluntad

[2] Piden justicia por víctima de conductora en estado de embriaguez en Armenia. https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/piden-justicia-por-victima-de-conductora-ebria-en-armenia-3329688

[3] ARTÍCULO 22. *DOLO*. La conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar.

en el resultado: sé que matar está mal y es un delito, pero aun así procedo. No obstante, también se considera que existe un dolo, que es el "eventual", cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar.

Tratándose de culpa, el mismo código[4] establece dos modalidades, la culpa con o sin representación. Se habla de **"culpa sin representación"** cuando el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado sin ser la intención del agente causar un daño el cual no fue previsto debiendo haberlo sido; y de **"culpa con representación"** cuando el sujeto, al realizar la acción, es consciente del peligro que esta reviste y del muy posible desenlace dañino que puede ocasionar, pero no acepta su resultado sino que por el contrario confía en que mediante sus habilidades personales podrá evitarlo.

Tenemos acá la génesis del problema, y es la similitud entre los conceptos de dolo eventual y culpa con representación en determinados casos prácticos, pues bajo ambas ópticas de análisis tenemos que hay un resultado, el cual era o debía ser previsible, pero en ambos casos su realización es dejada al azar o se confía en poder evitarlo asumiendo el resultado que se presente. Para mirar las sutilezas, daremos dos ejemplos:

- **Culpa con representación**: El cirujano que se percata que los instrumentos empleados para la operación no se encuentran debidamente esterilizados, pero procede a continuar con la intervención quirúrgica confiado en que la posible infección que pueda generarse en el paciente no será grave más allá de las infecciones que normalmente podrían producirse en una operación quirúrgica y que pueden ser atendidos con antibióticos. No obstante, el paciente fallece como consecuencia de la infección.

- **Dolo eventual:** Una persona desea lucir el automóvil de alta gama que acaba de comprar, así que decide pasear por su barrio a gran velocidad a las 7 am, sabiendo que a esa hora usualmente todos sus vecinos salen a caminar para hacer ejercicio o acompañar a sus hijos a tomar la ruta de bus que los llevará al colegio. Esta persona conoce el riesgo que conducir a gran velocidad representa para los peatones, particularmente a dicha hora, pero esto le resulta indiferente y asume el riesgo de cualquier atropello que pueda causar a fin de lucir su vehículo. Y, así, atropella a dos niños, causándoles la muerte instantánea, y deja a la madre de estas en silla de ruedas por las lesiones ocasionadas.

Tenemos que, en el primer caso, el cirujano, pese a prever el riesgo, no lo acepta y cree poder evitarlo con su formación y experticia profesional, pero aun así se produce la muerte del paciente; mientras que, en el segundo, el conductor prevé el riesgo, pero este le resulta indiferente y deja su resultado al azar causando la muerte a dos menores y lesiones permanentes a la madre de éstos. En ambos casos, la diferencia parecería clara, por lo que puede entenderse el porqué de un tratamiento penal diferenciado y más benigno hacia la persona que actúo con culpa, el cirujano, frente a aquella que actuó de manera dolosa. Pero, ¿puede compararse el caso del cirujano con el caso de una persona que mata o lesiona mientras conduce estando embriagada?

A fines de determinar si en un caso específico se presenta dolo eventual o culpa con representación, el operador judicial acude a un análisis de cada caso en particular para establecer las condiciones específicas del hecho. No obstante, pese a que parecería claro que no es posible predicar "culpa con representación" sino "dolo eventual" tratándose de delitos causados por personas bajo la influencia de alcohol, en nuestro país se suele imputar los delitos de homicidio y lesiones personales en su modalidad culposa a este tipo de conductas, lo cual repercute a favor del victimario y en detrimento de la víctima y sus familias.

En efecto, mientras en el homicidio la pena mínima de cárcel es de **208 meses**, en el homicidio culposo la pena mínima es **de 32 meses** de cárcel que, usualmente, se cumple en la prisión domiciliaria. Así pues, el mensaje social que se envía al permitir que las imputaciones de delitos a personas que delinquen bajo la influencia de alcohol no es nada diferente a una promoción estatal del crimen en el sentido de que delinquir paga siempre y cuando se haga en estado de alicoramiento.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, ha sostenido en su jurisprudencia que:

"(...) la presencia de un estado de alicoramiento o de embriaguez no puede tenerse por supuesto categórico para afirmar que el sujeto que actúa bajo esta condición estaba afectado en su capacidad para comprender la ilicitud de comportamiento o para determinarse de acuerdo con dicha comprensión"[5]

Es imposible no preguntarse ¿realmente puede predicarse una actuación culposa de una persona que, consciente de los efectos que el alcohol produce en su ser, comete, bajo su influjo, una conducta punible que afecta de manera grave o mortal a terceros? ¿Realmente una persona que consume alcohol, previo a su ingesta y aún bajo su efecto, no es consciente de las posibles consecuencias negativas hacia terceros de conducir en dicho estado? Llevamos décadas de campañas estatales sobre los peligros derivados del consumo de alcohol y de conducir en dicho estado; la ley, en forma expresa, prohíbe manejar en estado de embriaguez, pero, aun así, se ha vuelto casi costumbre el hecho

[4] ARTÍCULO 23. *CULPA*. La conducta es culposa cuando el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo.

[5] CSJ. SP070-2019. Radicación número 49047. https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/b2jun2019/SP070-2019(49047).pdf.

de ver titulares de prensa que dan cuenta de cómo crecen aritméticamente la imposición de multas a conductores ebrios.

Acorde a cifras suministradas por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, tan sólo entre los años 2022 y 2023 se presentaron 2.539 accidentes de tránsito originados en consumo de alcohol.

Agencia Nacional de Seguridad Vial

Siniestros viales según grado de embriaguez 2022-2023

Fuente: ONSV a partir de información de RNAT

Grado Embriaguez	Siniestros 2022	Siniestros 2023
1	653	545
2	394	339
3	336	272
	1.383	**1.156**

Este escenario empeora cuando desglosamos las cifras y nos damos cuenta que por la irresponsabilidad de personas que conducen ebrias, que raya en lo criminal, más de 1528 compatriotas (*incluyendo niños, niñas, jóvenes, padres y madres cabeza de familia*) han resultado con graves lesiones, en muchos casos permanentes, y 14 colombianos han muerto.

Agencia Nacional de Seguridad Vial

Personas involucradas en siniestros viales según grado de embriaguez 2022-2023

Fuente: ONSV a partir de información de RNAT

Grado Embriaguez	Estado	Personas 2022	Personas 2023
1	Herido	408	368
1	Ileso	260	186
1	Muerto	3	2
2	Herido	217	216
2	Ileso	176	126
2	Muerto	3	3
3	Herido	164	155
3	Ileso	173	122
3	Muerto	2	1
		1406	**1179**

Nos encontramos ante una sociedad que ha romantizado al ebrio, restando importancia a la gravedad de los resultados lesivos derivados de sus acciones. Y, si bien cada uno tiene el derecho a consumir licor en pro de su libre desarrollo de la personalidad, existe la suficiente información social, a modo de un hecho notorio[6], de los riesgos asociados a dicha conducta y, en consecuencia, ello debería conllevar una mayor sanción por parte de la sociedad. No resulta violatorio del derecho al debido proceso establecer que la responsabilidad en los casos previamente señalados debe partir de la imputación de una conducta dolosa (dolo eventual), pues el derecho a la defensa se mantiene intacto y, como hemos reiterado, incluso la misma Corte Suprema ha establecido que el estado de embriaguez no impide que la persona sea consciente del reproche que amerita su conducta y que frente a ellos debe imputarse el dolo eventual.

En el caso del señor **Arles Arbeláez Morales**, a quien dedico este proyecto de ley como una tragedia tristemente representativa ocurrida en mi departamento, y uno de los centenares de casos trágicos a lo largo del país, tal como se relacionó previamente, la condena impuesta a la victimaria, que se encontraba en estado tres de embriaguez, el más alto, y que al momento del siniestro vial no tenía ni siquiera Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) del vehículo que manejaba, y no contaba con licencia de conducción vigente, fue de sólo sesenta y tres (63) meses y no corresponde con la gravedad de la conducta desplegada y que pudo terminar en una tragedia mucho mayor de la ocurrida teniendo en cuenta las procesiones de Semana Santa que se realizaban en la ciudad de Armenia el día de ocurrencia de los hechos.

En este caso del señor Arles ¿realmente era procedente alegar que el homicidio fue por culpa con representación y no con dolo eventual? Para admitir la modalidad culposa, era necesario que el sujeto activo **hubiese confiado en poder evitar el resultado con su pericia**. No obstante, dicha confianza debería sustentarse en aspectos objetivos y razonables, ante lo cual es imposible no preguntarse ¿qué habilidades motoras o de reflejos tiene una persona en grado tres de alcoholemia? Para cualquier persona con un nivel de formación mínima son claros los efectos del alcohol en el cuerpo, que van desde disminución de las inhibiciones, la dificultad en la pronunciación, la euforia y deterioro motriz, la confusión y la disminución de la actividad de las funciones intelectuales, acompañada de la falta de reacción. Entonces ¿puede decirse válidamente que una persona, que, en forma voluntaria y consciente, decide embriagarse, con pleno conocimiento de los efectos que ello produce en su cuerpo y que van desde la simple euforia y el deterioro de sus funciones cognitivas o de respuesta, debe responder a modo de culpa cuando ello se traduzca en la comisión de una conducta delictiva que afecta gravemente la vida e integridad física de terceros? La respuesta, a mi entender, es clara: **NO**.

¿Cuántos muertos y lesionados más necesitamos en Colombia antes de que asumamos que no podemos seguir caricaturizando los delitos relacionados con el consumo irresponsable de alcohol? ¿Cuántas familias, como la de **Arles Arbeláez Morales**, tienen que ser destruidas antes que, como legisladores, tracemos una línea definitiva para impedir que se le dé un trato favorable al delito cometido por personas en estado de embriaguez?

En Colombia, durante el 2019, de acuerdo con el **Estudio de Carga Mundial de la Enfermedad -GBD**[7]-, se estima que 7.563 muertes fueron atribuibles al consumo de alcohol; de éstas, cerca

6 Hecho notorio es aquel cuya existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo. Según el artículo 167 del Código General del Proceso, los hechos notorios no requieren prueba.

7 ESTUDIO DE MORTALIDAD ASOCIADA AL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS 2013 – 2020. Ministerio de Justicia e Instituto Nacional de Medicina Legal. https://www.minjusticia.gov.co/programas co/ODC/Documents/Publicaciones/Consumo/Estudios/Nacionales/informe%20de%20resultados.pdf

del 50% estuvieron relacionadas con lesiones de causa externa, tales como: violencia interpersonal, accidentes de tránsito o lesiones no intencionales.

Por tanto, mediante este proyecto de ley, se pretende acabar con la concesión de beneficios derivados de la imputación de conductas culposas a las personas que incurran en la comisión de delitos estando conduciendo bajo los efectos del alcohol. No se trata así de incrementar penas ya existentes, sólo de exigir la responsabilidad bajo la modalidad dolosa que le es propia a las personas que cometan delitos en las circunstancias previamente mencionadas y ello haya sido determinante para la ocurrencia del delito.

III. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, el cual consagra que se debe incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias los respectivas los costos fiscales de las iniciativas y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento del Proyecto, es importante recalcar que este proyecto no tiene implicaciones fiscales.

Lo anterior, por cuanto no acarrea inversiones o gastos para la Nación ni las entidades territoriales, siendo sólo un nuevo artículo que conlleva un ajuste en los delitos de homicidio y lesiones personales a fines de evitar la imputación en modalidad culposa a delitos cometidos bajo el estado de embriaguez y esto sea un factor determinante en la ocurrencia del hecho punible.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el Artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, la propuesta pretende aclarar las nociones de dolo y culpa para evitar que se siga imputando delitos culposos a las personas que los cometan bajo estado de embriaguez.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

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

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

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

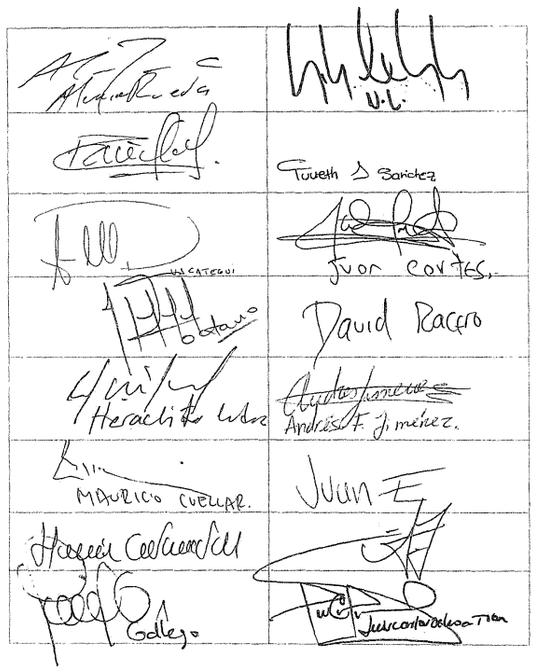
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa congresual.

De los honorables Congresistas.

PIEDAD CORREAL RUBIANO,
Representante a la Cámara por Quindío.



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 427 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto número 1069 de 2015 en lo relativo a las reglas de reparto de la acción de tutela en acciones relacionadas con proyectos de interés nacional.

Bogotá, D. C., noviembre de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de ley, *por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto número 1069 de 2015 en lo relativo a las reglas de reparto de la acción de tutela en acciones relacionadas con proyectos de interés nacional.*

Respetado secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presentó a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el Proyecto de ley, *por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto número 1069 de 2015 en lo relativo a la competencia de los jueces en acciones de tutela frente a proyectos de interés nacional.*

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

PROYECTO DE LEY NÚMERO 427 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto número 1069 de 2015 en lo relativo a las reglas de reparto de la acción de tutela en acciones relacionadas con proyectos de interés nacional.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. ARTÍCULO 1º. Adiciónese el numeral trece al artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto número 1069 de 2015, según el siguiente tenor:

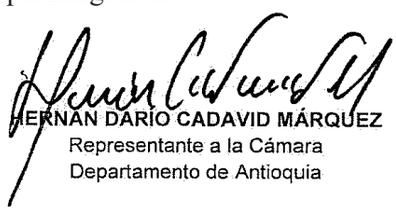
13. Las acciones de tutela que estén relacionadas o tengan incidencia en proyectos de interés nacional serán repartidas para su conocimiento en primera instancia al tribunal administrativo donde esté ubicado el correspondiente proyecto.

Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno nacional definirá los proyectos de interés nacional, teniendo en cuenta criterios como el impacto del proyecto en la productividad y competitividad de la economía nacional o regional, la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos, la inversión de capital, el retorno positivo a la inversión, la sostenibilidad operacional, la potencialidad de aumentar la capacidad exportadora de la economía nacional o la capacidad de generar ingresos significativos a la nación y a las regiones.

Los proyectos que al momento del inicio de la vigencia de la presente ley estén categorizados como proyectos de interés nacional y estratégico (PINE), gran minería y proyectos de interés nacional declarados por la Agencia Nacional de Minería, serán considerados como proyectos de

interés nacional para efectos del reparto, hasta tanto el Gobierno nacional haya reglamentado la materia.

Artículo 2°. ***Vigencia***. La presente ley rige a partir de su promulgación.



HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de ley no cuenta con antecedentes legislativos en el país, por lo que consideramos se hace necesaria una reforma al Decreto número 1069 de 2015 desde el legislativo que permita ofrecer garantías de protección a los diferentes proyectos que generan un importante impacto económico en el país, buscando que los asuntos de tutela que puedan afectar su normal funcionamiento deban ser debatidos por órganos judiciales que refuercen la desconcentración de la administración de justicia, preserven la jerarquía funcional, y garanticen la unificación jurisprudencial y el interés general.

II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo ofrecer protección judicial a los diversos proyectos que impactan la productividad y competitividad de la economía, ya sea a nivel nacional o regional y que son fundamentales para el crecimiento económico del país, ya que generan empleo directo o indirecto mediante encadenamientos, requieren significativas inversiones de capital con expectativas de retorno positivo, y poseen el potencial de incrementar la capacidad exportadora de la economía, así como de generar ingresos significativos a la nación y a las regiones.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES

El artículo 228 de la Constitución Política prevé que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado y autónomo. En concordancia con ello, el artículo 50 de la Ley 270 de 1996 consagra que "*Con el objeto de desconcentrar el funcionamiento de la administración de justicia, y sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, para efectos judiciales, el territorio de la nación se divide en distritos judiciales o distritos judiciales administrativos y éstos en circuitos* (...)'". La Corte Constitucional en sentencia C-833 del 11 de octubre de 2006 señaló que: "*Una de las características sustanciales de un Estado unitario como el colombiano, sobre la base de la centralización política, es la unidad de las leyes y de la función judicial en todo el territorio del mismo, cuya creación y ejercicio, respectivamente, están a cargo de la Nación o poder central. Ello explica que el artículo 228 de la Constitución establezca que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado, esto es, que la misma operará mediante la atribución de dicha función, mediante leyes y reglamentos, a órganos de orden nacional situados en diversos lugares del territorio del Estado, con un campo de acción circunscrito y en todo caso de menor amplitud que aquel".*

Por otra parte, el inciso primero del artículo 86 de la Constitución Política prevé que "*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública".*

Mediante Decreto número 2591 de 1991 se reglamentó la acción de tutela y en el artículo 37 del Decreto número 2591 de 1991 se estableció que "*Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el Jugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.*" Luego, el artículo 1° del Decreto número 1382 del 2000, modificado por el Decreto número 1983 de 2017 estableció las reglas de reparto de la acción de tutela. Estos decretos fueron compilados en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto número 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

El Consejo de Estado en sentencia del 18 de julio de 2002, decidió una demanda de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto número 1382 de 2000 y argumentó que "[...] *el Presidente de la República, mediante el Decreto número 1382 de 2000, ejerció la potestad reglamentaria respecto de una norma con fuerza de ley, es decir, dentro del ámbito de la competencia que le asigna el artículo 189-11 de la Constitución".*

Asimismo, el honorable Consejo de Estado en sentencia del 18 de julio de 2002 determinó que las reglas de reparto contenidas en el Decreto número 1382 de 2000 son necesarias para "[...] *lograr la desconcentración de la Administración de Justicia, imperativo constitucional y legal que se extiende a la acción de tutela y que resultaría imposible si llegaran a reunirse en un mismo órgano judicial innumerables solicitudes de amparo, como ocurriría, por ejemplo, en un tribunal superior, ante el empeño de los solicitantes por contar con una sentencia de segundo grado dictada por la Corte Suprema de Justicia. En esta situación y en otras similares, se frustraría el principio de desconcentración de la Administración de Justicia a pretexto de una facultad ilimitada para escoger al Juez, que desde luego ni la Constitución ni las leyes establecen. En segundo término, porque el reglamento respeta la competencia "a prevención" al facultar a los solicitantes para ocurrir ante jueces o tribunales de cualquier especialidad. Así mismo, garantiza el derecho a reclamar la protección en todo lugar, porque ningún Juez podrá rechazar la solicitud*

aduciendo no ser competente, sino que tendrá que enviarla a quien lo sea".

Igualmente, la honorable Corte Constitucional mediante Auto 124 del 25 de marzo de 2009, enfatizó que "[..] *las únicas normas que determinan la competencia en materia de tutela son el artículo 86 de la Constitución, que señala que ésta se puede interponer ante cualquier juez, y el artículo 37 del Decreto número 2591 de 1991, que establece la competencia territorial y la de las acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación. Mientras que el Decreto reglamentario 1382 de 2000 contiene reglas de simple reparto".*

En la precitada providencia, la honorable Sala Plena de la Corte Constitucional estableció las siguientes reglas jurisprudenciales: (i) un error en la aplicación o interpretación de las reglas de competencia contenidas en el artículo 37 del Decreto número 2591 de 1991 puede llevar al juez de tutela a declararse incompetente. La autoridad judicial debe, en estos casos, remitir el expediente al juez que considere competente con la mayor celeridad posible, (ii) la equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en el Decreto número 1382 de 2000 no autoriza al juez de tutela a declararse incompetente y, mucho menos, a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia. El juez de tutela debe, en estos casos, tramitar la acción o decidir la impugnación, según el caso, (iii) los únicos conflictos de competencia que existen en materia de tutela son los que se presentan por la aplicación o interpretación del artículo 37 del Decreto número 2591 de 1991. Estos conflictos serán decididos, en principio, por el superior jerárquico común de las autoridades judiciales involucradas o, en su ausencia, por la Corte Constitucional, (iv) ninguna discusión por la aplicación o interpretación del Decreto número 1382 de 2000 genera conflicto de competencia, ni siquiera aparente.

Posteriormente, el Decreto número 333 de 2021 modificó el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto número 1069 de 2015, y dejó sentado que asuntos como: (i) las actuaciones del Presidente de la República, incluyendo las relacionadas con la seguridad nacional, (ii) las actuaciones administrativas, políticas, programas y/o estrategias del Gobierno nacional, autoridades, organismos, consejos o entidades públicas relacionadas con la erradicación de cultivos ilícitos, (iii) las acciones de tutela presentadas por funcionarios o empleados que pertenezcan o pertenecieron a la rama judicial (iv) las decisiones tomadas por la Superintendencia Nacional de Salud relacionadas con medidas cautelares y de toma de posesión e intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar, de cesación provisional, o de revocatoria total o parcial de habilitación o autorización de funcionamiento, con fundamento en los artículos 124 y 125 de la Ley 1438 de 2011, deben ser debatidos por órganos judiciales que refuercen la desconcentración de la administración de justicia, preserven la jerarquía funcional, y garanticen la unificación jurisprudencial y el interés general.

En·ese sentido, resulta viable que el Congreso de la República defina como de interés que ciertos asuntos sean conocidos por jueces de mayor rango, con la finalidad de buscar ciertos fines.

IV. JUSTIFICACIÓN

Asignando el conocimiento de las tutelas en primera instancia a los tribunales administrativos se busca generar estabilidad y seguridad jurídica a los proyectos estratégicos, teniendo en cuenta su importancia para el desarrollo de la infraestructura vital del país, y brindar mayores garantías a la inversión en minería, energía e Hidrocarburos, entre otros.

Con ello, diferentes vicisitudes que afectan los proyectos de interés nacional tal y como son acciones de tutelas relacionadas con los procesos de adquisición de predios, consultas previas a comunidades y permisos y trámites ambientales, entre tantos otros que pueden afectar la operatividad de un gran proyecto, serán conocidas por jueces de mayor rango jerárquico como lo son los magistrados de tribunal.

Ya en el Conpes 3762 de 2013 se observó que "*en una primera aproximación al seguimiento de los trámites ambientales, sociales y prediales en Colombia, se identificaron más de cincuenta y tres (53) proyectos de interés nacional y estratégicos con alguna dificultad. Entre los proyectos identificados, un 80% tiene dificultades de carácter ambiental, 27% presentan dificultades en lo relacionado con el desarrollo de la consulta previa y 23% tiene dificultades con los temas de adquisición predial'*, situaciones todas que se relacionan con derechos fundamentales y por lo que pueden ser objeto de protección mediante acción de tutela.

De allí, resulta primordial reducir el riesgo asociado a las decisiones judiciales que puedan afectar los proyectos más relevantes para el país, principalmente en los sectores de transporte y minero energético.

Recientemente el país conoció el fallo de tutela del juzgado cuarto laboral de Santa Marta, que ordenó la suspensión inmediata de todas las actividades relacionadas del proyecto de exploración y explotación en el área de interés de perforación exploratoria Tayrona en el pozo Uchuva 2, a pesar de que, según el Ministerio de Minas y Energía:

"A la fecha del 31 de diciembre de 2023, según el último Informe de Recursos y Reservas (IRR 2023), el descubrimiento Uchuva se encontró en etapa de del imitación y cuidado de historia de producción comercial. El pozo Uchuva 2, actualmente en perforación, ha sido diseñado para delimitar este descubrimiento y reducir tas incertidumbres sobre el yacimiento, esencial para determinar su potencial comercial.

Es imperativo realizar la evaluación de este pozo, ya que se estima que, de confirmarse su

productividad, el campo Uchuva podría aportar un volumen recuperable equivalente al 20% de las reservas 1P (probadas), al 32% de las reservas 2P (probadas más). probables) y al 45% de las reservas 3P (probadas más probables más posibles). Sin una evaluación adecuada, el país perderá la oportunidad de incorporar estos volúmenes potenciales de reservas, lo que agravaría la situación de oferta y demanda de gas en el país.

Desde el Ministerio de Minas y Energía consideramos que el desarrollo de este campo es crucial para la sostenibilidad energética a mediano plazo, y que permitirá al país utilizar el gas natural como un fluido de transición energética. Esta acción contribuiría al suministro de energéticos limpios a la población colombiana y generaría ingresos por regalías que beneficiarán directamente a las regiones.

El Ministerio del Interior ya ha tomado acciones en relación con el mismo tema, de acuerdo con el comunicado publicado el pasado 13 de septiembre en el cual también respaldó la importancia de respetar los derechos de las comunidades étnicas a través de la consulta previa, sin dejar de lado los intereses generales del país. Esto, en el marco del compromiso del Gobierno nacional con la búsqueda permanente de soluciones que permitan articular las acciones en pro del desarrollo económico y el respeto a los derechos fundamentales."[8]

Por lo anterior el Ministerio de Minas y Energía, la Procuraduría General de la Nación y Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa apelaron el fallo proferido por el Juez de Santa Marta. Finalmente, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta levantó la suspensión de los trabajos exploratorios en el Pozo Sirius (anteriormente conocido como Uchuva) y ha ordenó la revisión del concepto sobre consulta previa para la comunidad indígena de Taganga.[9]

Es preciso indicar que, si bien se debe respetar cualquier decisión manada de un juez de la República, éstas se deben tomar con una base técnica robusta y una consideración equitativa de los derechos de los involucrados, incluidos los de las comunidades afectadas, como en el caso en cuestión.

Adicional, este proyecto de ley busca preservar la seguridad jurídica de proyectos de alto impacto económico y garantizar la satisfacción del interés general mediante el control adecuado de las decisiones que se adoptan en representación y en beneficio de la colectividad, con miras a proteger los intereses de los accionantes y accionados. Este equilibrio es fundamental, especialmente en aquellos casos donde se debe mantener la estabilidad económica del país y respetar los derechos de todas las partes involucradas, garantizando un desarrollo equitativo y justo que no sacrifique uno por el otro.

El principio de seguridad jurídica *"es un bien social: En tanto bien social, debe haber una distribución equitativa del mismo. Concretamente, los atributos de la seguridad jurídica deben ser exigibles por parte de todos los actores, no sólo por parte de los que tienen poder dominante en las relaciones jurídicas, sociales y económicas"* (López Medina, D., 23 de mayo de 2006).

V. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

Este proyecto de ley no ordena gasto público, no tiene afectación y no tiene injerencia presupuestal alguna, en el entendido que, modifica el Decreto número 1069 de 2015 *en lo relativo a la competencia de los jueces en acciones de tutela frente a proyectos de interés nacional*

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 9 de julio de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* que en su artículo 7° dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley tiene como objetivo ofrecer protección judicial a los diversos proyectos que impactan la productividad y competitividad de la economía, ya sea a nivel nacional o regional y que son fundamentales para el crecimiento económico del país, la presente iniciativa contiene tiene una posible causa de conflicto y se configuraría si los congresistas tienen parientes en grados de ley que puedan desarrollar proyectos como los descritos en el objeto.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia

---

[8] https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/ministerio-de~mínas-y-energ%C3%ADaimpugna- decisi%C3%B3n-sobre-la-exploraci%C3%B3n-de-gas-en-el-pozo-uchuva-2/

[9] https://www.procuraduria.gov.co/Pages/tribunal-santa-marta-levanta-suspension-pozo-uchuva-solicitud-procuraduria.aspx

02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

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

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

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

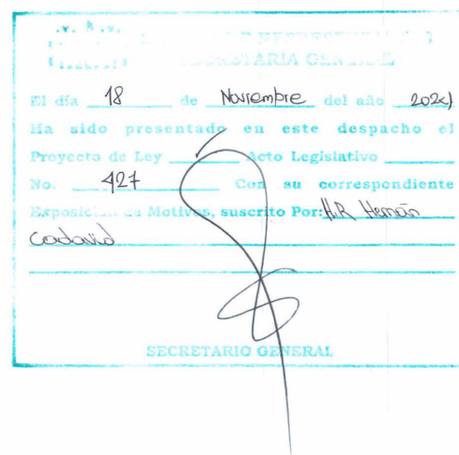
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto eje ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa parlamentaria.

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2024 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2024

DOCTORA

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Presidenta de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

DOCTORA

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

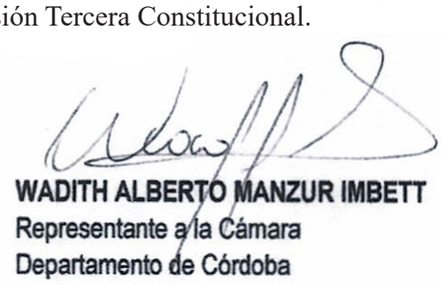
Secretaria Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Asunto: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley número 228 de 2024, Cámara.

Cordial saludo.

En cumplimiento de la designación de ponente para el primer debate, efectuado por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, el suscrito ponente se permite presentar **Ponencia Negativa al proyecto de Ley número 228 de 2024**, *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 informe de ponencia para primer debate de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos: I.) Aspectos generales del proyecto de ley, II.) Trámite Legislativo, III.) Objeto, IV.) Contenido del proyecto de ley, V.) Conflicto de Interés, VI.) Argumentos que justifican la ponencia negativa, VII.) Proposición a la Comisión Tercera Constitucional.



INFORME PONENCIA NEGATIVA

I.) ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

• **Título: Proyecto de Ley número 228 de 2024**, *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*.

• Autores: honorable Senadora *Norma Hurtado Sánchez*, honorable Senador *Jonathan Ferney Pulido Hernández*, honorable Senador *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*, honorable Senador *José David Name Cardozo*, honorable Senadora *Ana Carolina Espitia Jerez*, honorable Senador *Ariel Fernando Ávila Martínez*, honorable Senador *Julio Elías Vidal*, honorable Senadora *Andrea Padilla Villarraga*, honorable Senador *Julio Elías Chagüí Flórez* honorable Representante *Carolina Giraldo Botero*, honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*, honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón*, honorable Representante *Alexander Guarín Silva*, honorable Representante *Juliana Aray Franco*, honorable Representante *Alejandro García Ríos*, honorable Representante *Gloria Liliana Rodríguez Valencia*, honorable Representante *Wilmer Yair Castellanos Hernández*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, honorable Representante *Juan Carlos Lozada Vargas*, honorable Representante *José Eliécer Salazar López*, honorable Representante *Hernando Guida Ponce*, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López*, honorable Representante *Diego Fernando Caicedo Navas*, honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*, honorable Representante *Mary Anne Andrea Perdomo*, honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa*, honorable Representante *Carmen Felisa Ramírez Boscán*, honorable Representante *Jorge Hernán Bastidas Rosero*, honorable Representante *David Alejandro Toro Ramírez*, honorable Representante *Teresa de Jesús Enríquez Rosero*, honorable Representante *Norman David Bañol Álvarez*, honorable Representante *Carlos Alberto Carreño Marín*, honorable Representante *Aníbal Gustavo Hoyos Franco*, honorable Representante *Duvalier Sánchez Arango*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*, honorable Representante *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*, honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, honorable Representante *Milene Jarava Díaz*, honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto*, honorable Representante *Mónica Karina Bocanegra Pantoja*, honorable Representante *Piedad Correal Rubiano*, honorable Representante *Santiago Osorio Marín*, honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo Guerrero*, honorable Representante *Julia Miranda Londoño*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Wilder Iberson Escobar Ortiz*, honorable Representante *Julián Peinado Ramírez*, honorable Representante *Miguel Abraham Polo Polo.*

• Coordinador Ponente: honorable Representante *Wilmer Yair Castellanos Hernández.*

• Ponentes: honorable Representante *Wadith Alberto Manzur Imbett*; honorable Representante *Sandra Bibiana Aristizábal Saleg*; honorable Representante *Elkin Rodolfo Ospina Ospina*; honorable Representante *María del Mar Pizarro García.*

• Fecha de Radicación: 21 de agosto de 2024.

• Tipo de Ley: Ordinaria.

• Comisión: Tercera de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Representantes.

II.) TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de ley fue radicado el día 21 de agosto de 2024, por los honorables Representantes y Senadores honorable Senador *Norma Hurtado Sánchez*, honorable Senador *Jonathan Ferney Pulido Hernández*, honorable Senador *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*, honorable Senador *José David Name Cardozo*, honorable Senadora *Ana carolina Espitia Jerez*, honorable Senador *Ariel Fernando Ávila Martínez*, honorable Senador *Julio Elías Vidal*, honorable Senadora *Andrea Padilla Villarraga*, honorable Senador *Julio Elías Chagüi Flórez*, honorable Representante *Carolina Giraldo Botero*, honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*, honorable Representante *Etna Tamara Argote Calderón*, honorable Representante *Alexander Guarín Silva,* honorable Representante *Juliana Aray Franco*, honorable Representante *Alejandro García Ríos,* honorable Representante *Gloria Liliana Rodríguez Valencia*, honorable Representante *Wilmer Yair Castellanos Hernández*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa,* honorable Representante *Juan Carlos Lozada Vargas*, honorable Representante *José Eliécer Salazar López*, honorable Representante

Hernando Guida Ponce, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López,* honorable Representante *Diego Fernando Caicedo Navas,* honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*, honorable Representante *Mary Anne Andrea Perdomo*, honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís,* honorable Representante *Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa*, honorable Representante *Carmen Felisa Ramírez Boscán*, honorable Representante *Jorge Hernán Bastidas Rosero*, honorable Representante *David Alejandro Toro Ramírez*, honorable Representante *Teresa de Jesús Enríquez Rosero*, honorable Representante *Norman David Bañol Álvarez*, honorable Representante *Carlos Alberto Carreño Marín*, honorable Representante *Aníbal Gustavo Hoyos Franco,* honorable Representante *Duvalier Sánchez Arango*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*, honorable Representante *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*, honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, honorable Representante *Milene Jarava Díaz*, honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto*, honorable Representante *Mónica Karina Bocanegra Pantoja*, honorable Representante *Piedad Correal Rubiano*, honorable Representante *Santiago Osorio Marín*, honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo Guerrero,* honorable Representante *Julia Miranda Londoño*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Wilder Iberson Escobar Ortiz,* honorable Representante *Julián Peinado Ramírez,* honorable Representante *Miguel Abraham Polo Polo,* y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1284 de 2024.

Cabe resaltar que el día 11 de octubre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes nombró como **Coordinadores Ponentes** a los honorables Representantes *Wilmer Yair Castellanos Hernández*, honorable Representante *Óscar Darío Pérez Pineda* y como **Ponentes** a los representantes honorable Representante *Wadith Alberto Manzur Imbett,* honorable Representante *Sandra Bibiana Aristizábal Saleg*, honorable Representante *Elkin Rodolfo Ospina Ospina*, honorable Representante *María del Mar Pizarro García.*

III.) OBJETO

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

IV.) CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con nueve (9) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 de 2024

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

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.

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. 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 cigarrillos, $11.175 pesos por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.

2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé, chimú y Productos de Nicotina Oral (PNO) será de $891 pesos.

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

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 liquidas de otros productos sucedáneos o imitadores, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSEN), 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.***

V) CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del régimen del conflicto de interés, en particular lo relativo a los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, declaró que no concurren en mi condición de ponente circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés para discutir y votar el **Proyecto de Ley número 228 de 2024 Cámara**, *por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones*.

De igual forma, es pertinente señalar que la anterior manifestación sobre una ausencia de posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019 no exime a los Congresistas de identificar causales adicionales.

VI) ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN LA PONENCIA NEGATIVA

El Proyecto de Ley número 228 de 2024 de la Cámara, titulado, *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*, introduce una serie de disposiciones enfocadas en fortalecer la política fiscal de salud pública en torno a los productos de tabaco. Este proyecto se suma a iniciativas previas,

como el Proyecto de Ley número 308 de 2024 de la Cámara, presentado por el honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D'Arce *por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo cigarrillos y tabaco elaborado, y se dictan otras disposiciones*. Este último fue aprobado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el 23 de abril de 2024 y actualmente se encuentra en trámite para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, según la ***Gaceta del Congreso*** número 659 de 2024.

La coexistencia de ambos proyectos de ley, con objetivos similares en el ámbito de los productos de tabaco, plantea un problema de redundancia normativa y podría dar lugar a confusión en su implementación. Según el principio de unicidad legislativa, el ordenamiento jurídico debe evitar la tramitación simultánea de normas que regulen el mismo objeto, en aras de garantizar la coherencia y minimizar posibles conflictos en la aplicación de la normativa. Adicionalmente, el artículo 150 de la Constitución Nacional faculta al Congreso para legislar en distintas materias, pero impone la unidad de materia como requisito para que cada ley mantenga un propósito claro y único, evitando solapamientos que dificulten su interpretación y ejecución. La aprobación de dos proyectos sobre el mismo impuesto podría contravenir estos principios, afectando la claridad y la eficacia de la regulación en el sector.

Actualmente, los cigarrillos enfrentan en Colombia una de las cargas tributarias más elevadas, con tres gravámenes principales: 1) el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 19%, 2) un componente específico del impuesto al consumo, y 3) un componente *ad valorem*, equivalente a una sobretasa del 10% sobre el precio final de venta. Como resultado, se estima que aproximadamente el 78% del precio final de una cajetilla de cigarrillos corresponde a impuestos.

En este contexto, el proyecto de ley en discusión propone un incremento del 200% en el componente específico del impuesto al consumo sobre cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos, pasando de $3.725 (vigente en 2024) a $11.175 por cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente según su contenido.

No obstante, el impacto de esta elevada carga tributaria ya se refleja en el crecimiento del mercado ilegal de cigarrillos. En 2023, se estima que el 35% de los cigarrillos consumidos en Colombia fueron ilegales, es decir, 35 de cada 100 unidades. El precio promedio de una cajetilla legal de 20 unidades fue aproximadamente de $9.747,33, mientras que el precio promedio de una cajetilla ilegal en la misma presentación fue de $4.208,54, lo que representa una diferencia de aproximadamente $5.538,79. Esta brecha fomenta el mercado ilícito, impactando el empleo formal y reduciendo las rentas departamentales que financian sectores clave como la salud y el deporte.

En cuanto a las soluciones líquidas utilizadas en cigarrillos electrónicos, con o sin nicotina, la propuesta legislativa establece una tarifa de $2.000 por mililitro de solución líquida. Sin embargo, esta tarifa elevada podría tener efectos adversos, como el incentivo a la comercialización de productos de baja calidad o al ingreso de productos no regulados, lo cual podría intensificar el mercado negro, disminuir la recaudación fiscal esperada y debilitar los esfuerzos de control y fiscalización. Así lo advierten Zapata y Pabón (2024) en su análisis sobre la tributación y regulación de productos de tabaco y vapeo.

Finalmente, de aprobarse nuevos incrementos impositivos, el mercado ilegal podría alcanzar hasta el 50% del volumen total, afectando especialmente a los consumidores de menores ingresos. Según el estudio de Fedesarrollo (2021), *Reformas para una Colombia Post-COVID 19*, el impuesto sobre cigarrillos es regresivo, lo que significa que los hogares de menores ingresos soportan una mayor carga tributaria en comparación con los hogares de ingresos más altos. Esto amplía la desigualdad en el acceso a productos legales, ya complicada bajo las tarifas vigentes.

VII) PROPOSICIÓN A LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito respetuosamente a los honorables representantes a la Cámara Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el **Proyecto de Ley número 228 de 2024 Cámara,** *por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones*.

Cordialmente

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

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

Bogotá D.C., 5 de noviembre de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia ***negativa*** *para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 228 de 2024 Cámara,* ***"POR LA CUAL SE CREAN MEDIDAS FISCALES DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE CIGARRILLOS, PRODUCTOS DE TABACO, SUS DERIVADOS, SUCEDÁNEOS O IMITADORES Y LOS DISPOSITIVOS NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO, PROTEGIENDO ESPECIALMENTE A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES",*** *suscrita por el Honorable Representante WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT, 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.*

La Secretaria General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN COMO COATURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2023 CÁMARA HONORABLE REPRESENTANTE MARÍA FERNANDA CARRASCAL

por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales), se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2024

Respetado

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Solicitud de adhesión como coautora al Proyecto de Ley número 344 de 2023, *por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales), se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones.*

Respetado secretario,

De manera respetuosa y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito solicitar que se me adhiera como coautora del Proyecto de Ley número 344 de 2023, *por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales), se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones*

Lo anterior, porque considero que este proyecto de ley es fundamental para (1) fortalecer las finanzas de la Nación, a través de los ingresos que generarían las rentas mineras, (2) porque la creación de esta empresa fortalece el proceso de formalización y de consolidación económica de las pequeñas mineras, a quienes esta empresa apoyaría técnicamente y le compraría a precios justos los minerales que estas mineras extraen a partir de su actividad productiva.

Sin otro particular y agradeciendo su atención,

MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá

CONTENIDO

Gaceta número 2038 - martes, 26 de noviembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 432 de 2024 cámara, por la cual se reforma el Código Penal para cambiar la regla de responsabilidad de las personas que cometan los delitos de homicidio o lesiones personales conduciendo en estado de embriaguez. (Proyecto de Ley Arles Arbeláez Morales). 1

Proyecto de ley número 427 de 2024 Cámara, por medio del cual se adiciona el numeral 13 al artículo 2.2.3.1.2.1 al Decreto número 1069 de 2015 en lo relativo a las reglas de reparto de la acción de tutela en acciones relacionadas con proyectos de interés nacional..... 8

PONENCIAS

Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley número 228 de 2024 Cámara, por la cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, protegiendo especialmente a niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones..... 12

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión como coatura al proyecto de ley número 344 de 2023 Camara Honorable Representante María Fernanda Carrascal 18

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2024