



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1639

Bogotá, D. C., viernes, 5 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se ajusta el marco tributario sobre productos de tabaco, nicotina y dispositivos electrónicos, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 5 de agosto de 2025

Honorable Representante

JULIÁN DAVID LÓPEZ

Presidente

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Referencia: Radicación Proyecto de Ley número 290 de 2025 Cámara, por medio del cual se ajusta el marco tributario sobre productos de tabaco, nicotina y dispositivos electrónicos, y se dictan otras disposiciones.

En calidad de Representante a la Cámara y en uso de la facultad consagrada en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito comedidamente radicar ante su despacho el siguiente Proyecto de Ley número 290 de 2025 Cámara, por medio del cual se ajusta el marco tributario sobre productos de tabaco, nicotina y dispositivos electrónicos, y se dictan otras disposiciones, mediante el cual buscamos contribuir al mejoramiento de los procesos fiscales del país y las finanzas públicas. Dejamos entonces a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto para dar trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

Del Honorable Congresista,

 Armando Zabarain D'arce H. Representante Dpto. Atlántico	 Milene Jarama Diaz Representante a la Cámara
 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 Efraín Cepeda Sarabia Senador de la República
 WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca

PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se ajusta el marco tributario sobre productos de tabaco, nicotina y dispositivos electrónicos, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley establece medidas fiscales para desincentivar el consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores. Lo anterior incluye todo producto de tabaco: Productos de Tabaco Calentado (PTC); Productos de Nicotina Oral (PNO), productos de tabaco consumidos por combustión así como de soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos

o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables, y cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, 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, 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) así como otros productos sucedáneos o imitadores, o de cualquier producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión, entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

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

Parágrafo. La participación del Distrito Capital del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado a que se refiere el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, también será aplicable al consumo de soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables; así como de consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión.

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) La base gravable del 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 de tabaco que contenga el producto y, para los productos en presentación en soluciones líquidas (con o sin nicotina), cigarrillos electrónicos desechables o recargables, estará constituida por la cantidad de mililitros que contiene la solución líquida.
- b) Para el componente ad valorem el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE.
- c) Para el componente ad valorem de los consumibles de tabaco calentado, de otros productos de tabaco consumidos mediante modalidades sin combustión y de las soluciones líquidas (con o sin nicotina), incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables será el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE.

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

El DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo. Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, los datos solicitados para efectos de determinar el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto al consumo.

Las personas naturales o jurídicas que incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del DANE estarán sujetas a las sanciones y multas señaladas en el artículo 6° de la Ley 79 de 1993.

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

“Artículo 211. Tarifas del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por

medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables; así como consumibles de tabaco calentado o de cualquier otro productos de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión. A partir del año 2027, 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) 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 las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarrillos la tarifa será de \$5.335 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 \$431 pesos a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

3. La tarifa para soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de sucedáneos o imitadores, incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, será de \$900 por mililitro de solución líquida.

Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año inmediatamente siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más cuatro (4) puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año las tarifas actualizadas.

Parágrafo. 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) 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, fortalecimiento de la fiscalización, el control del contrabando y a la inversión en el sector deporte.

ARTÍCULO 5°. 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, los dispositivos necesarios para su funcionamiento o de cualquier otro productos de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión. El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se adiciona con un componente ad valorem equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución cobrado en los canales de distribución clasificados por el DANE y certificado por el DANE, según reglamentación que expida el Gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. 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 sobre el precio de venta al público efectivamente cobrado y certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por cada unidad, garantizando la individualidad de cada producto, 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 10% de la base gravable. Este componente Ad Valorem será liquidado y pagado sobre el precio de venta al público efectivamente cobrado y certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por cada unidad, garantizando la individualidad de cada producto, según reglamentación que expida el Gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

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 6°. 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 7°. 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 del consumo de 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) incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables 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 del consumo de las soluciones líquidas (con o sin nicotina) 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), incluidas aquellas contenidas en cigarrillos electrónicos desechables o recargables 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 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), INCLUIDAS AQUELLAS CONTENIDAS EN CIGARRILLOS ELECTRÓNICOS DESECHABLES O RECARGABLES.

ARTÍCULO 9°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1393 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 7°. Destinación. Los recursos que se generen con ocasión del componente ad valorem de que trata el Artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, serán destinados por los Departamentos y el Distrito Capital, en primer lugar, a la universalización en el aseguramiento, incluyendo la primera atención a los vinculados según la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, incluyendo la primera atención en salud que requiera la población pobre no asegurada, mientras se realiza la afiliación que corresponda al Sistema de Seguridad Social en Salud, en segundo lugar, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. En caso de que quedaran excedentes, estos se destinarán a financiar proyectos de inversión para el fortalecimiento de las funciones esenciales y competencias de ley de las Direcciones Territoriales de Salud.

El componente ad valorem de los consumibles de tabaco calentado, cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión y soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas mediante vapeadores o dispositivos electrónicos similares, incluidas aquellas contenidas en dispositivos desechables y recargables, se destinará a financiar el fortalecimiento de las Direcciones territoriales de salud de los departamentos y el Distrito Capital; al fortalecimiento de la fiscalización, el control del contrabando, a la atención de la prevención del consumo en menores de edad y a proyectos de inversión en salud.

ARTÍCULO 10. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social evaluará cada dos (2) años el impacto de las disposiciones contenidas en la presente ley sobre el recaudo fiscal y la reducción del consumo de cigarrillos, productos de tabaco, consumo de soluciones líquidas (con o sin nicotina) consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, incluidas las contenidas en cigarrillos electrónicos desechables y recargables, el consumo de combustibles de tabaco calentado o de cualquier otro producto de tabaco consumido mediante modalidades sin combustión. Dentro de dicha evaluación presentará las observaciones y recomendaciones de ajustes que considere oportunas para mejorar o fortalecer su efectividad.

El informe de evaluación será enviado a la Cámara de Representantes y al Senado de la República antes del 31 de mayo, y será socializado con la ciudadanía a través de las páginas Web institucionales de los ministerios mencionados.

Artículo 11. Tarifa diferencial para zonas de frontera. Con el objetivo de contrarrestar el contrabando y equilibrar las condiciones de competencia frente al comercio ilegal, los productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos, imitadores y los dispositivos necesarios para su consumo, comercializados legalmente en zonas de frontera, estarán sujetos a una tarifa diferencial reducida en los tributos territoriales aplicables, incluyendo el impuesto al consumo y cualquier otra carga fiscal establecida por las entidades territoriales.

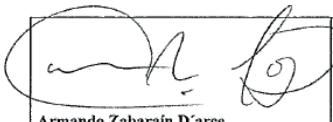
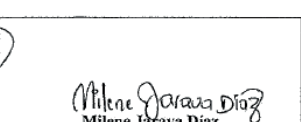
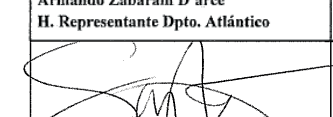
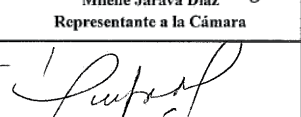
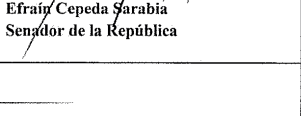
Esta tarifa diferencial será determinada anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa evaluación técnica que considere los índices de contrabando, el comportamiento del comercio ilícito, la afectación fiscal a los entes territoriales y las condiciones socioeconómicas de la región.

Para efectos de este artículo, se entiende por zonas de frontera aquellas definidas en el artículo 1° de la Ley 191 de 1995 o las que determine el Gobierno Nacional mediante reglamentación.

Parágrafo. Las entidades territoriales que se benefician de esta tarifa diferencial deberán implementar estrategias de control, inspección y fiscalización orientadas a prevenir y reducir el contrabando de estos productos, en articulación con la DIAN, la Policía Fiscal y Aduanera, el INVIMA y demás autoridades competentes. El incumplimiento de estas obligaciones podrá derivar en la suspensión o revisión del beneficio otorgado, conforme a los lineamientos del Ministerio de Hacienda.

Artículo 12°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del año 2027 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

De los honorables Congresistas,

 Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico	 Milene Jarava Díaz Representante a la Cámara
 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 Efraín Cepeda Sarabia Senador de la República
 WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. OBJETO:

El objeto de la presente iniciativa es establecer medidas fiscales para desincentivar el consumo de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores, soluciones líquidas con o sin nicotinas consumidas por medio de cigarrillos electrónicos o vapeadores, así como otros productos sucedáneos o imitadores, con lo que se procura la actualización del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado vigente en la legislación colombiana, así como, por esta vía, se busca incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años; El presente proyecto contiene 12 artículos, incluida la vigencia.

2. LA REGULACIÓN TRIBUTARIA EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

La creación de un impuesto adicional y especial al consumo de cigarrillos en el territorio colombiano fue instituida en primera instancia en la Ley 30 de 1971, con el prurito de generar recursos adicionales para la realización de los juegos nacionales y la consecución de recursos adicionales para el patrocinio del deporte.

A este impuesto se adicionó un tributo adicional del 10% a los cigarrillos de producción extranjera por medio del artículo 79 de la Ley 14 de 1983. El recaudo de lo generado por este impuesto fue entregado a los departamentos y sus respectivas autoridades deportivas conforme a lo expresado en la Ley 181 de 1995. En ese mismo año proferida la Ley 223 de 1995 se determinó que la tarifa aplicable para el impuesto sería del 55%, cobrado sobre el precio de la cajetilla de 20 cigarrillos.

En el año 2006 por medio de la Ley 1111 se estableció que la tarifa para el consumo de cigarrillos sería de un costo fijo de \$400 y \$800 pesos por cajetilla de 20 unidades o proporcional a su contenido. Esta norma fue modificada con posterioridad por la Ley 1393 de 2010 en la que se estableció el precio de \$570 pesos por cada cajetilla de 20 unidades.

Por último, en el año 2016 por medio de la Ley 1819 se triplicó el componente específico del impuesto al consumo en dos años, alcanzando los \$1.400 pesos para el año 2017 y \$2.100 para el año 2018. Igualmente se estableció que la tarifa de este componente tendría un incremento anual equivalente a cuatro (4) puntos porcentuales por encima del IPC certificado por el DANE.

Si bien es apenas evidente que las tarifas han incrementado sustancialmente, de este breve relato histórico se colige que, en lo referente al universo de productos que cubre y a su correspondiente base gravable, el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado ha permanecido, al menos en lo conceptual, inalterado desde su creación en 1971.

Ello implica que la forma en la cual se grava el consumo de tabaco y sus productos derivados es la misma hoy que hace 50 años. Sin embargo, el comercio, como todo, ha evolucionado de manera radical y la gama de productos ofertados al público es tan variada como extensa. Por lo tanto, resulta manifiesto que la norma tributaria vigente en el ordenamiento jurídico nacional simplemente no da cuenta de la realidad comercial de este tipo de productos.

Este rezago normativo deviene en varias situaciones poco deseadas en la realidad nacional. La primera de ellas es la introducción en el mercado de una serie de productos potencialmente riesgosos para la salud, ajenos a cualquier tipo de regulación. En segunda instancia, esta regulación arcaica implica una situación de desventaja comercial, que condena de manera infausta a los empresarios y comerciantes que sí cumplen con sus obligaciones tributarias, pues le permite a su competencia participar en el mercado con una ventaja de costos injustificada. Por último, el hecho de que estos productos no tengan la obligación de tributar en el comercio nacional, por lo anticuado de las normas, deviene en un detrimento de las finanzas departamentales, que no captan lo que corresponde por el consumo de este tipo de productos en sus jurisdicciones.

Es por ello por lo que, además de necesario, resulta pertinente propender por una actualización tributaria en lo que respecta al cobro, a la metodología y al cálculo del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. De igual manera, sirva aprovechar esta oportunidad para, por medio de la política fiscal, promover hábitos de consumo más sanos; o en su defecto, menos gravosos para la salud pública e individual, bajo un enfoque de reducción del daño.

2.1 ESTRUCTURA TRIBUTARIA ACTUAL

A continuación, se presentará un desglose pormenorizado de la situación tributaria actual de los cigarrillos y productos de tabaco elaborado en el territorio nacional:

Reforma Fiscal de 2016 (última actualización)

- Reforma aprobada por el Congreso Colombiano en diciembre de 2016. Esta se hizo efectiva a partir del 1 de enero de 2017.

- Incrementó la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos en dos fases:

2017: COP 701 + 699 (hasta COP 1.400 /20 cigarrillos)

2018: COP 1.400 + 700 (hasta COP 2.100 /20 cigarrillos)

- El componente ad valorem del impuesto al consumo de cigarrillos se mantuvo en 10% sobre la base gravable certificada por DANE. Sin embargo, se eliminó la posibilidad de descontar la porción del precio correspondiente al componente ad valorem del año anterior para el cálculo de la base gravable.

- El IVA pasó de 16% a 19%.
- No se incluyó una regulación específica para productos de nueva generación.

Estructura impositiva vigente

La estructura impositiva vigente para los cigarrillos y los productos de tabaco elaborado corresponde al marco regulatorio establecido mediante la Ley 1819 de 2016 (Reforma Fiscal de 2016). Las tarifas se han actualizado de conformidad con el mecanismo de indexación definido en la norma. A continuación, detallamos la actual estructura:

- IVA: 19% sobre el precio de venta descontado por el impuesto al consumo.

Componente Específico del Impuesto al Consumo:

Cigarrillos: Valor fijo por cajetilla de 20 cigarrillos, actualizado anualmente en un porcentaje equivalente al IPC + 4 p.p.

Picadura: Valor fijo por gramo, actualizado anualmente en un porcentaje equivalente al IPC + 4 p.p.

Componente Ad valorem del impuesto al consumo:

Cigarrillos: 10% sobre la base gravable certificada por, actualizado con la inflación observada durante los últimos 12 meses.

Picadura: 10% sobre impuesto específico correspondiente.

2.2 PERVERSA RELACIÓN ENTRE EL AUMENTO SÚBITO DE IMPUESTOS Y EL CONTRABANDO.

Evolución incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia

Colombia se enfrenta hoy a un aumento desmedido en los niveles de contrabando de cigarrillos. De acuerdo con el estudio “Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia”, realizado por la firma INVAMER (2022), el comercio ilícito de cigarrillos alcanzó en 2022 su máximo histórico, al ubicarse en un 34% del mercado total; convirtiéndose así, en la cifra de incidencia más alta desde el 2011, año en el que la firma INVAMER inició la medición.

Tan sólo en seis años, entre el 2016 y el 2022, la incidencia del contrabando casi se ha triplicado, pasando del 13% al 34%. Una dinámica similar a la presentada en la proporción de fumadores en Colombia que consume cigarrillos de contrabando, la cual pasó de 9% en el año 2016 a 24% en 2022. En la siguiente gráfica, se presenta la evolución de la incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia, preparada con base en los resultados del estudio realizado por INVAMER cada año; es relevante destacar el significativo cambio en la tendencia que se presenta desde 2017, tras la implementación de la reforma tributaria de 2016:

Gráfica 1. Evolución de la incidencia del contrabando de cigarrillos en Colombia



Fuente: INVAMER. Encuestas “Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia”.

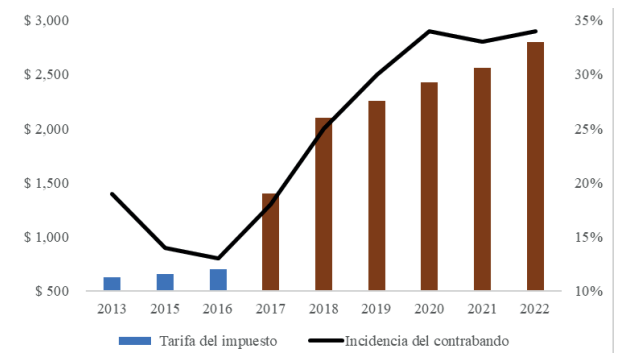
2022

La mayor participación del mercado de cigarrillos ilegales por departamento se da en La Guajira (94%), Sucre (91%), Cesar (88%), Magdalena (82%) y Norte de Santander (79%). Adicionalmente, es importante anotar que de las marcas ilícitas de cigarrillos que circulan en el país 46% procede de Paraguay y Uruguay y alrededor del 44% de países asiáticos.

Comercio ilícito vs. Impuestos

Al analizar el comportamiento histórico del comercio ilícito de cigarrillos en Colombia, es posible llegar a una conclusión esencial: la existencia de una correlación directa entre los incrementos acelerados del impuesto al consumo de cigarrillos y el crecimiento del comercio ilícito de este mismo producto. Mediante la siguiente gráfica, se muestra la relación existente entre la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos y la incidencia de cigarrillos ilegales año tras año:

Gráfica 2. Tarifa del impuesto específico al consumo vs. Incidencia del contrabando (%)



Fuente: Elaboración propia con base en INVAMER (2022).

La evidencia estadística disponible corrobora que la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2016 e implementada en enero de 2017 subestimó los incentivos generados para la sustitución del consumo de cigarrillos legales por ilegales. Como puede observarse, entre 2016 y 2018, periodo en el cual se triplicó el componente específico del impuesto al consumo de \$701 a \$2.100 por cajetilla de 20 cigarrillos, la incidencia del contrabando de cigarrillos en Colombia pasó de 13% a 25%, es decir, se duplicó. A pesar de las motivaciones iniciales que tenía el aumento impositivo, hoy la realidad es que el aumento del impuesto al consumo de cigarrillos previsto en la Ley 1819 de 2016 no impactó significativamente el consumo, sino que, contrariamente, motivó la sustitución del consumo legal por el ilegal.

Finalmente, es muy importante destacar que los cigarrillos de contrabando no solo evaden impuestos, adicionalmente, estos productos introducidos ilegalmente al país incumplen todas las normas y regulaciones que el Ministerio de Salud y otras autoridades han implementado en materia de empaquetado, comercialización y socialización de riesgos para la salud asociados al tabaquismo. A partir de lo anterior, se concluye que partes de los esfuerzos en materia de salud pública deben concentrarse en desincentivar y contrarrestar el contrabando.

Sensibilidad de las ventas de cigarrillo legal al contrabando en Colombia

En esta sección, se presentan los resultados del estudio económico adelantado en 2021 por Investigadores de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes. A partir de los ejercicios econométricos desarrollados en el mencionado trabajo, se obtuvo una estimación del efecto del aumento de los impuestos sobre las ventas del mercado legal de cigarrillos y el contrabando. Estos resultados se encuentran resumidos en la siguiente tabla:

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Log Ventas Completa	Log Ventas Segmentos Bajo, Medios	Log Ventas Segmentos Altos y Premium	Log Ventas Contrabando
Log Impuesto Final	-1.140*** (0.254)	-1.652*** (0.322)	0.289 (0.269)	0.725*** (0.216)
Tendencia	0.005 (0.004)	0.017*** (0.005)	-0.023*** (0.004)	0.004 (0.003)
Primer Trimestre	0.173*** (0.062)	0.260*** (0.083)	-0.040 (0.062)	-0.101 (0.069)
Segundo Trimestre	0.046 (0.057)	0.123 (0.077)	-0.128** (0.057)	-0.071 (0.059)
Tercer Trimestre	0.049 (0.044)	0.083 (0.059)	-0.035 (0.049)	-0.054 (0.046)
Covid-19 [2020m3, 2020m8] (=1)	-0.199*** (0.059)	-0.177** (0.074)	-0.260*** (0.075)	-0.263*** (0.048)
Observaciones	1,574	321	746	41
EF Producto	Si	Si	Si	

En términos prácticos, el estudio concluyó que un incremento del 10% en el impuesto lleva a una caída del 11% en las ventas de cigarrillos legales y por cada 10% que se incrementa el impuesto,

suben las ventas de contrabando en un 7%, es decir existe una relación causal entre los incrementos impositivos desproporcionados y el aumento del consumo de cigarrillos de contrabando.

Con ello en mente, en preciso entonces concluir que cualquier propuesta futura de reforma tributaria, en el conglomerado de impuestos que pagan este tipo de bienes, debe procurarse con el cuidado y la precisión técnica necesarias para no causar, por esta vía, un incentivo perverso para actividades de corte ilegal como el contrabando. Actividad pérfida que no solo trae consigo relacionadas un sin número de situaciones delictuales como el lavado de activos, la trata de personas y el narcotráfico, sino que, tratándose de tributos cedidos a los entes territoriales, erosiona los recaudos tributarios en las regiones que más los requieren.

De acuerdo con los resultados del estudio de INVAMER (2022), el 86% de los encuestados indicó que el precio es la razón principal que los motiva a adquirir marcas ilícitas; lo anterior, radica en el hecho de que el precio promedio de compra de cajetillas legales es de \$8.720 pesos, a diferencia de las ilegales que se venden en promedio en \$4.002 pesos. El sustancial diferencial de precios genera un efecto sustitución en las dinámicas de mercado, el cual motiva el reemplazo del comercio legal de cigarrillos por el comercio ilícito. La sustitución anteriormente descrita, afecta gravemente las finanzas públicas departamentales. En este caso, la correlación es inversa, en otras palabras: a mayores niveles de contrabando, menores volúmenes de recaudación en las entidades territoriales. En este sentido, las cifras son contundentes. Según fuentes oficiales, por efecto del contrabando de cigarrillos, los departamentos dejaron de percibir en el año 2022 una cifra cercana al billón de pesos.

2.3 COMPORTAMIENTO DEL CONSUMO FRENTE A LA VARIABLE DEL PRECIO

Las políticas tributarias en lo que respecta al gravamen de este tipo de productos normalmente pretenden remitir sus efectos a una disminución sustancial de su consumo. En esta medida, este tipo de gravámenes se utilizan como instrumento de política pública con el propósito concreto de reducir el riesgo y, a largo plazo, el costo social que significa el consumo de cigarrillos, que son reconocidos ampliamente como productos altamente perjudiciales para la salud de quienes los consumen.

En primera instancia valga validar que la reducción del consumo de cigarrillo por el aumento del precio es una tesis que, pese a que quienes pregonan este tipo de políticas consideran infalible, no resulta del todo cierta. Y cuando menos, en gracia de discusión, valdría la pena revisar en términos analíticos para validar su veracidad.

Si bien es cierto que las leyes de la oferta y la demanda, implican en términos generales que la subida del costo de un bien o servicio en un mercado determinado afecte negativamente su demanda, fenómeno que se conoce como la elasticidad de los precios en la economía, hay cierto tipo de bienes que no responden a esta lógica, principalmente por ser bienes o servicios relativos a la satisfacción de necesidades básicas o porque, dadas determinadas razones, sin obstar el cambio del precio las personas se ver avocadas a consumirlos.

El caso de los cigarrillos es particular, porque no se trata de un bien que se pueda sustituir fácilmente. Por lo cual, se puede concluir en primera vista que los cigarrillos poseen una demanda inelástica, que implica que con una variación de su precio la variación en la demanda es menos que proporcional o inexistente. Variados son los estudios que demuestran esta característica económica, valga solo citar algunos ejemplos para ilustrar el tema:

Los profesores Maldonado, Llorente y Deaza lo evidenciaron esta dinámica en un estudio de 2016 donde comprobaron que:

“la evidencia apunta a que el cigarrillo se comporta como un bien inelástico al precio, el límite inferior de uno de los intervalos de confianza obtenidos es -1,75, que está en el rango esperado de elasticidad para países con un consumo promedio bajo y un porcentaje mayoritario de la población con ingresos bajo”¹

Igualmente, en un estudio realizado en Cuba en el 2014 por la doctora Nery Suárez Lugo observó el mismo fenómeno al afirmar:

“La demanda de cigarrillos es generalmente inelástica en cualquier contexto y en Cuba también se comporta así. En el 2010, el coeficiente encontrado fue de -1,01, que es ligeramente menor a -1, esto es, que en ese año se presentó elasticidad de la demanda. Se estimó que para el 2011, con un aumento de 10 % en el precio del cigarrillo, se produciría un decrecimiento del 7 % en su consumo”².

Ello demuestra que, al menos en un escenario normal, el simple aumento de los precios al consumidor final no significa, en el caso de los cigarrillos, que efectivamente el consumo de estos se vaya a disminuir.

Sin embargo, la realidad nacional ofrece experiencias concretas en este respecto que permiten un análisis empírico del fenómeno inquirido, sin la necesidad de depender ciegamente de los presupuestos teóricos disponibles en la materia. Como se advirtió con antelación, el país sufrió un alza tributaria radical a partir del año 2017 que tuvo un fuerte efecto sobre el costo al consumidor de este tipo de productos.

Como la evidencia lo muestra, estas medidas impositivas tuvieron un efecto casi inmediato

sobre la disminución del consumo en el año 2017 con respecto al 2016. Lo que en principio indicaría que este tipo de políticas resultaron exitosas; y como tal podrían instituirse como un modelo a seguir. Con base en estas evidencias preliminares podría advertirse, con cierto dejo de confianza, que incrementando aún más los costos tributarios para el año 2018 –como efectivamente se dispuso en la reforma legal del 2016– se lograría una reducción sostenida y aún más profunda de consumo.

A pesar de estas suposiciones, en alguna medida racionales, lo que se comprueba en la realidad, no solo es que el consumo de cigarrillos no se redujo en las proporciones esperadas, sino que por el contrario en el año 2018 creció. Esta situación se demuestra en la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración propia con datos de: DANE encuesta de calidad de vida. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv> y Ministerio de Hacienda.

La explicación de este comportamiento en el consumo aparentemente contraintuitivo se descubre al entender que el mercado ilegal del contrabando no reacciona de forma inmediata, como se planteó con antelación, en las mismas anualidades el impacto del contrabando de cigarrillos a nivel nacional creció de un 13% aun 25% entre 2016 y 2018. Ello implica que tardó un periodo de tiempo en reaccionar al estímulo existente, pero que una vez adaptados a la nueva realidad los contrabandistas tuvieron la capacidad de casi duplicar la función de sus acciones, aprovechando los enormes márgenes obtenidos al evadir impuestos.

En conclusión, lo que se logró con el incremento súbito del costo de los cigarrillos, por vía del aumento en la tributación, no fue la disminución deseada del consumo; en parte por la característica de inelástico que se precisó previamente. Todo lo contrario, lo que se produjo fue una sustitución del consumo legal por el ilegal.

De aquí lo que se colige es que para que ese tipo de medidas obtengan el efecto deseado, deben procurarse en una forma progresiva y aparentemente imperceptible, que permita el paulatino incremento en el costo, sin repercutir negativamente en un incentivo para el contrabando, que habida cuenta de la incapacidad institucional del país para contrarrestarlo, resultará como efecto ineluctable de una política tributaria descuidada y antitécnica. Es por ello, que en el presente proyecto lo que se propone es preservar el mecanismo técnico vigente de incremento

tarifario gradual para cigarrillos y extenderlo a los productos emergentes.

3. LA INTRODUCCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS MENOS NOCIVAS PARA LA SALUD

Con el advenimiento del nuevo milenio y habida cuenta de la seriedad de los efectos que el consumo de cigarrillos tiene sobre la salud humana y, en consecuencia, los costes sociales que implican su consumo, la industria y la tecnología actual han permitido el desarrollo de nuevas formas de consumo de nicotina que evitan la combustión directa del tabaco, causa principal de las afectaciones sobre la salud relacionadas con el consumo de cigarrillos.

En este sentido, la reducción del daño es un enfoque de política pública que busca reducir el daño causado por una actividad nociva en lugar de prohibir la actividad en sí misma. En esencia, se refiere a las políticas, programas y prácticas que pretenden reducir los daños asociados a una actividad. Este enfoque se ha convertido en un principio subyacente a la mayoría de las políticas públicas y su aplicación se puede ver reflejada en medidas de seguridad de automóviles, motocicletas y aviones, la lucha contra el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, la seguridad alimentaria y la nutrición, entre otros.

En el caso del tabaquismo, autoridades y expertos en salud pública consideran que - además de los esfuerzos de los gobiernos por evitar la iniciación, fomentar el abandono y reducir el consumo de cigarrillos - se deben proporcionar alternativas menos nocivas de consumo de nicotina a los fumadores adultos que puedan beneficiar la salud pública. A través de la aplicación de este concepto, 1.100 millones de fumadores actuales podrían reducir su daño en la salud a través del consumo de nicotina de bajo riesgo, sin combustión³.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), “*si la gran mayoría de fumadores de tabaco que no son capaces de dejar de fumar, ni desean hacerlo, se cambiaran sin demora al uso de una fuentes alternativa de nicotina con riesgos más bajos para la salud, y eventualmente dejan de utilizarlo, esto representaría un logro significativo en la salud pública*”⁴. A modo de referencia, en el 2017, el tabaquismo mató prematuramente a aproximadamente 7 millones de personas a nivel mundial⁵. Los datos y proyecciones actuales sugieren que el consumo de cigarrillos actual es de más de seis billones y sigue aumentando a nivel mundial⁶ y se estima que para el 2025, habrá más de mil millones de fumadores, a pesar de las medidas regulatorias que impongan los gobiernos. Para materializar el concepto de reducción de daño en tabaquismo, se debe partir de la premisa base que la nicotina, aunque adictiva, no es la principal causa de las enfermedades relacionadas con el tabaquismo. Según el Colegio Real de Médicos

del Reino Unido: “la nicotina por sí sola no es especialmente peligrosa y si la nicotina pudiera ser provista en una forma que fuera aceptable y efectiva como sustituto del cigarrillo, millones de vidas podrían ser salvadas”⁷.

Tal como lo han anunciado líderes en investigación sobre el control del tabaco, “la combustión del cigarrillo, más que el tabaco o la nicotina, es la causa de un desastre de salud pública. El proceso de combustión produce muchos compuestos tóxicos que no se encuentran en el tabaco sin quemar”⁸.

Por lo anterior, desde el año 2003, se han dado a conocer a nivel mundial otras formas de consumo de nicotina que pueden llegar a ser alternativas viables para reemplazar el hábito de fumar y reducir el daño asociado al consumo de nicotina a través de cigarrillos.

Bajo este contexto, el mercado emergente de alternativas sin combustión incluye una amplia gama de productos, entre los que se encuentran, principalmente, los productos de tabaco calentado y las soluciones líquidas con y sin nicotina.

A la fecha, expertos e instituciones médicas siguen reconociendo ampliamente que reducir el riesgo del tabaco, a través del consumo de productos que entregan nicotina sin combustión, puede representar una oportunidad en salud pública y, sin duda, puede complementar las medidas de control de tabaco existentes. Según Clive Bates, en su publicación “¿Estamos en la fase final del tabaquismo?”, es más manejable y realista el hecho de que los fumadores actuales se cambien a productos que administran nicotina sin combustión que reducir el consumo de nicotina con las medidas actuales, pues el hecho en sí no requiere que los fumadores renuncien a los hábitos que escogieron o a las sustancias/rituales de los cuales dependen⁹.

4. ACTUALIZACIÓN TARIFARIA CONFORME AL GRAMAJE.

Como se ha iterado en varias ocasiones durante esta exposición de motivos, el sistema de tributación de este tipo de productos en la normativa nacional es vetusto e inoperante, por instar una realidad de bulto. La normativa vigente establece, en forma muy precisa, cuáles son los productos a los que les aplican las tarifas correspondientes al impuesto al consumo.

En consecuencia, dicho marco fiscal limita, significativamente, los productos que pueden ser gravados con el impuesto al consumo en la realidad. Esta situación se configura como una restricción evidente del marco fiscal que rige en la actualidad, ya que el mercado incipiente de productos que suministran nicotina sin combustión ha venido experimentando un crecimiento y se podría afirmar, con un alto grado de certeza, que hay una proporción de productos de dicho mercado que se encuentra exenta del impuesto al consumo.

A su vez, tal exención corresponde a una distorsión a la competencia, en la medida en que ciertos productos se encuentran exentos del impuesto al consumo, a pesar de que cumplen la misma función o tienen el mismo propósito que sus competidores tradicionales, que sí están gravados con el tributo. Por último, esta exención constituye un problema en términos de finanzas públicas, debido a que suponen una pérdida de recaudo para las entidades territoriales.

De la experiencia de otros países, se concluye que la regulación fiscal del impuesto al consumo ha venido incorporando los productos que constituyen alternativas sin combustión. El impuesto de tipo específico ha sido la fórmula predilecta a nivel internacional, en detrimento de los esquemas ad valorem. En esa medida, el enfoque de gravar el contenido de tabaco (peso) y el contenido de las soluciones líquidas (volumen) ha sido la fórmula más utilizada a nivel mundial. En esencia, dicha estructura fiscal tiene dos propósitos plausibles: por un lado, se busca que la carga impositiva sea proporcional a la externalidad negativa derivada del consumo de cada producto; y, por otro lado, la fiscalización y el control del tributo resultan más sencillos.

Por ejemplo, el Reino Unido ha incorporado en su regulación tributaria un impuesto específico con una tarifa determinada por la cantidad de gramos de tabaco consumidos mediante los productos de tabaco calentado. En ese mismo continente, algunos países, como la República Checa, Rumania, Grecia y Suecia han definido la tarifa del tributo anclada a la cantidad de kilogramos de tabaco que contienen los productos de tabaco calentado. Grecia, Finlandia y Polonia, a su turno, han optado por una tarifa por cada mililitro de solución líquida, sin distinguir entre aquellas que contienen nicotina y las que no. En otras partes del mundo, como en Nueva Zelanda, se ha definido también una tarifa de tipo específico por los kilogramos de tabaco que contienen los productos de tabaco calentado.

Bajo este propósito, lo que se realizó en primera medida fue un cálculo aproximado con valores promedios del valor que tributarían los cigarrillos en la anualidad próxima, con base en los valores y normativa actuales. Con este propósito se determinó, de acuerdo con la normativa, que el precio del impuesto a los cigarrillos se incrementaría en un 13,5%, teniendo en cuenta un incremento promedio del 9,5% del Índice de Precios al Consumidor (IPC) aunado al incremento de 4 puntos porcentuales que establece la norma.

Con lo cual, con un valor actual de \$3.263 pesos pagados por cajetilla de 20 cigarrillos incrementado al 13,5%, en el año 2024 estos productos pagarían un valor aproximado de \$3.700 por concepto de impuesto por cajetilla de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$3.263 + (13,5\% * 3.263) \approx 3.700$$

Entonces, teniendo \$3.700 como valor de referencia para la tributación del año 2024, el valor pagado por cada unidad de cigarrillo para el mismo año se obtiene dividiendo esta suma entre 20, dada la cantidad de cigarrillos contenida en una cajetilla:

$$3.700 \div 20 = 185$$

Esto nos arroja un valor unitario de 185 pesos de impuesto pagados por cada cigarrillo. Al considerar que la mayoría de los cigarrillos de las marcas representadas en el mercado tiene un contenido unitario de tabaco aproximado entre 0,60 y 0,65 gramos de tabaco, tomaremos el promedio de 0,63 gramos de tabaco por cigarrillo para verificar la tarifa por gramo equivalente al impuesto proyectado en 2024. Lo que procede es realizar una división del valor del impuesto proyectado por cigarrillo entre los gramos contenidos en una unidad:

$$\$185 \div 0,63 \text{ g} \approx \$295$$

Esto nos arroja un resultado aproximado de \$295 pesos por gramo que se tributaría en la escala de valor más probablemente vigente para el año 2024. De esta manera, y con el propósito suscrito de proponer una tarifa para las nuevas alternativas sin combustión, el valor total pagado por cada gramo de tabaco calentado consumido mediante estas modalidades, de acuerdo con el incremento inflacionario estimado (13,5%), será de \$295 pesos.

Ahora, en lo que respecta al consumo de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), la tarea es un poco más complicada, pues el consumo bajo este tipo de aditamentos se produce por medio de un consumible líquido. Además, este mercado se caracteriza por su diversidad, ya sea en la presentación, el funcionamiento, la concentración de los ingredientes y los contenidos de cada producto. De ahí que una forma de superar tales divergencias es la de gravar los productos en función del contenido (volumen) de líquido, facilitando las labores de fiscalización y control del tributo por parte de las autoridades pertinentes. Teniendo en cuenta lo anterior y manteniendo la consistencia con la tarifa equivalente por gramo de tabaco calculada anteriormente, mediante el presente proyecto de ley se propone establecer una tarifa de \$295 pesos por mililitro de líquido consumido.

5. INICIATIVAS LEGISLATIVAS SIMILARES QUE SE HAN PRESENTADO

En la última década, Colombia ha venido enfrentando un desafío persistente: el control del consumo de tabaco y sus derivados, en medio de tensiones fiscales, intereses de salud pública y presiones del mercado. Las iniciativas legislativas para modificar el impuesto al tabaco han sido múltiples, aunque pocas han prosperado. Desde el Congreso, se han presentado diversos proyectos

con el objetivo de actualizar la carga tributaria sobre estos productos, ampliar su cobertura a nuevos formatos como los cigarrillos electrónicos y vapeadores, y armonizar la política fiscal con los compromisos internacionales en materia de salud pública, como los derivados del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Sin embargo, casi todas estas propuestas han naufragado en el trámite legislativo.

Uno de los primeros intentos significativos fue el Proyecto de Ley 339 de 2020, radicado por el representante Armando Antonio Zabaraín. Esta iniciativa proponía un aumento considerable al impuesto al consumo de cigarrillos, así como la inclusión de los nuevos productos derivados del tabaco, como los sistemas electrónicos de administración de nicotina (vapeadores) dentro del régimen fiscal. Su propósito era claro: desalentar el consumo, especialmente entre jóvenes, y mejorar la financiación del sistema de salud pública.

A pesar de los argumentos técnicos y de salud que lo respaldaban, la Comisión Tercera de la Cámara rechazó la iniciativa en una votación en la que pesaron más las consideraciones políticas y económicas que el interés sanitario.

Años más tarde, en 2023, se retomó la bandera de esta causa con el Proyecto de Ley 308 de 2023 (Cámara), el cual continuó como el 422 en el Senado. Esta propuesta tenía como objetivo principal la actualización de los precios base para el cálculo del impuesto al consumo de cigarrillos y productos de tabaco elaborado, pero también introducía una novedad importante: la incorporación de nuevos productos como los dispositivos de tabaco calentado. La intención era cerrar los vacíos legales que permiten que ciertos productos con riesgos similares al cigarrillo tradicional escapen al marco tributario. A pesar de que contaba con respaldo de algunos sectores técnicos, el proyecto fue archivado en junio de 2025 por tránsito de legislatura, sin lograr avanzar al debate definitivo.

En paralelo, una voz emergente en la Cámara de Representantes, la de la congresista Carolina Giraldo (Alianza Verde), lideró otra línea de acción más ambiciosa y agresiva contra el consumo de tabaco y vapeadores. En noviembre de 2022, Giraldo propuso endurecer los impuestos a estos productos, planteando tarifas más altas y un enfoque preventivo desde el punto de vista fiscal. Esta iniciativa se discutió inicialmente como una proposición dentro de la reforma tributaria del gobierno nacional de ese año, pero fue finalmente excluida del texto final, aparentemente por presiones de la industria tabacalera y de comercio electrónico, sectores que advirtieron sobre impactos negativos en el empleo y el recaudo.

Sin embargo, Carolina Giraldo persistió en su objetivo y, en agosto de 2024, radicó el Proyecto de Ley 228 de 2024 en la Cámara. Este proyecto, más elaborado y técnicamente fundamentado,

proponía medidas fiscales de prevención en salud pública, específicamente dirigidas a productos de tabaco, vapeadores y dispositivos electrónicos similares. Se proponía aumentar el impuesto por cajetilla de cigarrillos de \$3.725 a \$11.175, gravar los líquidos de vapeo con \$2.000 por mililitro y adicionar un 30 % sobre el precio de venta de estos productos. El proyecto buscaba proteger especialmente a niños, niñas y adolescentes, argumentando que el precio alto es una de las medidas más efectivas para reducir el consumo temprano.

El proyecto de Giraldo tuvo ponencia favorable y llegó a debate en la Comisión Tercera de la Cámara, donde se destacó su carácter de medida preventiva en salud pública más que puramente recaudatoria. Sin embargo, el tiempo legislativo se agotó antes de que pudiera debatirse y votarse en plenaria. El 10 de julio de 2025, se anunció oficialmente su archivo por tránsito de legislatura. La congresista señaló públicamente que el lobby de la industria y la falta de voluntad política fueron factores determinantes en la muerte del proyecto, pese a su pertinencia y urgencia en un contexto en que el consumo de vapeadores se ha disparado entre jóvenes en Colombia.

Más allá del trámite formal, estas iniciativas reflejan una tensión estructural entre el objetivo de salud pública y los intereses comerciales. Colombia ha sido reconocida por su legislación progresiva en control del tabaco desde la Ley 1335 de 2009, que prohibió la publicidad, restringió la venta a menores y exigió advertencias sanitarias. Sin embargo, esa normativa ha quedado rezagada frente a la evolución del mercado, que ahora se compone no solo de cigarrillos tradicionales sino también de cigarrillos electrónicos, pods, sistemas de tabaco calentado y otros dispositivos. La ausencia de una reforma tributaria que los grave de forma eficaz supone una brecha en la estrategia nacional de control del consumo.

Otro punto de debate ha sido el temor al contrabando. Instituciones como Fedesarrollo y algunos gremios han argumentado que aumentos drásticos en el impuesto al tabaco podrían incentivar el comercio ilícito, como ha ocurrido en países vecinos. Sin embargo, múltiples estudios internacionales y experiencias comparadas, como las de Uruguay y México, indican que una política fiscal bien diseñada puede aumentar la recaudación sin aumentar significativamente el contrabando si se acompaña de medidas de control aduanero y seguimiento comercial. En Colombia, el contrabando ya representa un desafío real, pero no ha sido consecuencia directa de la carga tributaria sino de la débil capacidad institucional para enfrentarlo.

Es importante destacar que, aunque todos los proyectos han sido archivados, sí han dejado un legado en términos de visibilización del problema. El debate público sobre el impuesto al tabaco se ha vuelto más técnico, y hoy existe una

conciencia más clara sobre los efectos nocivos del consumo, así como de la necesidad de regular los productos emergentes del mercado. Organismos como el Ministerio de Salud, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y varias organizaciones de la sociedad civil han apoyado abiertamente las iniciativas, destacando que los impuestos al tabaco no son simplemente una cuestión económica, sino una herramienta crucial para la equidad y la prevención en salud.

El panorama legislativo colombiano respecto al impuesto al tabaco muestra avances limitados pero significativos en cuanto a formulación de propuestas y movilización de actores sociales. La experiencia de Zabaraín y Giraldo, aunque frustrada en términos normativos, demuestra que el tema ha ganado centralidad en la agenda legislativa. El reto ahora será lograr que esas propuestas consigan el consenso suficiente para superar los bloqueos estructurales, sortear las presiones de los grupos de interés y traducirse finalmente en leyes eficaces que protejan la salud de los colombianos. El tiempo apremia, pues el mercado del tabaco evoluciona más rápido que la legislación.

5.1. Mesas técnicas sobre esta iniciativa.

Viendo la discusión que suscita el tema, se consideró relevante escuchar la voz de todos los actores involucrados en este tipo de proyectos de ley, bandera bajo la cual se logró la realización de dos mesas técnicas en el mes de mayo de 2025, con amplia participación de todos los sectores. El 5 de mayo de 2025 se realizó la primera mesa, en la cual la primera intervención estuvo a cargo de María Jimena Cadena Ordóñez, en representación de Fedesarrollo. Presentó un análisis económico y tributario sobre el mercado del tabaco y la llamada “nueva categoría” (vapeadores, tabaco calentado, entre otros). Señaló las diferencias estructurales y de consumo entre el tabaco tradicional y los nuevos productos, alertando sobre la informalidad, la falta de registro y los canales digitales como características del nuevo mercado. Advirtió que el proyecto, en su versión actual, propone cargas tributarias que superan las aplicadas al cigarrillo tradicional, lo cual contradice la evidencia internacional, que recomienda una carga fiscal diferenciada y gradual. Concluyó advirtiendo que aumentos impositivos abruptos podrían incentivar el contrabando, como ha ocurrido en Ecuador y Portugal.

Juan Carlos Buitrago Arias, general retirado y exdirector de la Policía Fiscal y Aduanera, intervino desde su experiencia operativa y académica. Resaltó los logros de la ley anti contrabando y la creación de una fiscalía especializada en delitos fiscales. Sin embargo, relató cómo el incremento impositivo al cigarrillo aprobado en 2016 estimuló el contrabando, elevando su participación en el mercado del 16% al 25%. Desde su trabajo en la estrategia Triángulos, que articula actores públicos y multilaterales en América Latina,

señaló cinco factores que explican la expansión del contrabando: corrupción, resiliencia criminal, fragilidad institucional, desarticulación público-privada y medidas regulatorias inapropiadas. Alertó que el exceso de prohibicionismo crea rentas ilegales que financian estructuras criminales como el Cartel del Tabaco.

Martín Orozco, gerente general de Invamer, presentó los resultados de una encuesta nacional de consumidores realizada desde 2011. Señaló que el consumo de cigarrillos ilegales en Colombia alcanzó el 36% en 2024, con pérdidas fiscales de un billón de pesos. Identificó factores estructurales detrás del fenómeno: el diferencial de precio entre cigarrillos legales (promedio \$11.000) e ilegales (promedio \$4.500), su distribución en tiendas de barrio y la elevada aceptación por parte de los consumidores. Advirtió que los aumentos del impuesto legal terminan siendo aprovechados por el contrabando, que ajusta sus precios manteniendo un margen de competitividad. Concluyó que los datos muestran una relación clara entre mayores cargas tributarias y expansión del mercado ilegal.

El coronel Diego Fernando Muñoz, delegado de la Federación Nacional de Departamentos, sostuvo que las organizaciones criminales como el Clan del Golfo están directamente involucradas en el contrabando de cigarrillos, sobre todo en la región Caribe. Mostró mapas de influencia criminal y rutas marítimas que conectan con zonas francas de Panamá, Aruba y Trinidad y Tobago. Resaltó que el aumento de impuestos generará una rentabilidad aún mayor para las mafias, que hoy adquieren cigarrillos en origen por 25 centavos de dólar y los venden a \$5.000 en Colombia. También advirtió que esta economía ilícita genera impactos en seguridad, empleo y recaudo departamental.

Cristian Stapper, vicepresidente de Relacionamento Externo de Fenalco, enmarcó el debate en términos de libertad económica y proporcionalidad regulatoria. Señaló que los tenderos colombianos obtienen una rentabilidad entre el 20% y 25% por la venta de cigarrillos legales y que mayores cargas afectarían sus ingresos y formalidad. Denunció la existencia de bienes sustitutos ilegales que distorsionan el mercado ante un consumo inelástico. Cuestionó la efectividad de los impuestos “saludables” y denunció una visión paternalista del Estado. Llamó la atención sobre los efectos negativos en salud pública de los productos de contrabando, cuyo contenido y almacenamiento no están controlados.

Francisco Javier Ordóñez, de ASOVAPE Colombia, planteó la voz de los consumidores adultos que han sustituido el cigarrillo por alternativas como el vapeo o el tabaco calentado. Defendió una tributación diferenciada basada en el riesgo relativo de cada producto, apoyándose en revisiones sistemáticas de Cochrane que muestran mayor efectividad del vapeo frente a otros métodos de cesación. Criticó el diseño fiscal del proyecto

por penalizar a los productos de reducción de daño y empujar a los consumidores al mercado ilegal. Citó los casos de Reino Unido, Suecia y Japón como modelos de políticas proporcionales, con resultados positivos en salud pública.

Daniel Mauricio Rico, investigador de C-Análisis, advirtió sobre el debilitamiento institucional en la lucha contra el contrabando. Señaló que el número de efectivos de la Policía Fiscal y Aduanera se ha reducido de 2.000 a 721 en los últimos 10 años, y que solo hay siete personas condenadas por contrabando en Colombia. Reiteró que ya se está observando un desplazamiento estructural hacia el mercado ilegal. Pidió a los asesores no basar sus decisiones en estudios sin rigor metodológico y tener en cuenta la amplia literatura revisada por pares que evidencia la correlación positiva entre impuestos altos y expansión del contrabando.

Carlos Augusto Chacón, del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría, denunció que agendas activistas con sesgos ideológicos han permeado la política fiscal sin diferenciar riesgos ni considerar consecuencias prácticas. Expuso que el proyecto actual debilita el recaudo territorial, refuerza las mafias del contrabando y penaliza la innovación tecnológica de productos de riesgo reducido. Defendió el enfoque de reducción de daños y citó experiencias exitosas de Suecia y Reino Unido. También advirtió sobre la insuficiencia normativa de la Ley 1762 de 2015 (anticontrabando) y pidió una revisión estructural del diseño impositivo.

Silvia Barrero, de Coltabaco-Philip Morris International, defendió la transformación de la industria hacia un portafolio sin humo. Apoyó una reforma tributaria técnica y proporcionada, y rechazó los incrementos abruptos aprobados en Cámara, que podrían llevar el precio de una cajetilla legal a \$17.000 frente a \$5.500 de la ilegal. Insistió en que la evidencia respalda una tributación diferenciada y pidió no excluir a la industria del debate público, señalando que el artículo 5.3 del Convenio Marco para el Control del Tabaco no impide el diálogo transparente.

Alberto Gómez, de World Vapers Alliance, participó virtualmente desde Europa. Respaldó una tributación basada en el riesgo y enfatizó que el vapeo es un 95% menos dañino que fumar, según Public Health England. Argumentó que grabar excesivamente los vapeadores desincentiva su uso y puede empujar a los consumidores de vuelta al tabaco combustible. Explicó que estudios muestran elasticidad cruzada entre el precio del vapeo y el aumento del tabaquismo, sobre todo en jóvenes.

El capitán de fragata Andrés Salas, de la Armada Nacional, detalló cómo las organizaciones criminales han incorporado el contrabando de cigarrillos como parte de su financiación. Reveló que, por cada kilo de cocaína traficado, el retorno en contrabando de cigarrillos puede llegar a \$190

millones. Informó que las incautaciones marítimas de cigarrillos han crecido exponencialmente, pasando de \$10.910 millones en 2022 a \$67.000 millones en 2024. Advirtió que un aumento abrupto en los impuestos podría fortalecer este mercado ilegal.

José David Riveros, de AlterPro, gremio de productos alternativos sin combustión, explicó que este es un mercado distinto al del tabaco tradicional, conformado por más de 40 marcas, muchas informales. Señaló que el proyecto ha perdido proporcionalidad y citó estudios de la CEPAL y el FMI que correlacionan cargas tributarias desproporcionadas con el crecimiento del mercado ilegal. Propuso volver al enfoque técnico original del proyecto.

Gilma Páez, de RELX LATAM, pidió un diseño tributario gradual, técnico y coherente con los riesgos relativos de cada producto. Denunció que el modelo actual favorece dispositivos desechables más contaminantes y desincentiva la innovación. Sugirió un impuesto mixto (específico y ad valorem), basado en la concentración de nicotina.

Finalmente, Alejandra Medina, de Acción Técnica Social, intervino en nombre de las personas usuarias. Alertó sobre el riesgo de una “prohibición vía impuestos” que haga inviables los productos de reducción de daño y perpetúe el consumo de cigarrillo convencional. Presentó una proyección fiscal a 10 años que muestra cómo, de mantenerse el modelo actual, los precios de vapeo se duplicarían, mientras el cigarrillo aumentaría solo marginalmente. Pidió un enfoque garantista, gradual y acompañado de educación pública y control institucional. La sesión concluyó reafirmando el compromiso del equipo asesor de los ponentes con incorporar las evidencias y propuestas técnicas presentadas en la construcción de la ponencia para tercer debate en el Senado y seguir recibiendo más insumos de otros sectores interesados en el proyecto de ley.

- Ya el 22 de mayo se realizó la segunda mesa técnica con diferentes actores, en la cual como primera medida se subrayó que esta es la primera vez que un proyecto de esta naturaleza cuenta con un ejercicio técnico, multisectorial y sistemático en el Congreso, y que entre las dos mesas técnicas realizadas (5 y 22 de mayo) se recogieron 48 intervenciones.

Entre las primeras participantes estuvo Belén Sáenz de Miera, docente universitaria, quien compartió experiencias de política fiscal saludable en América Latina. Posteriormente, Pamela Góngora, economista experta en salud pública, presentó cifras de la OCDE sobre el impacto del tabaco en Colombia: más de 15.900 muertes anuales y un costo médico estimado en más de USD 1.700 millones. Recomendó gravar con impuestos los productos emergentes como

vapeadores, subrayando que esta medida, además de costo-efectiva, es urgente y necesaria.

La directora de la Fundación Anáas, Blanca Llorente, destacó la importancia de aplicar el artículo 5.3 del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS, que obliga a los Estados a proteger las políticas públicas de los intereses de la industria tabacalera. Enfatizó la necesidad de cerrar la puerta a la interferencia de esa industria y argumentó que la política fiscal debe estar guiada por la salud pública y no por intereses comerciales.

Rechazó narrativas que acusan a las organizaciones civiles de sobrerregulación, y defendió la legitimidad de excluir a la industria del debate de política pública.

En representación de la OPS, intervino Juan Arturo Sabines, quien reiteró el carácter vinculante del Convenio Marco de la OMS y la necesidad de políticas integrales. Recordó que 1.3 millones de muertes al año ocurren por exposición pasiva al humo del tabaco. Indicó que los países deben robustecer sus marcos normativos para proteger a la población, especialmente menores de edad, y aplicar impuestos diferenciados que reflejen el riesgo sanitario de los productos.

Desde las Secretarías de Hacienda Departamentales, hubo posturas divergentes. Caldas, en voz del secretario John Alexander Álzate, expresó dudas sobre la inclusión de dispositivos no consumibles dentro del hecho generador del impuesto al consumo y pidió claridad sobre si el precio de venta al público incluirá IVA e impuesto al consumo. Risaralda, a través de Dora Patricia Ospina, manifestó preocupación por la disminución del recaudo y el aumento del contrabando, a pesar de que el consumo no disminuye. Reiteró que los departamentos cargan con obligaciones del régimen subsidiado sin los recursos suficientes.

Atlántico, representado por delegada de la Secretaria Nini Cantillo, indicó que tras el aumento de tarifas en 2016-2017, el contrabando creció considerablemente. Señaló que como zona portuaria enfrentan un ingreso constante de cigarrillos ilegales y que sería preferible gravar productos nuevos como vapeadores sin tocar la tarifa actual de cigarrillos. Antioquia, en voz de Ofelia Velázquez, solicitó conocer si el proyecto cuenta con viabilidad fiscal y qué proyecciones se tienen sobre nuevos productos. Confirmó que entregaron por escrito sus observaciones.

Por parte del Valle del Cauca, la secretaria María Victoria Machado intervino en una línea similar, y solicitó garantizar que el diseño tributario no desfinancie las rentas territoriales. Córdoba, Tolima, Cundinamarca y Norte de Santander también hicieron presencia institucional, aportando visiones técnicas y preocupaciones sobre la sostenibilidad financiera.

Desde la sociedad civil, intervino Carlos Jiménez, en representación de Red PaPaz, quien

subrayó que el consumo de vapeadores entre jóvenes ha aumentado de forma preocupante. Llamó a fortalecer el marco regulatorio y a apoyar el aumento de tarifas para cigarrillos tradicionales, incluyendo los productos emergentes. Reiteró que la ley 2354 de 2024 debe ser una base para avanzar y que proteger a niños, niñas y adolescentes debe ser el eje rector de la política pública.

También intervino Antonio Toscano, de la Alianza Multiperfil para la cesación tabáquica. Desde su experiencia como exfumador y usuario de vaporizador, propuso una diferenciación en las cargas impositivas entre productos tradicionales y productos de riesgo reducido. Afirmó que el objetivo debe ser lograr un equilibrio entre control fiscal y reducción de daño, tomando ejemplos de países como Suecia.

Desde la academia, el doctor Jorge Gaona, experto paraguayo en política fiscal, compartió lecciones sobre evasión y contrabando, y pidió no sobredimensionar las capacidades de control del Estado sin fortalecer previamente la inteligencia tributaria. Señaló que la evasión estructural es un fenómeno común en países de la región y que debe combatirse desde la política pública y no solo con narrativa punitiva.

Finalmente, la clausura estuvo a cargo del equipo asesor, quien reiteró que las conclusiones principales de esta mesa giran en torno a dos desafíos: proteger la salud pública, especialmente la de niñas, niños y adolescentes, y al mismo tiempo preservar las finanzas territoriales. El reto ahora es articular las más de 48 visiones recogidas durante estos dos espacios de presentación de posturas.

6. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en

el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada”.

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”.

Adicional a lo anterior, el inciso tercero del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, establece que el análisis de impacto fiscal podrá allegarse “en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República” en ese sentido, se somete a consideración la presente ponencia para discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate, el cual puede continuar su trámite en la corporación. Es claro además que el Ministerio de Hacienda ya emitió concepto para este proyecto de ley...

7. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS.

Conforme a lo estipulado en la legislación vigente, en especial en lo contenido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se manifiesta que el presente proyecto alude en términos generales a la regulación de varios productos de consumo ofertados en el mercado nacional, como lo son los cigarrillos, el tabaco elaborado y demás productos afines. Por ende, las circunstancias o eventos que podrían generar algún conflicto de intereses serían las relaciones contractuales, civiles o comerciales que tengan los congresistas con la industria tabacalera.

Igualmente, como autor de la presente iniciativa, bajo el tenor de las presentes letras manifiesto bajo la gravedad de juramento no sostener a la fecha ningún tipo de relación de carácter contractual, civil o comercial con ninguna empresa perteneciente a la cadena de producción, distribución o comercialización de estos productos. De análoga manera manifiesto que ninguno de mis familiares en los grados de consanguinidad ni de afinidad que prevé la Ley sostiene este tipo de relaciones.

8. BIBLIOGRAFÍA

1 Ver: Maldonado N, Llorente B, Deaza J. Impuestos y demanda de cigarrillos en Colombia. Rev Panam Salud Publica. 2016;40(4):229–236.

2 Ver: Suárez N. Mercado y consumo de cigarrillos en Cuba y la decisión entre tabaco o salud. Rev Cubana Salud Pública. 2014;40(3):331–344

3 53 Especialistas globales en la ciencia de la nicotina y la política de salud pública, 2014.

4 Organización Mundial de la Salud, “Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS)”, agosto de 2016.

5 Organización Mundial de la Salud. Hoja de Datos. 2017.

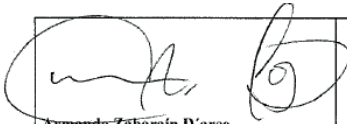
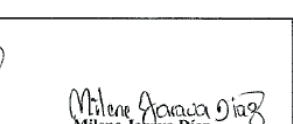
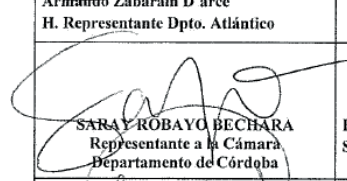
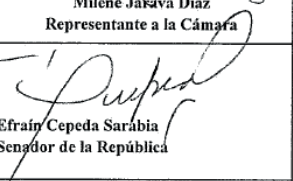
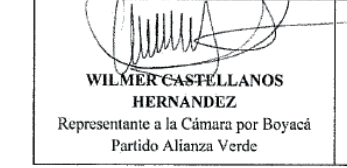
6 Ng M, Freeman MK, Fleming TD, et al. Smoking prevalence and cigarette consumption in 187 countries, 1980-2012. JAMA 2014; 311: 183–92.

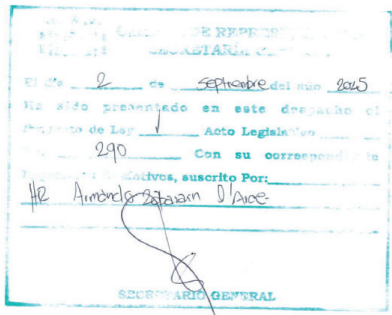
7 Colegio Real de Médicos del Reino Unido, “Harm Reduction in nicotina addiction: helping people who can’t quit”, octubre de 2007.

8 Jean-Francois Etter, profesor de salud pública y líder suizo de la investigación sobre el control del tabaco.

9 Bates, Clive; ¿Estamos en la Fase Final del Tabaquismo?

De los honorables congresistas,

 Armando Zábarain D'arce H. Representante Dpto. Atlántico	 Milene Jakava Díaz Representante a la Cámara
 SARA Y ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 Efraín Cepeda Sarábia Senador de la República
 WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca



PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 2 de septiembre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

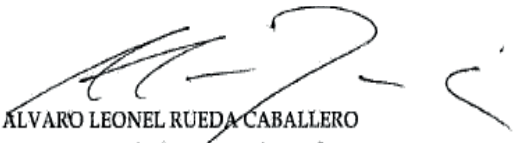
Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro 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 me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley número 291 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,


ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara por Santander

PROYECTO DE LEY NÚMERO DE 2025
CAMARA

por medio de la cual se establecen Lineamientos Normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto fijar los lineamientos para la configuración de un sistema de cobro del Impuesto Predial Unificado que responda a criterios de equidad, progresividad y eficiencia, en armonía con la autonomía de los entes territoriales y en función de la variación del impuesto frente a los procesos de actualización y reajuste catastral, con el fin de garantizar mayor certeza, estabilidad y coherencia fiscal en el ámbito local.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Esta ley será aplicable en todo el territorio nacional y servirá como marco para los concejos municipales y distritales, quienes, en ejercicio de su autonomía, acogerán los lineamientos en sus acuerdos tributarios locales.

Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

a) Actualización catastral: Procedimiento de formación o revisión integral del avalúo catastral, adelantado por el gestor catastral competente, cuyo resultado rige fiscalmente a partir del 1° de enero del año siguiente a su ejecutoria.

b) Reajuste anual de avalúos: Incremento anual automático del avalúo catastral fijado por el Gobierno nacional, previo concepto del CONPES, dentro del rango 70%–100% del IPC.c) Segmentos de predio (para fines del límite):

i) Residencial VIS/VIP y asimilados: inmuebles habitacionales de estratos 1 y 2 con avalúo catastral ≤ 135 SMMLV.

ii) Residencial general: resto de inmuebles habitacionales no comprendidos en el numeral anterior.

iii) No residencial: inmuebles de uso comercial, industrial, dotacional u otros no residenciales.

c) Año t / Año t–1: Año gravable objeto de liquidación / año gravable inmediatamente anterior.

CAPÍTULO II

Límites al Crecimiento del Impuesto Predial Unificado

Artículo 4°. límite general al crecimiento del IPU por actualización o reajuste catastral. El IPU del año t (I_t) no podrá exceder el valor

del IPU del año t–1 (I_{t-1}) multiplicado por el factor de actualización determinado por el IPC y por un parámetro segmentado según la naturaleza del predio, así:

$$I_t \leq I_{t-1} \times (1 + \pi_t + \alpha_s)$$

donde:

- π_t es la variación anual del IPC certificada por el DANE para el periodo aplicable; y
- α_s es el parámetro adicional por segmento (s):

1. Residencial VIS/VIP (≤ 135 SMMLV, estratos 1–2): $\alpha_s = 0$ (solo IPC).
2. Residencial general: $\alpha_s = 0,04$ (IPC + 4 puntos porcentuales).
3. No residencial: $\alpha_s = 0,08$ (IPC + 8 puntos porcentuales).

Parágrafo 1°. Los concejos municipales o distritales podrán fijar límites menores a los aquí previstos para cualquiera de los segmentos, pero en ningún caso mayores.

Parágrafo 2°. El límite establecido en este artículo aplica desde el primer año en que entre en vigencia fiscal la nueva base catastral resultante de una actualización o del reajuste anual.

Parágrafo 3°. El reajuste anual del avalúo catastral fijado por el Gobierno Nacional, previo concepto del CONPES, se mantiene y no se computará doble. El límite aquí establecido opera sobre el impuesto liquidado, no sobre el avalúo.

Artículo 5°. Excepciones al límite. El límite del artículo 4° no se aplicará en los siguientes casos:

a) Terrenos urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados, respecto de los cuales los concejos podrán fijar tarifas superiores hasta el treinta y tres por mil (33%), conforme a la ley.

b) Predios cuyo nuevo avalúo resulte de construcciones, ampliaciones o edificaciones ejecutadas.

c) Predios con cambio de destino económico o modificaciones de áreas de terreno y/o construcción, debidamente incorporadas al catastro.

d) Predios que utilicen autoavalúo o autoestimación como base gravable, de acuerdo con las normas catastrales vigentes.

e) Predios rurales con superficie mayor a 100 hectáreas.

f) Predios que no han sido objeto de formación catastral.

Artículo 6°. Predios no actualizados. Mientras un predio no haya sido objeto de actualización catastral ejecutoriada, el IPU del año t no podrá incrementar en más de cincuenta por ciento (50%) respecto del IPU del año t–1. Los concejos podrán adoptar un límite inferior.

CAPÍTULO III

Transparencia, Control y Revisión del Impuesto

Artículo 7°. Transparencia y trazabilidad en la factura del IPU. Las entidades responsables de la liquidación del IPU deberán publicar en la factura o documento equivalente, de manera visible y estandarizada: (i) el valor de I_{t-1} ; (ii) el IPC utilizado (π_t); (iii) el segmento aplicado y el valor de α_s ; y (iv) el tope resultante conforme al artículo 4°.

Artículo 8°. Revisión de avalúo y suspensión del mayor cobro. La presentación de la solicitud de revisión de avalúo catastral por parte del propietario o poseedor suspenderá la exigibilidad del mayor valor del IPU generado por la actualización, hasta la decisión de primera instancia en sede administrativa. Si esta fuere favorable al solicitante, la administración deberá reliquidar el impuesto y devolver los pagos en exceso con los intereses de ley, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria del acto.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará el formato único y el término máximo para decidir la revisión, sin exceder noventa (90) días.

CAPÍTULO IV

Regímenes Diferenciales y Exenciones

Artículo 9°. Lineamientos para regímenes especiales de exención a predios residenciales urbanos. Los concejos municipales podrán establecer, mediante acuerdos, exenciones parciales del Impuesto Predial Unificado para:

- a) Los predios residenciales de estratos 1 y 2, propiedad de personas naturales, cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a ciento treinta y cinco (135) SMMLV y destinados como vivienda principal del propietario.
- b) Los predios residenciales de estrato 3, propiedad de personas naturales, cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a doscientos (200) SMMLV y destinados como vivienda principal del propietario.
- c) Los predios residenciales de estrato 4, propiedad de personas naturales, cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a trescientos (300) SMMLV y destinados como vivienda principal del propietario.

Parágrafo. El porcentaje máximo de exención será de hasta el cincuenta por ciento (50%) del impuesto predial para los predios de estratos 1 y 2; de hasta el treinta y cinco por ciento (35%) para los predios de estrato 3; y de hasta el veinte por ciento (20%) para los predios de estrato 4. Los concejos podrán fijar montos menores o escalas progresivas dentro de estos rangos, pero no superiores.

Artículo 10. Lineamientos para regímenes especiales de exención a predios rurales. Los concejos municipales y distritales podrán establecer, mediante acuerdos, exenciones parciales del Impuesto Predial Unificado para los

predios rurales de propiedad de personas naturales que ostenten la condición de pequeños productores agropecuarios, siempre que se cumplan todas las siguientes condiciones:

- a) Que la extensión del predio no supere veinte (20) hectáreas, o el umbral de pequeña propiedad rural que determine la reglamentación vigente.
- b) Que el suelo del predio se destine efectivamente a actividades agropecuarias (agrícolas o pecuarias) o a la conservación ambiental, de conformidad con los usos de suelo permitidos y verificados por la autoridad competente.

Parágrafo. Para los predios rurales de pequeños productores agropecuarios, la exención parcial no podrá superar el cincuenta por ciento (50%) del impuesto predial y aplicará únicamente respecto de un (1) predio rural por cada beneficiario.

Artículo 11. Lineamientos para el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas (SPAC). Los concejos municipales y distritales, mediante acuerdos, podrán establecer la modalidad de pago alternativo por cuotas voluntario para el Impuesto Predial Unificado, aplicable a todos los contribuyentes personas naturales o jurídicas, de conformidad con la reglamentación que expidan las administraciones municipales o distritales.

El SPAC podrá implementarse directamente por la administración tributaria o a través de convenios con empresas de servicios públicos domiciliarios, operadores de telecomunicaciones o entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, quienes podrán incluir en sus facturas o extractos el valor correspondiente al Impuesto Predial Unificado diferido al número de cuotas que determine el reglamento.

El uso del SPAC no generará intereses para el contribuyente, salvo en caso de incumplimiento de las cuotas pactadas, evento en el cual se aplicarán los intereses moratorios previstos en la ley.

El contribuyente que opte por este sistema deberá presentar la declaración inicial del impuesto dentro de los plazos establecidos en la reglamentación local. Dicha declaración prestará mérito ejecutivo por el saldo no pagado en caso de mora.

Parágrafo. La reglamentación expedida por los concejos municipales podrá autorizar descuentos moderados para quienes se acojan al SPAC y cumplan con el pago oportuno de todas las cuotas, siempre que tales descuentos no comprometan la sostenibilidad fiscal ni los recursos de destinación específica”.

CAPÍTULO V

Armonización Técnica, Interoperabilidad Institucional y Seguimiento del Sistema Predial

Artículo 12. Coordinación institucional y estándares. El Instituto Geográfico Agustín

Codazzi (o IGAC por sus siglas), como autoridad catastral y regulador técnico, y la Superintendencia de Notariado y Registro (o SNR por sus siglas), como autoridad de inspección, vigilancia y control, ajustarán sus normas técnicas y operativas para garantizar la aplicación uniforme de los segmentos y del límite nacional previsto en esta ley, y la interoperabilidad con el SINIC y con los sistemas tributarios territoriales.

Parágrafo. En un término de seis (6) meses contados desde la promulgación, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación técnica para: (i) segmentación y validación de α_s ; (ii) plantillas de factura estandarizada; y (iii) reportes de seguimiento.

Artículo 13. Remisiones y compatibilidades. Permanece vigente el reajuste anual de avalúos por CONPES y la normativa catastral y tributaria territorial aplicable, en cuanto no se oponga a esta ley. Los concejos mantendrán su competencia para definir tarifas dentro de las bandas legales.

Artículo 14. Seguimiento y evaluación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con apoyo del DNP y del IGAC, publicará anualmente un informe sobre: (i) cobertura de actualización catastral; (ii) variación efectiva del IPU por segmentos; (iii) recaudo predial y efectos sobre progresividad y sostenibilidad fiscal local.

CAPÍTULO VI

Vigencia y derogatorias

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y será aplicable para los hechos generadores del Impuesto Predial Unificado causados a partir del primero (1º) de enero del año fiscal siguiente. Las liquidaciones efectuadas con anterioridad no serán objeto de reliquidación en virtud de lo dispuesto en esta ley.

A partir de su entrada en vigencia, se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias y se derogan expresamente las normas de la Ley 1995 de 2019 sobre límites al crecimiento del impuesto predial unificado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, en virtud del cual dichas normas conservan su vigencia hasta tanto se expida una nueva ley que regule esta materia.

En lo demás, se mantienen vigentes las disposiciones de la Ley 44 de 1990 y de la Ley 1450 de 2011, en lo que no haya sido modificado por la presente ley.

Cordialmente,


ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara por Santander.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2025
CAÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones.

1. OBJETO DE LA LEY

La presente ley, que surge como respuesta a la necesidad de aliviar la carga tributaria del impuesto predial sobre los hogares colombianos- en especial los de menores ingresos, sin desfinanciar a los municipios-, busca promover una reducción progresiva, equitativa y técnicamente sustentada del IPU, a través de orientaciones claras sobre topes, exenciones y mecanismos de revisión. Para ello, se establecen lineamientos generales, respetuosos de la autonomía territorial, conforme a lo dispuesto en la Constitución nacional¹.

En ese sentido y, con fundamento en las facultades propias del Congreso², esta ley propone dichos lineamientos, que los concejos podrán desarrollar conforme a sus realidades fiscales y sociales. De esta forma, se prioriza la justicia tributaria, la equidad, la eficiencia y la progresividad³ del sistema catastral, orientando el impuesto predial hacia un modelo socialmente responsable, que alivie la carga de los sectores más vulnerables, sin comprometer la sostenibilidad fiscal municipal.

En este contexto, se parte de una de las funciones propias del Estado, que indica que el sistema tributario cumple una función redistributiva esencial, donde se garantiza el financiamiento del Estado en condiciones de justicia social. En esa línea, el impuesto predial unificado, al recaer sobre bienes inmuebles, debe ser diseñado de manera que refleje la capacidad económica real del contribuyente, evitando cargas excesivas que puedan comprometer el acceso a una vivienda digna o a condiciones básicas de habitabilidad.

Lo anterior, sin coartar los recursos y las capacidades de municipios y distritos, puesto que “el impuesto predial constituye una de las fuentes de ingresos más importantes que tienen los municipios para la oferta de bienes públicos locales” (Iregui et al., 2005; Camacho, Hurtado, Navarro, Hurtado, & Nieves, 2017).

En ese orden de ideas, la presente ley parte de la necesidad de establecer regímenes tributarios que armonicen tres elementos fundamentales. A saber, la suficiencia recaudatoria para atender las obligaciones administrativas locales; la equidad en el reparto de las cargas fiscales; y la capacidad de pago de los contribuyentes. De esta forma, este equilibrio es indispensable para promover un desarrollo territorial justo y sostenible.

¹ Artículo 294 de la Constitución Política de Colombia.

² Artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

³ Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia.

En este escenario, los tributos no deben entenderse como simples cargas impuestas al contribuyente, sino como instrumentos de justicia distributiva que, conforme a los principios de equidad y progresividad, permiten que el contribuyente tribute en función de su capacidad de pago⁴. De esta manera, el sistema tributario se convierte en una herramienta de política pública orientada a corregir desigualdades, proteger a los más vulnerables y fomentar una mayor cohesión social (por medio de la provisión de bienes y servicios públicos de calidad). Por tanto, resulta fundamental que el sistema predial tenga en cuenta factores como el estrato socioeconómico, el uso del predio, el avalúo real del inmueble y las dinámicas del mercado local.

De modo que, para vislumbrar la forma en la que el Congreso puede aliviar el bolsillo de la ciudadanía sin afectar las finanzas territoriales y sin violar la autonomía y descentralización administrativa, es preciso mencionar que cualquier modificación al impuesto predial debe respetar la autonomía fiscal territorial consagrada en la Constitución. Lo anterior, en particular, porque el artículo 294 de la Constitución sostiene que “la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317” (Constitución Política de Colombia, art. 294, 1991).

Es decir, esto significa que el legislador no puede, por iniciativa propia, eliminar o reducir la obligación tributaria de ciertos contribuyentes locales de forma general, pues esa facultad recae en los concejos municipales. Sin embargo, la ley sí puede establecer lineamientos y rangos dentro de los cuales los concejos ejercen su potestad tributaria, atendiendo los principios de legalidad, equidad y progresividad, así como los elementos mínimos del tributo (hecho generador, sujetos, base gravable y tarifa) que, según la Constitución, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos⁵.

Asimismo, el régimen municipal⁶ autoriza al concejo a conceder exenciones sobre impuestos municipales cuando así lo decida, sin contrariar las leyes marco. Por tanto, las reformas al Impuesto Predial Unificado que se planteen deben estructurarse de forma tal que no incurran en

prohibiciones constitucionales ni en perturbaciones al ordenamiento territorial colombiano.

En ese sentido, los mecanismos para hacer del cobro del impuesto predial algo más equitativo y eficiente deben girar en torno a políticas de focalización, revisión técnica de los avalúos, regímenes de exenciones y límites razonables de incremento. Cuestiones que, en definitiva, permitirían proteger a la población vulnerable, sin sacrificar la capacidad financiera de los municipios.

Esta ley, entonces, se inscribe dentro del principio de corresponsabilidad entre nación y territorio. De igual forma, propone una arquitectura normativa que combina responsabilidad fiscal, sensibilidad social y fortalecimiento institucional. De esta forma, su implementación puede marcar un hito hacia un modelo tributario local más justo, moderno y funcional, sirviendo esto de antecedente para la búsqueda de diseños institucionales que acercan al país a mayores niveles de desarrollo y hacia una tributación más equitativa, sostenible y centrada en el bienestar ciudadano.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como finalidad establecer un límite legal, nacional y progresivo al crecimiento del Impuesto Predial Unificado (IPU) en Colombia, tomando como base el impuesto efectivamente pagado el año anterior, el índice de precios al consumidor (IPC) y una variable de ajuste o “colchón” que depende del tipo de predio.

A saber, la fórmula propuesta— $I_t \leq I_{t-1} \times (1 + \pi_t + \alpha_s)$ — busca proteger a los contribuyentes frente a incrementos desproporcionados del impuesto tras procesos de actualización catastral, sin afectar la sostenibilidad fiscal de municipios y distritos. Lo anterior, puesto que, según la Contraloría General de la República (2022), el proceso de actualización catastral multipropósito ha generado incrementos abruptos en el impuesto predial de hasta el 200%–300% en algunos municipios, causando protestas sociales y desincentivando el pago voluntario del tributo (Contraloría General de la República, 2022).

Frente a dicha situación, esta iniciativa desarrolla el mandato del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, que ordena estructurar una propuesta para limitar el crecimiento del IPU bajo principios de equidad y progresividad, mediante un mecanismo simple, verificable y transparente, respetuoso de la autonomía territorial en la fijación de tarifas.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2023), alrededor del 35% de los hogares colombianos destinan más del 15% de sus ingresos mensuales al pago del impuesto predial, especialmente tras procesos de actualización catastral, superando así el estándar internacional recomendado del 5–10% (DANE, 2023). Por lo que, para evitar tales aumentos

⁴ El principio de equidad tributaria tiene dos dimensiones: la horizontal y la vertical. La dimensión horizontal establece que “los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago”. De otro lado, la dimensión vertical, que se identifica con el mandato de progresividad de los tributos, ordena “distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor proporción de gravamen” (Sentencia C-389, 2023).

⁵ Artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

⁶ Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia.

abruptos, el presente proyecto ancla el crecimiento del IPU al IPC y lo modula según la naturaleza del predio, aportando previsibilidad al contribuyente y estabilidad a las finanzas locales.

Así, el límite logra establecerse de forma segmentada. Para viviendas VIS/VIP (estratos 1 y 2 con avalúo catastral ≤ 135 SMMLV) el tope es igual al IPC; para la residencial general es IPC + 4 puntos porcentuales; y para la no residencial es IPC + 8 puntos porcentuales. Esta graduación protege con mayor intensidad a los hogares de menores ingresos, modera el impacto sobre la clase media residencial y permite una senda de crecimiento controlada sobre predios destinados a actividades económicas, garantizando progresividad real y sostenibilidad fiscal territorial.

El proyecto no altera las bandas de tarifa previstas en la legislación vigente, ni interfiere con la competencia de los concejos para fijarlas dentro de esos rangos. Según el Banco Mundial (2020), los municipios que han implementado tarifas prediales diferenciadas según el estrato socioeconómico han reportado incrementos en el recaudo efectivo del impuesto de hasta un 15%, así como una reducción significativa en las tasas de morosidad tributaria (Banco Mundial, 2020). Por ello, el Artículo 10 armoniza dichas bandas y reconoce la potestad local para aplicar tarifas diferenciales con base en estrato, uso del suelo, avalúo, área y antigüedad catastral.

Asimismo, el proyecto ofrece lineamientos claros para las exenciones focalizadas. Estudios recientes de Fedesarrollo (2022) indican que la focalización técnica de exenciones prediales dirigidas a sectores vulnerables puede mejorar en un 20% la equidad del sistema tributario local, sin afectar negativamente la sostenibilidad financiera municipal (Fedesarrollo, 2022). Los artículos 17 y 18 del presente proyecto establecen estos lineamientos para exenciones urbanas y rurales que los concejos podrán adoptar mediante acuerdo, respetando la prohibición del artículo 294 C. P. y asegurando una adecuada focalización del beneficio en población con menor capacidad contributiva.

Adicionalmente, según la OCDE (2021), el 72% de los municipios colombianos presenta alta vulnerabilidad fiscal debido a su limitada autonomía tributaria y a la alta concentración de ingresos en pocos tributos locales, especialmente el predial, cuya eficiencia en el recaudo es generalmente baja (OCDE, 2021). Para abordar este desafío, los artículos 8° y 9° introducen mecanismos de transparencia y control ciudadano en la liquidación del impuesto predial, así como procedimientos claros para la revisión y suspensión provisional del mayor cobro por ajustes catastrales, fortaleciendo la cultura tributaria y la confianza institucional. El artículo 12 establece además un esquema de seguimiento y evaluación anual a cargo del Ministerio de Hacienda y el DNP, creando así un circuito de mejora continua.

Frente a este panorama, resulta preciso afirmar que, la presente propuesta configura un marco integral, realista y constitucionalmente viable que desarrolla la progresividad y la equidad (art. 363 C. P.), respeta la reserva municipal del predial y la autonomía territorial (artículos 287 y 317 C. P.), acata la prohibición del artículo 294 C. P. al no conceder exenciones nacionales— sino facultar a los concejos para diseñarlas con criterios técnicos—, y cumple el mandato legal vigente (artículo 49 de la Ley 2294 de 2023). Con ello, se fortalece la seguridad jurídica, se protege al contribuyente y se consolidan finanzas locales estables y previsibles.

3. MARCO NORMATIVO

El IPU constituye uno de los principales instrumentos tributarios de los municipios y distritos en Colombia. Por eso, cabe remarcar que, su regulación ha sido objeto de diversas reformas a lo largo de las últimas décadas, en un intento por armonizar los principios de equidad tributaria, sostenibilidad fiscal y actualización catastral. Así pues, la primera norma de gran impacto fue la Ley 14 de 1983, la cual estableció las bases del sistema predial moderno, introduciendo reglas para la actualización periódica de avalúos catastrales y fijando tarifas entre el 4% y el 12% del avalúo, con tarifas mínimas para vivienda popular y pequeña propiedad agropecuaria.

Posteriormente, la Ley 75 de 1986 amplió a siete años el intervalo de actualización catastral y autorizó a los concejos a utilizar una base gravable inferior al avalúo, hasta en un 25%, como medida de alivio fiscal opcional. En su momento, esta norma también introdujo la figura del avalúo fiscal como base alternativa, aunque su uso fue limitado. Después, el Decreto Ley 1333 de 1986, conocido como el Código de Régimen Municipal, compiló las disposiciones vigentes sobre rentas municipales, incluyendo el impuesto predial, y estableció los elementos estructurales del tributo: hecho generador, sujeto pasivo y tarifas diferenciadas según el uso del predio.

Luego, la Ley 44 de 1990 supuso una transformación estructural al crear el Impuesto Predial Unificado, fusionando en un solo gravamen varios tributos anteriores como el impuesto de parques, la sobretasa de levantamiento catastral y el impuesto de estratificación. Entonces, esta ley ratificó el uso del avalúo catastral como base gravable y estableció una tarifa entre el 1% y el 16%, obligando a los concejos a aplicar tarifas progresivas teniendo en cuenta el uso del suelo, el estrato socioeconómico y la antigüedad del catastro. Además, autorizó tarifas superiores hasta del 33% para lotes urbanos no edificados y estableció un límite del 100% al incremento del impuesto tras una actualización catastral.

Ahora, la normativa posterior ha complementado estas disposiciones. Pues, la Ley 242 de 1995 dispuso que los avalúos catastrales

anuales se reajusten según la meta de inflación fijada por el Gobierno, y no por la inflación pasada. Además, el Decreto 2879 de 2001 operacionalizó estos criterios para un año fiscal específico. Y, en 2019, la Ley 1995 introdujo medidas temporales para mitigar los efectos de la transición al catastro multipropósito. Allí, se fijaron límites explícitos al crecimiento anual del IPU (por ejemplo, IPC + 8 para predios actualizados y hasta el 100% del IPC para viviendas de estratos 1 y 2 con avalúo hasta 135 SMMLV), autorizó pagos en cuotas y permitió la revisión del avalúo a solicitud del contribuyente.

De igual forma, cabe rescatar la Ley 1450 de 2011, que en su artículo 23, modificó las disposiciones de la Ley 44 de 1990 relacionadas con el Impuesto Predial Unificado, estableciendo criterios de progresividad y segmentación más detallados para la fijación de tarifas. En particular, introdujo la obligación de aplicar tarifas diferenciales teniendo en cuenta factores como el estrato socioeconómico, el uso del suelo urbano, el avalúo catastral, el rango de área y la antigüedad del catastro. Esta reforma también estableció límites al incremento anual del IPU, precisando que el cobro total resultante no podría exceder el 25 % del monto liquidado el año anterior, salvo que existieran cambios físicos o económicos identificados en los procesos de actualización catastral.

Adicionalmente, el artículo 24 de la misma ley dispuso que la formación y actualización catastral debe realizarse, como mínimo, cada cinco (5) años, lo que crea un marco temporal regular para aplicar las actualizaciones de avalúos que inciden directamente sobre la base gravable del impuesto.

Ambos artículos (23 y 24) fundamentan la legalidad y razonabilidad del mecanismo propuesto en este proyecto de ley, que incorpora dichos criterios como variables estructurales del modelo de crecimiento limitado del impuesto. Al hacer explícita esta conexión, se garantiza que la propuesta respeta el marco legal vigente, fortalece la seguridad jurídica y responde al mandato constitucional de progresividad tributaria (artículo 363 de la Constitución Política de Colombia).

Así las cosas, es fundamental tener en cuenta que todas estas disposiciones deben armonizarse con la Constitución Política de 1991, particularmente con el artículo 294, que prohíbe al Congreso otorgar exenciones o tratamientos preferenciales en tributos de propiedad municipal. Lo cual implica que cualquier alivio o beneficio tributario en el predial debe ser aplicado por los concejos municipales, a partir de lineamientos establecidos en leyes marco como la presente. Así, el marco normativo vigente ofrece múltiples herramientas para promover un sistema predial más justo, pero su implementación depende del ejercicio riguroso y transparente de la autonomía fiscal territorial.

4. IMPACTO FISCAL

En el marco 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, que establece:

“En todo momento, 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”.

Se considera que el impacto fiscal de este proyecto de ley debe analizarse desde la perspectiva de su carácter orientador y no impositivo. Lo anterior puesto que, al tratarse de una ley marco, sus disposiciones no son de aplicación automática ni obligatoria, sino que constituyen lineamientos para que los concejos municipales y distritales adopten medidas más justas y progresivas en materia de impuesto predial. En consecuencia, no se derivan pérdidas fiscales inmediatas ni alteraciones estructurales al marco tributario vigente, lo que garantiza el respeto al principio de sostenibilidad fiscal y evita desfinanciar a las entidades territoriales.

Además, el proyecto promueve mecanismos técnicos de focalización para que los beneficios tributarios— como exenciones parciales o límites al incremento del impuesto— se dirijan exclusivamente a la población con menor capacidad contributiva. Al establecer criterios objetivos como estrato, avalúo catastral, uso residencial y condición de vivienda principal, se reduce el riesgo de otorgar beneficios indiscriminados. Algo que permite mantener un recaudo adecuado, protegiendo simultáneamente la equidad del sistema y la estabilidad de los ingresos locales.

El presente proyecto propone herramientas de planeación fiscal a mediano y largo plazo, como la gradualidad en la actualización catastral y la revisión excepcional de avalúos cuando estos superen desproporcionadamente los valores comerciales. Por lo que, estas disposiciones apuntan a generar confianza en el sistema tributario, reducir la conflictividad por vía judicial y facilitar una mejor cultura de pago. En este sentido, el impacto fiscal puede ser incluso positivo, al fomentar una mayor formalización, reducir la evasión y aumentar la legitimidad del impuesto predial unificado en los municipios del país.

5. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley en principio no generaría

conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es incorporar lineamientos generales para promover un sistema de cobro del impuesto predial unificado más equitativo, progresivo y eficiente, con énfasis en la protección de los contribuyentes más vulnerables, sin que de ello se derive un beneficio particular, actual y directo para los miembros del Congreso de la República.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel 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”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º 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.

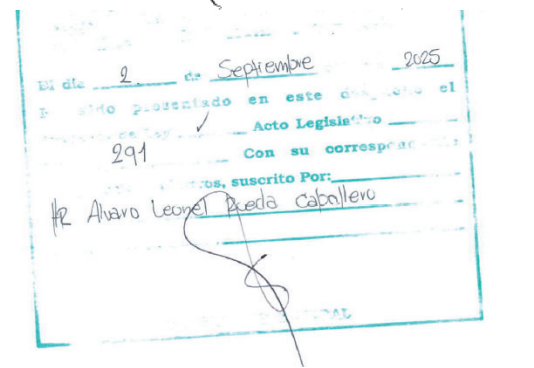
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Se recuerda 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 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Del honorable Congresista,



ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
Representante a la Cámara por Santander.



CONTENIDO	
Gaceta número 1639 - viernes, 5 de septiembre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 290 de 2025 Cámara, por medio del cual se ajusta el marco tributario sobre productos de tabaco, nicotina y dispositivos electrónicos, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 291 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos normativos para un sistema predial más equitativo y progresivo y se dictan otras disposiciones.....	16

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025