



100000202- 0 22 5 7

Bogotá D.C., 30 SEP 2025

Doctora  
**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Secretaria  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de representantes  
Congreso de la República  
[comision.tercera@camara.gov.co](mailto:comision.tercera@camara.gov.co)  
Bogotá D.C.

 <b>COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES</b>	
Recibido Por:	<u>Jean Cols</u>
Fecha:	<u>1 Octubre 2025</u>
Hora:	<u>8:44 am</u>
Número de Radicado:	<u>526</u>

**Asunto:** pronunciamiento al Proyecto de Ley 159 de 2025 Cámara.

Respetada doctora Martínez:

Reciba un cordial saludo por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Nuestra misión como entidad rectora en materia tributaria, aduanera y cambiaria, así como facilitadora de las operaciones de comercio exterior entre otras, han permitido en estos 32 años de servicio al país, importantes avances en la consolidación de la seguridad fiscal del Estado Colombiano y la protección del orden público y económico nacional, de acuerdo con los principios constitucionales y legales.

Amablemente nos permitimos remitir el siguiente pronunciamiento y consideraciones al Proyecto de Ley 159 de 2025 Cámara *"Por medio de la cual se crea un régimen tributario excepcional para las MIPYMES y se dictan otras disposiciones"*:

Revisado el proyecto de ley del asunto, se considera que las materias que allí se tratan deben ser discutidas en el contexto del Proyecto de Ley de Financiamiento que presentó el Gobierno nacional el 1 de septiembre de 2025. En todo caso, a continuación, se efectúa el análisis del articulado:

#### I. Introducción

El proyecto de ley propone un régimen tributario excepcional para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), que incluye exoneraciones y beneficios fiscales en impuesto sobre la renta, retención en la fuente, IVA, impuesto al consumo y gravamen a los movimientos financieros (GMF). El objetivo declarado es evitar la insolvencia de este sector ante la dificultad de adaptación a la nueva normatividad laboral.

Previamente a realizar un análisis de la normativa propuesta, es fundamental revisar los efectos que produciría la expedición de una disposición de la magnitud de la contenida en

Dirección General  
Carrera 8 # 6C-38. Piso 6. Edificio San Agustín | 6017428973 - 3103158107  
Código postal 111711  
[www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema POSR de la DIAN

02257

el proyecto. Iniciamos el análisis desde los efectos, dado el impacto en el recaudo tributario de la medida en comento, atendiendo que las micro, pequeñas y medianas empresas, constituyen el mayor porcentaje de empresas activas del país.

Las estadísticas sobre MIPYMES en Colombia muestran su predominio y relevancia económica. En efecto, según el informe titulado "Una mirada a las MiPymes en Colombia" publicado por BBVA Research en febrero de 2024, estas empresas generan el 79% del empleo y contribuyen entre el 35 y 40% del PIB anual.

Las exoneraciones totales y parciales de renta por más de cinco años promovidas en el proyecto, sumadas a la exoneración de retenciones, IVA, impuesto al consumo y GMF, implicarían una reducción significativa de ingresos fiscales, si tenemos en cuenta que las MIPYMES representan más del 99% del universo empresarial formal colombiano, según el referido informe.

Adicionalmente, la implementación de esta normativa generaría un efecto adverso en la equidad del sistema, crearía un tratamiento regresivo respecto a medianas y grandes empresas, rompiendo el principio de equidad previsto en el artículo 363 y 95 numeral 9 de la Constitución política de Colombia, que establecen que el sistema tributario se fundamenta en la equidad, la eficiencia y la progresividad, así como el deber de los ciudadanos de contribuir al financiamiento del Estado.

## II. Marco constitucional y legal

El artículo 338 de la Constitución establece que solo el Congreso puede imponer tributos, y debe definir los elementos esenciales del tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Sobre este tópico, la Corte Constitucional ha reiterado que la falta de claridad en estos elementos puede llevar a la inexecutable de la norma (Sentencia C-593 de 2019).

A su vez, el artículo 363 de la Constitución consagra los principios de equidad, eficiencia y progresividad. En este sentido, en las Sentencias C-389 de 2023 y C-540 de 2023, la Corte ha reiterado la validez de mecanismos que buscan distribuir la carga fiscal de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor proporción del gravamen (progresividad), y que las personas en una situación económica similar contribuyan de manera equitativa (equidad horizontal).

No obstante, se advierte que la temática objeto de regulación (régimen tributario excepcional para las MIPYMES) no se encuentra enlistada dentro de las materias propias de las leyes estatutarias señaladas en el artículo 152 de la Constitución.

### III. Análisis de medidas propuestas

#### 1. Objeto de la regulación

En el artículo 1° del texto del proyecto se indica, de forma general, que la finalidad de la regulación es salvar de la insolvencia a las micro, pequeñas y medianas empresas, ante la imposibilidad de adaptarse a la Ley 2466 de 2025. Sin embargo, no se establecen las condiciones especiales que deben acreditar las empresas para que puedan optar por el régimen excepcional (segmentación y definición de potenciales beneficiarios), ni los factores de seguimiento y control que permitan determinar cuándo cesa la situación que justificaría el ingreso a dicho régimen.

#### 2. Exoneración del impuesto de renta y de la retención en la fuente. (Artículos 2° y 3°)

Se observa que la propuesta incluida en el artículo 2°, relativa a la exoneración del pago del impuesto de renta durante el año gravable siguiente a la entrada en vigencia de la ley, aunada a su reducción escalonada en los cinco (5) años siguientes, podría afectar el principio constitucional de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política; dado que las empresas clasificadas como micro, pequeñas o medianas representan más del 99% del universo empresarial formal colombiano, como se expuso en el acápite introductorio de este documento.

Por otra parte, cabe señalar que el ordenamiento tributario vigente contempla alternativas como el Régimen Simple de Tributación (RST), que facilita el cumplimiento y promueve la formalidad en el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas. Este régimen ya ofrece los siguientes beneficios:

- **Unificación de impuestos:** Permite el pago de varios impuestos en un solo formulario.
- **Tarifas preferenciales:** Las tarifas son más bajas que en el régimen ordinario, lo que fomenta el cumplimiento.
- **Reducción de carga administrativa:** Se eliminan múltiples obligaciones fiscales, simplificando el proceso para los contribuyentes.
- En este punto conviene resaltar el siguiente aparte de la exposición de motivos de la Ley 2010 de 2019, dado que hace referencia a los sujetos que serían destinatarios del proyecto de ley:

*"En lo que respecta a las medidas implementadas para impulsar la formalización, la Ley de Financiamiento y el presente Proyecto de Ley introducen el Régimen Simple de tributación, que tiene como fin reducir los costos que generan las obligaciones tributarias para las empresas micro, pequeñas y medianas, y*

02257

*simplificar su cumplimiento. El principal objetivo de esta política es entonces incrementar la formalización empresarial, con el fin último de generar una mayor equidad, impulsar el emprendimiento y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este Proyecto de Ley garantiza la continuidad de este régimen, creado en la Ley 1943 de 2018, asegurando de esta manera que se mantenga vigente y continúe contribuyendo a reducir la informalidad empresarial.”.*

Teniendo en cuenta que el legislador en el 2019 ya se ocupó de establecer un régimen que propende por reducir los costos que generan las obligaciones tributarias para las empresas micro, pequeñas y medianas, y simplificar su cumplimiento, se debe abogar por un sistema que no compita ni reemplace al RST, sino que lo perfeccione. Por lo tanto, el artículo 2 del proyecto es inconveniente e innecesario.

Similar análisis podría hacerse a la medida de exoneración de retención en la fuente consignada en el artículo 3° del proyecto, en el que es necesario tener presente lo siguiente:

- Si la micro, pequeña y mediana empresa se vincula al régimen SIMPLE queda exonerada de la retención en la fuente. En este sentido, el artículo 3 sería redundante.
- En cualquier caso, exonerar de manera directa a un grupo de contribuyentes parece inconveniente en la medida en que elimina las virtudes de la retención en la fuente. En efecto, la retención en la fuente tiene por objeto lograr el recaudo del tributo en el periodo en el que se causa. Adicionalmente, crea fuertes incentivos para que los contribuyentes presenten su declaración del impuesto sobre la renta de tal forma que puedan utilizar el impuesto retenido para realizar el pago del impuesto.

Si se elimina la retención en la fuente como lo propone el artículo el estado pierde esta fuente de ingresos y debilita los incentivos que tienen los contribuyentes para presentar la declaración del impuesto. Por estos motivos, el artículo 3 se considera inconveniente y se sugiere eliminar.

### **3. Recaudo del IVA e impuesto al consumo como ganancia empresarial (Artículos 4° y 5°)**

El texto propuesto en los artículos 4° y 5° no se armoniza con las normas de la Constitución. El IVA y el impuesto al consumo son tributos indirectos que pertenecen al Estado. La Corte ha señalado que el sujeto pasivo jurídico (empresa) no puede apropiarse del tributo recaudado al consumidor final. De modo que, convertir estos tributos en ganancia empresarial vulnera el principio de legalidad tributaria y puede constituir una apropiación indebida de recursos públicos.

Otro aspecto para considerar es lo estipulado en el artículo 359 de la Constitución, dado que “no habrá rentas nacionales de destinación específica”.

A su vez, el costo fiscal elevado derivado de la renuncia al recaudo de IVA y consumo, que financian gran parte del gasto social, podría tener un efecto fiscal negativo de alto impacto, agravando el déficit presupuestal y comprometiendo reglas fiscales. El otorgar el beneficio de apropiarse del IVA y consumo recaudados al consumidor, además de ser abiertamente contrario a la naturaleza del tributo, convierte a los empresarios en beneficiarios directos de un impuesto ajeno, creando incentivos perversos y posibles esquemas de evasión y corrupción, vulnerando correlativamente el principio de equidad y progresividad tributaria citados en líneas anteriores.

De igual manera la desnaturalización de tributos como el IVA y el Impuesto al consumo, cuyo diseño es de traslación al consumidor y no de renta empresarial, configura una posible violación del principio de unidad de materia si se mezcla objetivo laboral con incentivos tributarios.

Es importante tener presente que el artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a todas las ramas del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. En consecuencia, los dos artículos pueden ser considerados como inconstitucionales ya que implican que personas del derecho privado cobren un impuesto y se considere parte de sus utilidades. Por lo anterior, se sugiere eliminar los artículos 4 y 5 del proyecto.

#### 4. Exoneración del GMF (4x1000)

Por último, el artículo 6° del proyecto de ley contempla una exención en GMF para las micro, pequeñas y medianas empresas. Frente a esta propuesta, es necesario tener presente que, de acuerdo con el artículo 115 del Estatuto Tributario, se permite la deducción del 50% del GMF pagado. En este sentido, la ley ya contempla un mecanismo para aliviar el impacto del GMF por lo que la norma propuesta se considera superflua.

De otra parte, al contemplar una exención en materia tributaria, es importante tener presente lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, teniendo en cuenta el impacto fiscal que generaría la medida.

#### IV. Conclusión

Si bien es cierto que las medidas proponen un alivio transitorio para MIPYMES, reduciendo cargas, incentivando la formalización y mejorando la liquidez de las empresas, lo que podría evitar cierres masivos y proteger el empleo; también lo es, que desnaturalizan los impuestos indirectos y el mecanismo de retención en la fuente, y podrían incentivar el fraccionamiento empresarial para calificar como MIPYME, lo que produciría un impacto económico incalculable para las finanzas públicas, desfinanciamiento grave del Estado y deterioro de sostenibilidad fiscal.

La anterior situación fomentaría inequidad frente a grandes empresas que sí tributan, y promovería la evasión fiscal y el abuso del régimen mediante el fraccionamiento artificial de

02257

sociedades; lo cual, por contera, produciría una pérdida de confianza de inversionistas internacionales por inestabilidad normativa.

En síntesis, aunque el proyecto parte de un propósito legítimo de protección a las MIPYMES, no es conveniente ni viable en los términos propuestos, pues desde el punto de vista fiscal y económico genera un desfinanciamiento grave de las finanzas públicas, no se ajusta al contexto de déficit fiscal ni a las necesidades sociales actuales. Además, presenta serios riesgos de inconstitucionalidad, en cuanto desconoce lo previsto en los artículos 152 y 359 de la CN, así como los principios de equidad, progresividad, sostenibilidad y unidad de materia.

La creación de un régimen diferenciado con respecto en el impuesto sobre la renta crea incentivos para el comportamiento oportunista por parte de los contribuyentes para aprovechar el incentivo. Es decir, la regla que se propone erosiona la base gravable del impuesto sobre la renta lo que deriva en afectaciones en el recaudo tributario.

De otra parte, en materia del impuesto sobre la renta ya existe el régimen SIMPLE de tributación que fue creado con la idea de impulsar la formalización. Así, las micro, pequeñas y medianas empresas pueden acceder a este régimen de manera indefinida.

#### V. Recomendaciones

Dado el actual contexto fiscal del país, que demanda ingresos adicionales para cumplir metas sociales, atender deuda y cumplir reglas fiscales, más bien, podrían diseñarse mecanismos alternativos focalizados y temporales, como deducciones condicionadas al empleo formal, créditos fiscales o alivios en aportes parafiscales.

Por otra parte, ya se cuenta con el Régimen Simple de Tributación (RST), el cual ha demostrado ser una herramienta eficaz para este fin, por lo que debe ser la piedra angular de cualquier política pública futura.

En este sentido, se debe propender por un sistema que no compita ni sustituya al RST, sino que lo complemente y mejore, basándose en las siguientes estrategias:

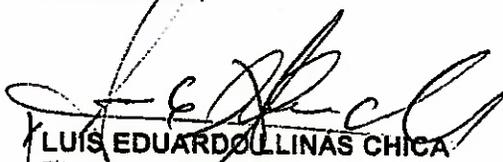
- Perfeccionamiento del RST existente: en lugar de crear un régimen nuevo, se sugiere que el PL 159 de 2025C se enfoque en perfeccionar el RST actual para hacerlo aún más atractivo para las MIPYMES. Esto podría incluir la ampliación de sus beneficios, el ajuste de los umbrales de ingresos para abarcar un mayor número de empresas, y la simplificación adicional de los trámites. Esta vía preserva la estabilidad jurídica, lo que es vital para la confianza de los contribuyentes.
- Fortalecimiento de la fiscalización y la cultura tributaria: Un régimen tributario excepcional para las MIPYMES debe ir de la mano con programas de educación y apoyo que permitan a los empresarios comprender sus obligaciones y los beneficios de la formalización. Esto es crucial para asegurar que la flexibilización no se traduzca en una menor recaudación.

02257

- Aprovechamiento de la experiencia de la DIAN: La DIAN ha invertido significativamente en la infraestructura y los procesos para la administración del RST. Crear un nuevo régimen significaría desechar esta inversión y generar una nueva curva de aprendizaje tanto para la administración tributaria como para los contribuyentes, lo que podría desestabilizar el proceso de formalización que ya ha mostrado avances.
- Evitar la inestabilidad jurídica: Es vital que cualquier modificación al régimen tributario para las MIPYMES no anule o reemplace las bases del RST. Crear un nuevo régimen tributario generaría incertidumbre e inestabilidad jurídica, lo que podría desincentivar a los contribuyentes que ya se encuentran formalizados. La desaparición de este régimen supondría la pérdida del gran trabajo realizado en materia de simplificación tributaria y ampliaría los espacios para la evasión, afectando directamente el recaudo nacional.

Por lo anterior, la UAE – DIAN considera altamente inconveniente el proyecto de ley objeto de estudio y respetuosamente propone su archivo.

Atentamente,



**LUIS EDUARDO ULLINAS CHICA**  
Director general (E)  
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

Con copia a: autores y ponentes.  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público – relacionciudadano@minhacienda.gov.co

Revisó: Diana Carolina Montaña Lopera – asesora Dirección General  
Jose Fernando Sierra Faria – asesor Dirección de Gestión de Impuestos  
Aprobó: Luisa Rocío Reyes Pacheco – directora de Gestión de Impuestos  
Gustavo Alfredo Peralta Figueredo – director de Gestión Jurídica







Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co>

---

## Pronunciamento al Proyecto de Ley 159 de 2025 Cámara

1 mensaje

---

**correspondencia\_direccion\_general** <correspondencia\_direccion\_general@dian.gov.co>

30 de septiembre de 2025,  
6:20 p.m.

Para: "comision.tercera@camara.gov.co" <comision.tercera@camara.gov.co>  
CC: "oscar.villamizar@camara.gov.co" <oscar.villamizar@camara.gov.co>, Relacion Ciudadano <relacionciudadano@minhacienda.gov.co>, "laurav.rodriguez@minhacienda.gov.co" <laurav.rodriguez@minhacienda.gov.co>, Diana Carolina Montaña Lopera <dmontanol@dian.gov.co>

100000202-2257

Bogotá, 30 de septiembre de 2025

Doctora

**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Secretaria

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de representantes

Congreso de la República

comision.tercera@camara.gov.col

Bogotá D.C.

**Asunto:** pronunciamiento al Proyecto de Ley 159 de 2025 Cámara.

En atención a su solicitud de información del asunto, amablemente nos permitimos remitir respuesta en archivo adjunto.

Atentamente.



Dirección General

correspondencia\_direccion\_general@dian.gov.co

Nivel Central

Cra 8 N° 6C - 38 Piso 6 Ed. San Agustín. Bogotá D.C.

"La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN está comprometida con el Tratamiento legal, lícito, confidencial y seguro de sus datos personales. Consulte la Política de Tratamiento de Datos Personales en: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)., donde puede conocer sus derechos constitucionales y legales, así como la forma de ejercerlos. Atenderemos todas las observaciones, consultas o reclamos en los canales de PQRS habilitados, contenidos en la Política de Tratamiento de Información de la DIAN. Si no desea recibir más comunicaciones por favor eleve su solicitud en los citados canales"

Información Pública Reservada

---

 **doc01550620250930181733.pdf**  
282K