



5E0M UEJr HgRz z6il VULn PGH/170= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



COMISIÓN TERCERA  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
Radicado por: Jean Carlos  
Fecha: 15 de diciembre 2025  
Hora: 12:07 pm  
1087

3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Presidente  
**WILMER CASTELLANOS**  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.,

  
Radicado: 2-2025-078937  
Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2025 10:29

Radicado entrada  
No. Expediente 59844/2025/OFI

**Asunto:** Concepto al texto publicado del Proyecto de Ley No. 159 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se crea un régimen tributario excepcional para las MIPYMES y se dictan otras disposiciones". Gaceta del Congreso Nro. 1406 del 14 de agosto de 2025

Respetado Presidente:

De manera atenta y conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta concepto respecto del texto publicado del Proyecto de Ley según Gaceta del asunto en los siguientes términos<sup>2</sup>:

El Proyecto de Ley del asunto, de iniciativa congresional, según lo dispuesto en el texto radicado el cuatro (04) de agosto de 2025, tiene por objeto "dar un alivio económico a las Mipymes de forma transitoria[a] para darles un tiempo de adaptación para asumir las cargas laborales que se les impusieron en la Ley 2466 del 2025 considerando que no se tuvo un régimen diferenciado de vigencia o montos de pago aun cuando se elevaron las preocupaciones respectivas sobre la incapacidad de las Mipymes de asumir de forma inmediata el aumento de las cargas en las obligaciones laborales que se establecieron de forma homogénea sin tener particularidades y retos que enfrentan las micro, pequeñas y medianas empresas en un ecosistema empresarial que no les favorece ni a nivel laboral, ni tributario, ni en garantías de estabilidad macroeconómica. Así las cosas, este proyecto de ley surge como una solución parcial para evitar el colapso y quiebra de las Mipymes que son el motor económico empresarial del país<sup>3</sup>.

Para su consecución, la iniciativa presenta los siguientes beneficios tributarios para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) con el fin de mitigar los eventuales efectos de la Ley 2466 de 2025<sup>4</sup>, así:

- i) La reducción transitoria del 0%, 50% y 75% en la tarifa del impuesto de renta y complementarios durante seis años, aumentando la tarifa cada dos años.
- ii) La exoneración de la práctica de retención en la fuente por seis años.
- iii) el cambio de destinación de los ingresos por concepto del Impuesto Nacional al Consumo INC y el Impuesto sobre las Ventas IVA, con el fin de que los dineros así recaudados puedan ser retenidos por las empresas y reconocidos como ingresos propios; y
- iv) la exoneración por seis años del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros GMF.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones  
<sup>2</sup> se precisa que el presente documento fue elaborado considerando los insumos remitidos mediante radicado No. 3-2025-016126  
<sup>3</sup> Gaceta del Congreso No. 1406 del 14 de agosto de 2025. Pág 2.  
<sup>4</sup> Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia

Continuación oficio

### 1. Consideraciones generales.

Conforme lo ordenado en artículo 355 de la Constitución Política de Colombia *“ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”*. En ese sentido, la cesión del recaudo de tributos a favor de personas jurídicas privadas no solo enfrenta la restricción derivada de que las Mipymes no constituyen organismos públicos, sino que, además, al reconocer dichos recursos como una ganancia empresarial, se desvirtúa la naturaleza misma de los tributos. Sobre este punto, la Constitución, en su artículo 95 numeral 9, señala que los impuestos deben destinarse al *“financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de conceptos de justicia y equidad”*, siendo deber de la persona y el ciudadano contribuir a su financiamiento. Lo propuesto equivale, en la práctica, a convertir ingresos públicos en transferencias directas al sector privado, lo cual rompe los principios de legalidad, planificación y control de los recursos públicos, poniendo en riesgo la capacidad del Estado para cubrir el gasto público social<sup>5</sup>.

En concordancia con este marco jurídico se identifica lo ordenado por la Constitución Política en los siguientes artículos: artículo 95 (financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad); artículo 154 ( las leyes que decreten exenciones de impuestos solo podrán ser dictadas por iniciativa del Gobierno); artículo 334 (intervención del Estado en la economía en un marco de sostenibilidad fiscal y priorización del gasto público social); en concordancia con el artículo 95, numeral 9 (deber de la persona y del ciudadano contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad); y el artículo 363 (el sistema tributario se funda en los principios de progresividad, eficiencia y equidad).

Al respecto, se observa la posible vulneración de normas de rango constitucional, que conllevaría iniciativa que se configuraran riesgos por inconstitucionalidad frente a la iniciativa. En ese orden, es preciso recordar la finalidad de los impuestos, pensados desde el inicio como una fuente de recursos de naturaleza pública que el Estado destina al bien común de la sociedad y al gasto público, los cuales se cobran a todas las personas y ciudadanos como una forma de contribuir al financiamiento del Estado<sup>6</sup>, sin que implique una contraprestación directa para quien lo soporta, pero si un deber constitucional y colectivo que se ajusta al principio de legalidad<sup>7</sup>, y del que nace la obligación tributaria.

Así, de lo dispuesto en el proyecto de ley se detrae que el legislador propone donar recursos que como bien se explicó, son de naturaleza pública, lo cual está expresamente prohibido por la norma Constitucional en su artículo 355<sup>8</sup>. Del mismo modo, el artículo 359 *supra* señala que no habrá rentas de destinación específica, salvo que se trate de *“Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios[,] Las destinadas para inversión social[,] Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”*, y el artículo 334 *supra* señala que el Estado podrá intervenir en la economía con el fin de alcanzar de manera progresiva los fines del estado Social de Derecho, siempre que esto se desarrolle en un marco de sostenibilidad fiscal que, en todo caso deberá priorizar el gasto público social, por lo que las disposiciones propuestas podrían conllevar un riesgo de inconstitucionalidad por estas razones.

En términos generales, se considera que tal y como está redactado el proyecto de ley del asunto, generaría impacto fiscal al crear un régimen especial para las Mipymes, cuyas medidas otorgan beneficios tributarios que suponen la exoneración de gran parte de la carga tributaria de estas empresas, afectando la base gravable del Impuesto sobre la Renta y reduciendo los ingresos corrientes de la Nación, como consecuencia de la reducción

<sup>5</sup> Constitución Política. Artículo 363.

<sup>6</sup> Ibidem. Artículo 95 numeral 9.

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALAS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia del 5 de julio de 2018, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00381-01(21895) *“(…) El principio de legalidad tributaria exige que los órganos de elección popular, dentro de sus competencias, fijen de manera directa los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de la obligación tributaria, esto es, los elementos del tributo”*

<sup>8</sup> Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado



Continuación oficio

de la tarifa del Impuesto sobre la Renta, el cambio de destinación del recaudo por concepto del Impuesto sobre las Ventas IVA, el Impuesto Nacional al Consumo INC y la exoneración del GMF. Lo anterior, considerando que las Mipymes participan en un 35 - 40% sobre el PIB, y representan el 99% del universo empresarial Colombiano<sup>9</sup>, lo cual rompe con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, la programación integral, y sostenibilidad<sup>10</sup>, afectando las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en el Marco de Gasto de los Sectores involucrados.

En ese sentido, cabe señalar que se podrían generar incentivos para que las empresas no crezcan o para que se dividan en pequeñas unidades de negocio que les permitan mantener los beneficios expuestos en la iniciativa legislativa, generando un riesgo para el desarrollo empresarial y, por esta vía, para el crecimiento económico.

Si bien la potestad legislativa otorga un amplio margen de configuración, no puede entenderse que el mismo sea absoluto, pues de acuerdo con la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, la facultad del legislador para establecer beneficios tributarios debe estar fundada en razones de orden fiscal, económico o social<sup>11</sup>, además, de estar limitada por los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario<sup>12</sup>. Así mismo, es preciso mencionar que el artículo 334 Constitucional señala que el Estado podrá intervenir en la economía con el fin de alcanzar de manera progresiva los fines del estado Social de Derecho, siempre que esto se desarrolle en un marco de sostenibilidad fiscal que, en todo caso deberá priorizar el gasto público social.

Una vez, analizado el proyecto de Ley del asunto, no se identifican razones de orden fiscal, económico o social, que justifiquen la incorporación de nuevos beneficios tributarios para las Mipymes, puesto que estas medidas afectan la base gravable del impuesto sobre la renta, y no cumplen con el criterio de progresividad y equidad, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 363 de la Constitución Política son principios del sistema tributario, según los cuales este tipo de iniciativas son un mecanismo válido siempre que garanticen que la distribución de la carga fiscal recaerá en mayor proporción en quienes tienen mayor capacidad económica para soportar una mayor proporción del gravamen, y que las personas en una situación económica similar contribuyan de manera equitativa, máxime cuando la legislación vigente ya contempla incentivos diseñados para fortalecer el desarrollo de ese sector, a continuación se enuncian algunos:

- i) el Régimen Simple de Tributación, orientado a fomentar la formalización empresarial, generar una mayor equidad, impulsar el emprendimiento y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, dirigido a facilitar y promover el cumplimiento de las obligaciones formales y tributarias de las MIPymes,
- ii) la exoneración de aportes parafiscales y de salud a cargo del empleador respecto de los trabajadores que devenguen hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV),
- iii) la posibilidad de deducir el 100% de los impuestos, tasas y contribuciones que guarden relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, incluyendo en el caso del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) la deducción del 50% efectivamente pagado durante el respectivo año gravable, independientemente de que tenga o no relación directa con la actividad económica.<sup>13</sup>

De igual modo, los beneficios propuestos al generar impacto en el recaudo afectan la sostenibilidad fiscal del Estado que ante todo deberá garantizar el gasto público social, lo cual puede acarrear por estas razones un

<sup>9</sup> "Una mirada a las mipymes en Colombia.". BBVA Research. Juan Sebastián González Patiño, María Claudia Llanes Valenzuela, 2024. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.bbvarresearch.com/wp-content/uploads/2024/02/202401\\_MiPymes\\_Colombia-1.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.bbvarresearch.com/wp-content/uploads/2024/02/202401_MiPymes_Colombia-1.pdf)

<sup>10</sup> Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 109 de 2023. MS. Paola Andrea Meneses Mosquera. "96. (...) tales como: (i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas en razón de desastres naturales; (ii) el fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades que ofrecen bienes o servicios de sensibilidad social; (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados con la generación de empleo masivo; (iv) la protección de determinados ingresos laborales; (v) la protección a los cometidos de la seguridad social; y (vi) en general, una mejor redistribución de la renta global que ofrece el balance económico del país."

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> Memorando 3-2025-016126 del 19 de septiembre de la Dirección General de Política Macroeconómica del MHCP

Continuación oficio  
riesgo de inconstitucionalidad. Además, se generarían posibles inconvenientes técnico-jurídicos, tal como se hace ver en los siguientes comentarios sobre el articulado propuesto.

## **2. Consideraciones al articulado.**

### **2.1. Respetto de los artículos 2 y 3.**

Las medidas propuestas en los artículos 2 y 3 del proyecto proponen un régimen de tributación transitorio y diferencial hasta por seis años para las MiPymes, consistente en una exoneración que va del 0% al 75% del impuesto sobre la renta y la exoneración del pago de la retención en la fuente, además de configurar un posible riesgo de inconstitucionalidad, por encontrarse en contravía de lo ordenado en el artículo 334 de la CP, impacta incuantificablemente las finanzas de la Nación, en tanto que estos contribuyentes representan casi la totalidad del ecosistema empresarial colombiano, así mismo, debe considerarse que estos sujetos ya cuentan con la posibilidad de acogerse a un régimen tributario especial, con beneficios que van desde la unificación de impuestos, mediante un impuesto único simplificado, tarifas nominativas diferenciales y más bajas en comparación con la establecida para el régimen ordinario y la reducción de la carga administrativa para facilitar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias<sup>14</sup>. (subrayado fuera de texto)

### **2.2. Consideraciones sobre el artículo 4 y 5.**

Los artículos 4 y 5 del proyecto, proponen que los recursos recaudados por concepto de Impuesto Nacional al Consumo INC e Impuesto sobre las Ventas IVA, serán reconocidos como ganancia de las empresas por seis años. Tal redacción enfrenta la esencia y finalidad de estos tributos, aunado a que estas medidas generan un costo fiscal elevado por cuenta de la renuncia de la Nación sobre los recursos recaudados por concepto de IVA e INC, los cuales tienen gran parte de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, que, a su vez, se requieren para financiar gran parte del gasto público social.

La propuesta que implican estos artículos generaría un impacto fiscal negativo y significativo al afectar el recaudo, y en consecuencia las finanzas de la Nación, comprometiendo además la regla fiscal. Este tipo de disposiciones tiene múltiples implicaciones de orden fiscal y social, dado que permitirle al empresario apropiarse recursos públicos recaudados al consumidor, crea una situación injusta que promueve la evasión, la corrupción y afecta la cultura contributiva del país.

### **2.3. Consideraciones sobre el artículo 6.**

Aunado a lo expuesto, el artículo 6 del proyecto contempla la exención total por seis años del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros GMF para las MiPymes, que como se indicó, se considera inconveniente y genera impacto fiscal para las finanzas de la Nación, por las razones ya expuestas, reiterando en la necesidad de que la iniciativa cuente con el aval de esta cartera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política, según el cual las leyes que decreten exenciones de impuestos solo podrán ser dictadas por iniciativa del Gobierno.

Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso recordar que actualmente el artículo 115 del Estatuto Tributario, contempla dentro de la normativa tributaria vigente una deducción del 50% del impuesto pagado durante el periodo gravable para todos los contribuyentes, independientemente de que tenga o no relación de causalidad con su actividad económica, por lo que esta medida se disminuye la base gravable del impuesto sobre la renta.

<sup>14</sup> Oficio 02257 del 30 de septiembre de 2025. Pronunciamiento al Proyecto de Ley 159 de 2025 Cámara

Continuación oficio

### 3. Consideraciones finales.

Conforme lo ordenado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Adicionalmente, debe contar con el aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio en asuntos tributarios<sup>15</sup>, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política<sup>16</sup>, para efectos de atender requisitos de constitucionalidad.

En este caso el proyecto del asunto genera impacto fiscal y económico derivados de la aplicación de beneficios tributarios y gastos adicionales para la Nación, no cuenta con fuentes adicionales ni sustitutivas, de manera que no están contemplados en el escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo de los sectores involucrados en su ejecución.

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio expresa concepto no favorable respecto del proyecto de ley del asunto, por las razones expuestas y solicita se tengan en cuenta las consideraciones aquí presentadas, con el fin de que estas sean discutidas durante las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de disciplina fiscal, constitucional y legal vigente.

Atentamente,

**LEONARDO ARTURO PAZOS**

Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DIAN/DGPM/OAJ

Copia: Dr. Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes  
Elaboró: Laura Vanessa Rodríguez Suárez  
Revisó: María Angélica Bustillo Adachi  
Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa

<sup>15</sup> Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
<sup>16</sup> Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011

Firmado digitalmente por:  
LEONARDO ARTURO PAZOS  
GALINDO



5E0M UEJr HgRz z6il VULh PGH/ I70=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://secedelectronica.minhacienda.gov.co>





Comisión Tercera &lt;comision.tercera@camara.gov.co&gt;

**PL 159 2025C CARTA TEXTO PUBLICADO (Régimen tributario MIPYMES)**

1 mensaje

Oficina Enlace Congreso &lt;enlacecongreso@minhacienda.gov.co&gt;

15 de diciembre de 2025 a las 12:07 p.m.

Para: Comisión Tercera &lt;comision.tercera@camara.gov.co&gt;, "elizabeth.martinez@camara.gov.co"

&lt;elizabeth.martinez@camara.gov.co&gt;

Honorable Presidente

**WILMER CASTELLANOS**

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.,

**Asunto:** Concepto al texto publicado del Proyecto de Ley No. 159 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se crea un régimen tributario excepcional para las MIPYMES y se dictan otras disposiciones". Gaceta del Congreso Nro. 1406 del 14 de agosto de 2025

Respetado Presidente:

De manera atenta y conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta concepto respecto del texto publicado del Proyecto de Ley según Gaceta del asunto.

Cordialmente,



Oficina Enlace Congreso  
enlacecongreso@minhacienda.gov.co  
Conmutador (57) 601 3811700 Extensión:  
Carrera 8 No. 6 C 38 - Código Postal 111711  
Bogotá D.C. Colombia  
www.minhacienda.gov.co

**PL 159 2025C CARTA TEXTO PUBLICADO (Régimen tributario MIPYMES).pdf**  
176K

