

Bogotá D.C, 10 diciembre de 2025

Doctores

JULIAN DAVID LÓPEZ

Presidente Cámara de Representantes

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Radicación Proyecto de ley “Por medio de la cual se adoptan medidas para la recuperación económica de los Micronegocios Barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.”

Apreciados Doctores:

Atendiendo a lo estipulado en los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley “*Por medio de la cual se adoptan medidas para la recuperación económica de los Micronegocios Barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones*”. Agradezco el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

Cordialmente,



Enrique Cabrales Baquero
Senador de la República
Centro Democrático

Proyecto de ley No __ del 2025

“Por medio de la cual se adoptan medidas para la recuperación económica de los Micronegocios Barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.”

El Congreso de la República

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. Establecer medidas orientadas a promover la reactivación y recuperación económica de los micronegocios barriales y vecinales del país, en particular de los tenderos y pequeños comercios, mediante la adopción de instrumentos transitorios y graduales que contribuyan a aliviar sus cargas fiscales, mejorar sus condiciones de operación y fortalecer su sostenibilidad económica en el corto y mediano plazo.

Artículo 2º. Definición. Para efectos de la presente ley, se entenderá por micronegocio barrial o vecinal lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley 2470 de 2025.

Artículo 3º. Exención. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas o del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas la venta o cualquier acto que implique la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso por parte del productor a favor de las siguientes personas:

- (ii) Las personas naturales no responsables de IVA. Este requisito lo acreditará el comprador o adquirente al productor de forma previa a la emisión de la factura, mediante una copia del Registro Único Tributario, donde se evidencie que la persona natural no es responsable de IVA.
- (ii) Las personas jurídicas que en el año gravable anterior hubiere obtenido ingresos brutos fiscales, ordinarios o extraordinarios, inferiores a 3.500 UVT. Este requisito lo acreditará el comprador o adquirente con una copia de la declaración de renta del año inmediatamente anterior o una copia del Registro Único Tributario, donde se evidencie que los ingresos de la persona jurídica son inferiores a 3.500 UVT. Para estos efectos, en un plazo de seis meses desde la fecha de promulgación de esta ley, la DIAN actualizará su sistema tecnológico, con la finalidad de que las personas jurídicas que, según la declaración de renta presentada en el año anterior, hayan obtenido ingresos brutos fiscales, ordinarios o extraordinarios, inferiores a 3.500 UVT, puedan incluir un estado especial en el Registro Único Tributario que acredite esta situación.

En caso de que este documento sea falso, incompleto o incorrecto, el comprador o adquirente deberá pagar a la DIAN los mayores impuestos, intereses moratorios y sanciones que se deriven de esta falsedad. El productor sólo será responsable de conservar una copia de la declaración juramentada durante el término de firmeza de la declaración tributaria respectiva y no deberá responder por impuestos, intereses moratorios y sanciones que se deriven de una inconsistencia, falsedad o imprecisión de la misma.

Artículo 4°. Suspensión. Durante los años gravables 2026 y 2027, la tarifa establecida en este artículo será de \$0. A partir del año gravable 2028, la tarifa será la siguiente:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
Menor a cinco gramos (5 gr) de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a cinco gramos (5 gr) y menor a nueve gramos (9 gr) de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a nueve gramos (9 gr) de azúcares añadidos	\$65

A partir del año 2029, el valor de las tarifas establecidas para el año 2028 se ajustará cada primero (1) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario (UVT). La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario (UVT) y el valor de las tarifas actualizadas.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.



Enrique Cabrales Baquero
Senador de la República
Centro Democrático

Exposición de motivos

Proyecto de ley No __ del 2025

“Por medio de la cual se adoptan medidas para la recuperación económica de los Micronegocios Barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.”

I. Introducción

La economía colombiana atraviesa una fase prolongada de desaceleración que ha impactado de forma directa a los sectores productivos de menor escala. Tras el fuerte rebote observado en 2021-2022 como efecto de la reapertura económica post-pandemia, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) se redujo de manera significativa, alcanzando apenas 0,7% en 2023 y mostrando un desempeño modesto en 2024, con un crecimiento cercano al 1,7%. Esta dinámica evidencia una recuperación lenta, frágil y heterogénea, con impactos particularmente severos sobre las unidades económicas de menor tamaño.

A esta desaceleración se suma un entorno inflacionario persistente que, aunque muestra signos de moderación, continúa afectando de manera estructural el ingreso real de los hogares y la viabilidad económica de pequeños comercios. Los aumentos sostenidos en arriendo, energía, agua, gas y alimentos han reducido el margen de maniobra tanto de consumidores como de micronegocios, afectando directamente el consumo cotidiano que sostiene la economía popular.

En este escenario, los micronegocios barriales, como tiendas de barrio, minimercados y pequeños comercios, se han convertido en una de las poblaciones productivas más vulnerables del sistema económico, pese a cumplir un rol esencial en la provisión de bienes básicos, en la generación de empleo informal y en la estabilidad del consumo en los hogares de menores ingresos.

La reactivación económica no puede comprenderse únicamente desde la perspectiva de la gran empresa o de los sectores financieros. La recuperación del tejido productivo exige políticas públicas diferenciadas que reconozcan la fragilidad estructural de los micronegocios y ofrezcan instrumentos efectivos de alivio fiscal, financiero y operativo que les permitan no solo sobrevivir, sino recuperar capacidad productiva y sostenibilidad en el corto y mediano plazo.

II. Objetivo y definiciones

El presente Proyecto de Ley tiene como finalidad establecer medidas orientadas a la reactivación y recuperación económica de los micronegocios barriales y vecinales del país, en especial de los tenderos y pequeños comercios, mediante la adopción de instrumentos transitorios y graduales que alivien sus cargas fiscales y fortalezcan su sostenibilidad financiera.

De manera específica, la iniciativa propone:

- La suspensión temporal de las tarifas del Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Azucaradas (IBUA) y del Impuesto a los Productos Comestibles Ultraprocesados Industrialmente y/o con Alto Contenido de Azúcares, Sodio o Grasas Saturadas (ICUI) durante los años gravables 2026 y 2027.
- La implementación de un esquema de reincorporación gradual de tarifas a partir de 2028, con el propósito de evitar choques abruptos de carga tributaria.

No se trata, por tanto, de una eliminación estructural del impuesto, sino de una medida contracíclica, focalizada y transitoria, orientada a proteger un sector particularmente expuesto a las presiones económicas actuales.

Para efectos de la presente ley, se entenderá por micronegocio barrial o vecinal lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley 2470 de 2025, el cual establece:

“Para efectos de la presente ley se define como micronegocio barrial o vecinal aquella unidad económica que se caracteriza por contar de una (1) a nueve (9) personas ocupadas y desarrollar una actividad productiva de bienes o servicios con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción, ubicada en zonas barriales o rurales, cuyos ingresos brutos anuales no superen tres mil quinientas (3.500) Unidades de Valor Tributario.

Esta definición no incluye tiendas de cadena, grandes superficies ni franquicias.”

Este criterio garantiza una focalización objetiva, verificable y coherente con las políticas de formalización y apoyo a la economía popular.

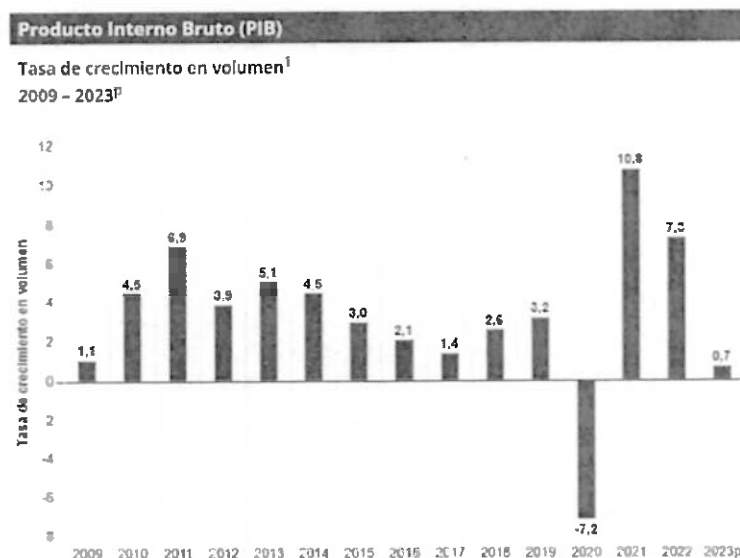
III. Justificación

A continuación, se presenta el fundamento del presente Proyecto de Ley, considerando que diversos sectores han sufrido afectaciones significativas en el contexto económico reciente. Entre estos, el gremio de los tenderos y micronegocios ha resultado especialmente impactado, pese a constituir un actor esencial dentro de la economía popular y en el abastecimiento cotidiano de

millones de hogares. Este sector es fundamental para la recuperación económica del país, por lo cual se estima necesario adoptar medidas que alivien las cargas que hoy comprometen su sostenibilidad y fortalezcan su capacidad operativa. En este marco, resulta pertinente analizar el comportamiento general de la economía colombiana.

Durante los últimos años, la economía colombiana ha evidenciado una fase de desaceleración. Según las Cuentas Nacionales del DANE¹, el PIB creció apenas 0,7% en 2023 frente a 2022, cifra considerablemente inferior a los niveles de recuperación posteriores a la pandemia. Aunque en 2024 se observó un leve incremento de 1,7%, distintos análisis califican este desempeño como modesto y por debajo del promedio latinoamericano².

La evolución del PIB muestra con claridad dicha desaceleración, como se aprecia en la gráfica elaborada por el DANE:



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Producto Interno Bruto (PIB): Tasa de crecimiento en volumen, 2009–2023. Gráfico tomado del informe de Cuentas Nacionales (2024).

A esta dinámica económica débil se suma el aumento constante de los precios. Si bien la inflación se redujo al 5,20% en 2024, continúa siendo elevada para los hogares y para los pequeños negocios. De acuerdo con el DANE, el incremento del costo de vida está asociado a alzas en servicios esenciales como arriendo, energía eléctrica, agua y gas, que constituyen gastos fijos para la

¹ DANE – Producto Interno Bruto (PIB). Serie de crecimiento económico 2009–2023. Cuentas Nacionales; gráfico suministrado por el DANE.

² ANDI – Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2025). Balance 2024 y Perspectivas 2025. p. 5.

operación de las tiendas de barrio. Asimismo, el DANE³ reportó que varios productos de consumo frecuente continuaron encareciéndose: durante 2023, los precios de gaseosas y refrescos aumentaron 14,98%, y los de alimentos preparados también registraron incrementos relevantes, obligando a las familias a destinar una mayor proporción de sus ingresos a la adquisición de bienes básicos.

Panorama económico reciente en la economía de los micronegocios

Este aumento generalizado de los precios coincide con una reducción en la actividad comercial del canal tradicional. Según la encuesta nacional de Fenaltiendas⁴, elaborada por Fenalco, en el segundo semestre de 2024 el 82% de las tiendas de barrio registró caídas o estancamiento en sus ventas, y el 67% reportó afectaciones derivadas del IBUA y el ICUI. Fenalco además advirtió que los Impuestos Saludables han elevado considerablemente el precio de productos esenciales para la venta diaria, debido tanto al menor flujo de clientes como al aumento de los costos de servicios. Como resultado, productos tradicionalmente de alta rotación —como mecate, golosinas y bebidas— han experimentado una fuerte contracción en la demanda: las golosinas registraron incrementos de más del 53% y las gaseosas aumentaron 3,27% solo en enero de 2024, afectando negativamente la estabilidad económica de los tenderos⁵.

En Colombia operan más de 500.000 tiendas de barrio y micronegocios vecinales, las cuales en conjunto sostienen cerca del 40% del comercio minorista nacional (Fenalco 2025). Según un informe de Servipunto, en el primer semestre de 2025 las tiendas de barrio registraron una disminución promedio del 1,9 % en sus ventas frente al mismo periodo de 2024. El estudio evidencia además una caída del 9,8 % en el número de transacciones y del 9,9 % en las unidades vendidas, lo que refleja de manera clara la contracción del consumo de los hogares. A esta situación se suma un sondeo de Fenalco, el cual mostró que el 82 % de los tenderos mantuvo o redujo sus ventas durante 2024, y que el 30 % incluso consideró la posibilidad de cerrar su negocio, dada la pérdida de rentabilidad.” Este canal tradicional de distribución representa casi la mitad de las compras de bienes de consumo masivo de los hogares, reflejando su papel crucial en el abastecimiento diario, especialmente en sectores populares. Asimismo, estas tiendas generan empleo directo para aproximadamente 575.000 personas. Esta importancia económica y social evidencia que los tenderos de barrio son pilares del tejido productivo local y del sustento de miles de familias colombianas.

³ DANE – Índice de Precios al Consumidor (IPC), diciembre de 2023. Variación anual del IPC: 9,28%; incremento de gaseosas y refrescos: 14,98%; incremento de comidas preparadas: 14,84%

⁴ Fenalco – Fenaltiendas. (2024). La Reforma Tributaria y el impuesto a las bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados.

⁵ Fenalco – Fenaltiendas (2024). “La crisis de las tiendas de barrio se agrava significativamente en Colombia”

No obstante, diversos indicadores recientes muestran una grave afectación económica en el canal tradicional de tiendas de barrio. El país ha atravesado un período de inflación elevada que erosiona el poder adquisitivo de los hogares y, por ende, las ventas de estos micronegocios.

En efecto, la entrada en vigencia del Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Azucaradas (IBUA) y el Impuesto a los Productos Comestibles Ultraprocesados Industrialmente (ICUI), establecidos en la reforma tributaria de 2022 – ha agravado la contracción de ventas en las tiendas de barrio. Tras varios meses de aplicada la primera fase del gravamen, Fenalco reportó una caída inicial de entre 10% y 15% en las ventas de las tiendas de barrio. Dicha contracción se ha acentuado con el incremento escalonado de las tarifas del impuesto (que alcanzó el 20% en 2025), llevando según Fenaltiendas a reducciones de ventas del orden del 30% en 2025 y al cierre de más de 16.000 tiendas en todo el país desde la implementación del tributo. Los tenderos coinciden en que el efecto ha sido grave para la viabilidad de sus negocios, dado que el gravamen recae sobre bienes que constituyen el núcleo de su oferta comercial. Se estima que aproximadamente un tercio (32,8%) del ingreso promedio de una tienda de barrio proviene de la venta de bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados sujetos a estos impuestos. De hecho, cerca del 70% del portafolio de productos que manejan las tiendas tradicionales corresponde a las categorías ahora gravadas, lo cual explica que el impacto en sus márgenes y flujo de caja haya sido inmediato y significativo.

El desplazamiento de la demanda hacia supermercados y tiendas de descuento ha profundizado la vulnerabilidad de las tiendas de barrio, exacerbando la desigualdad en la estructura de comercialización de alimentos. Esta tendencia ha sido alimentada por la imposibilidad de trasladar completamente el aumento de precios al consumidor final, lo que ha erosionado los márgenes operativos de los tenderos. En este escenario, la medida de alivio fiscal no sólo tiene un carácter contracíclico, sino también de corrección estructural, en tanto busca preservar un canal de distribución esencial para el abastecimiento diario y la inclusión económica.

En lo que atiene al componente sectorial, la evidencia cuantitativa ya presentada ha mostrado la alta dependencia de los tenderos respecto a los productos gravados. Como complemento, resulta pertinente señalar que dicha dependencia no solo es cuantitativa, sino también funcional: las bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados funcionan como "productos gancho" que dinamizan el tráfico en tienda y estimulan la venta de productos complementarios. La pérdida de volumen en estas categorías genera un efecto dominó sobre el resto del portafolio, comprometiendo la viabilidad del modelo de negocio. Además, los tenderos presentan limitaciones estructurales para diversificar su oferta debido al reducido espacio físico, el bajo capital de trabajo y la escasa capacidad de negociación frente a proveedores. En este contexto, el diseño de alivios tributarios focalizados no debe entenderse como un privilegio, sino como un mecanismo de nivelación de condiciones que permita a los micronegocios sostenerse en el mercado formal.

Según Fenaltiendas, el 60% de los tenderos afirma que el impuesto ha afectado directamente sus ventas, mientras que el 81% reporta estancamiento o caída sostenida. De continuar esta tendencia,

en un horizonte de tres años podría cerrarse hasta el 25% del total de tiendas de barrio, lo que representa más de 100.000 unidades productivas y la pérdida de cerca de 1,1 millones de empleos.

Impacto en la inflación

Adicionalmente, se estima que uno de cada tres productos de la canasta básica alimentaria está gravado con los denominados "impuestos saludables", lo que afecta de forma generalizada el acceso de los hogares a bienes de consumo cotidiano. Alimentos y bebidas no alcohólicas, dentro de los que se incorporan bienes hoy en día gravados por los impuestos anteriormente referidos, por sí solos, representan el segundo rubro de mayor peso en la estructura del índice de precios al consumidor (IPC), con una ponderación del 15,06%, superados únicamente por alojamiento y servicios públicos. Este componente de inflación afecta en mayor medida a los hogares más vulnerables: el aumento de precios en estos rubros tiene un impacto hasta tres veces superior en los hogares de bajos ingresos frente a los de altos ingresos. En productos como las gaseosas y maltas, el efecto es aún más agudo, con impactos hasta cinco veces mayores para los hogares más pobres.

Durante 2023 y 2024 la inflación general se mantuvo en niveles altos (en torno al 5% anual a mitad de 2025, pero los precios de alimentos y bebidas han aumentado a un ritmo mayor que el promedio general (por ejemplo, un 5,65% en alimentos en los primeros siete meses de 2025, frente a 4,02% del IPC total en ese período. Este diferencial inflacionario afecta desproporcionadamente a las familias de menores ingresos, que dedican mayor parte de su presupuesto a la canasta básica, mermando su capacidad de compra y reduciendo indirectamente la demanda en las tiendas de barrio. Consecuentemente, desde finales de 2022 se observa un estancamiento y caída persistente en la dinámica de ventas de estos negocios, al punto de acumularse 16 meses consecutivos de disminución en las ventas hacia mediados de 2024 (Fenalco).

En este contexto de bajo crecimiento, menor dinamismo del consumo y aumentos persistentes en el costo de vida, distintos análisis sectoriales muestran que la presión inflacionaria recae con mayor intensidad sobre los hogares de menores ingresos, quienes deben destinar una proporción creciente de su presupuesto a bienes esenciales. Esta situación repercute directamente en las tiendas de barrio, cuyo funcionamiento depende del gasto diario de estas familias. De acuerdo con el informe *¿Cómo se comportó el gasto en alimentos de los colombianos en 2024?*, elaborado por la ANDI, los hogares destinaron 38,30% de sus ingresos al gasto alimentario, equivalente a \$890.342 mensuales por hogar⁶. Este nivel de presión implica que cualquier aumento en precios —como los derivados de los Impuestos Saludables— reduce de manera inmediata la capacidad de compra, afectando directamente las ventas de las tiendas de barrio, principal canal de abastecimiento para los estratos 1, 2 y 3.

⁶ ANDI, Cámara de la Industria de Alimentos. *¿Cómo se comportó el gasto en alimentos de los colombianos en 2024?*

El estudio de la ANDI también señala que factores como el fenómeno de El Niño, los paros camioneros, la escasez de materias primas y, particularmente, los Impuestos Saludables, contribuyeron al incremento de precios de los alimentos industrializados. Este gravamen recae sobre productos que constituyen una parte sustancial del portafolio de los tenderos, lo que los obliga a trasladar estos incrementos al consumidor final, profundizando la caída en la rotación de inventarios.

Asimismo, la ANDI reporta que las tiendas de barrio perdieron participación en el mercado de alimentos, situándose en 49,3% durante 2024, mientras aumentó la participación de los supermercados y formatos de descuento. Este desplazamiento del consumo hacia canales de mayor escala se relaciona directamente con la búsqueda de precios más bajos ante el encarecimiento de los bienes gravados por este tipo de gravámenes. La misma investigación muestra que en ciudades como Neiva, Barranquilla, Villavicencio y Cartagena, los hogares destinan entre el 44% y el 49% de su ingreso total a alimentos, lo que evidencia que los consumidores más dependientes de la tienda de barrio son también los más sensibles a los aumentos de precios.

Impacto social

Desde el plano social, más allá del carácter regresivo del impuesto previamente abordado, se evidencia un efecto diferencial en los patrones de consumo de los hogares más vulnerables. Las modificaciones impuestas por el precio han reducido la variedad y cantidad de productos accesibles, afectando la calidad percibida de la alimentación y generando una sensación de exclusión económica y simbólica. El acceso a ciertos bienes, si bien no esenciales desde un punto de vista nutricional, cumple funciones sociales y culturales, especialmente en contextos de bajos ingresos. En tal sentido, el alivio temporal propuesto también actúa como medida de restitución de acceso a bienes populares y de contención de malestar social, en un entorno donde la percepción de inequidad ha aumentado.

Por otro lado, la reducción del consumo también genera un efecto negativo en la demanda agregada y repercute en la cadena productiva. Sectores primarios, como el agrícola, se ven afectados por la disminución en el consumo de insumos derivados, como el azúcar, lo que impacta la estabilidad de los productores nacionales.

En suma, el impuesto saludable ha operado en la práctica más como un mecanismo de recaudo que como una política efectiva de salud pública. La última Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), base de los lineamientos alimentarios en Colombia, data de hace más de una década, lo que pone en entredicho la actualidad de los fundamentos técnicos detrás del tributo. Frente a este panorama, el Estado podría adoptar mecanismos de financiación de la salud más transparentes, eficaces y equitativos.

En conjunto, la evidencia demuestra que la inflación y los incrementos derivados de los impuestos saludables afectan de manera desproporcionada tanto a los hogares vulnerables como a los tenderos que abastecen a estos grupos poblacionales. La reducción de la capacidad de compra se traduce en una caída inmediata en la demanda de productos ultraprocesados y bebidas azucaradas, impactando directamente el flujo de ingresos de las tiendas de barrio.

La evidencia cuantitativa disponible confirma además que los impuestos saludables generan afectaciones especialmente severas en las tiendas de barrio. Según el estudio de Fenaltiendas incluido en el informe *La Reforma Tributaria y el impuesto a las bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados*, más del 90% de las tiendas de barrio comercializan bebidas azucaradas y el 94,06% vende alimentos ultraprocesados, lo que convierte estas categorías en parte esencial de su operación diaria. Estas mismas categorías presentan alta rotación: las bebidas azucaradas ocupan el primer lugar en ventas semanales, seguidas por snacks y panes de paquete.

En términos de ingresos, el impacto es aún más evidente: en promedio, el 15,99% de los ingresos diarios de una tienda proviene de bebidas azucaradas y el 16,87% de alimentos ultraprocesados, sumando más del 32% del total. Esto implica que cualquier aumento de precio derivado del impuesto afecta directamente la base principal de ingresos. Adicionalmente, el análisis estadístico del estudio muestra que un incremento del 10% en el precio de las bebidas azucaradas reduce las ventas totales aproximadamente en 4,73%, mientras que un aumento equivalente en alimentos ultraprocesados reduce las ventas totales en 3,79%. Ello evidencia la alta sensibilidad de la demanda en el canal tradicional.

De igual forma, el informe destaca que bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados componen gran parte de los “combos populares” más demandados: 49,64% de los tenderos identifica compras recurrentes de combos de bebidas azucaradas + snacks, y 32,14% de bebidas azucaradas + alimentos procesados. Estos productos impulsan ventas complementarias, por lo que el encarecimiento de uno reduce simultáneamente la adquisición de los otros, generando un impacto multiplicado en las ventas totales.

En conjunto, las cifras revelan que los productos gravados por los impuestos saludables constituyen el núcleo operativo y financiero de los tenderos, tanto por su aporte al ingreso diario como por su alta velocidad de rotación y su efecto complementario en las ventas. Esto explica por qué dichos impuestos afectan de forma desproporcionada al canal tradicional y contribuyen al deterioro económico de miles de tiendas de barrio en los estratos populares del país.

En la misma línea, análisis globales confirman que las condiciones económicas actuales profundizan la vulnerabilidad de los pequeños comercios. La *Perspectiva Económica de la OCDE para Colombia (2024)* muestra que el país enfrenta un escenario de bajo crecimiento, débil consumo de los hogares y condiciones financieras restrictivas que afectan con mayor severidad a

los hogares y micronegocios de bajos ingresos. El informe resalta que el consumo privado permanece frágil debido a la lenta recuperación del ingreso real y la alta sensibilidad de los hogares vulnerables a los aumentos de precios, y que los sectores informales y de pequeña escala carecen de acceso adecuado a crédito para enfrentar choques de costos. Estas condiciones coinciden con la evidencia nacional, que muestra que los tenderos operan con márgenes estrechos y que una parte significativa de sus ingresos depende de productos gravados por los impuestos saludables.

En este contexto, medidas de alivio temporal y gradualidad tributaria no solo resultan económica y socialmente justificadas, sino necesarias para evitar el cierre de miles de unidades productivas que cumplen un rol esencial en el abastecimiento cotidiano de los hogares más vulnerables y que, además, vienen evidenciando un desplazamiento de su nicho de demanda producto del ingreso de grandes superficies y establecimientos de “hard discount” quienes han venido ganando un terreno importante al momento de la decisión de compra por parte de los consumidores. Así, el Proyecto de Ley se alinea con el diagnóstico internacional de la OCDE: en una economía con recuperación frágil y una alta exposición de los hogares pobres a choques de precios, la política pública debe priorizar amortiguadores para los sectores más sensibles, entre ellos el canal tradicional y los tenderos.

Finalmente, en este escenario de bajo crecimiento económico, reducción del consumo y aumento de costos operativos, la aplicación del impuesto saludable previsto en los artículos 513-4 y 513-9 del Estatuto Tributario ha profundizado las dificultades del sector. Este gravamen recae sobre productos que representan una parte importante del portafolio de ventas de las tiendas de barrio y minimercados, reduciendo sus márgenes de ganancia, incrementando los precios al consumidor y limitando aún más la demanda. En consecuencia, miles de tenderos (especialmente en los estratos 1, 2 y 3) se encuentran operando en condiciones de elevada vulnerabilidad, poniendo en riesgo la continuidad de negocios que cumplen un papel fundamental en el abastecimiento diario y en la dinámica económica de las comunidades.

IV. Marco jurídico y constitucional

Con fundamento en la Constitución Política y en la doctrina contemporánea de la Hacienda Pública, el presente Proyecto de Ley se inscribe dentro de la amplia potestad de configuración normativa que el artículo 150, numeral 12, atribuye al Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales”, así como para definir sus elementos esenciales, beneficios y exenciones, en armonía con los artículos 338 y 363 superiores. Este último establece que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, y proscribire la confiscatoriedad, habilitando al legislador para diseñar tratamientos diferenciados orientados a corregir desajustes, mitigar impactos económicos desproporcionados y promover la justicia material en la distribución de las cargas públicas.

Desde la perspectiva de la Hacienda Pública, los tributos y las exenciones no cumplen únicamente una función recaudatoria; constituyen instrumentos centrales de las funciones redistributiva, estabilizadora y de fomento al desarrollo económico propias del Estado social de derecho. En efecto, el artículo 1 de la Constitución define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, mientras que los artículos 2, 333 y 334 imponen a las autoridades el deber de intervenir en la economía para promover la mejora de la calidad de vida, la igualdad real de oportunidades y la dirección general de la economía “en un marco de sostenibilidad fiscal”. En este contexto, los beneficios tributarios temporales dirigidos a aliviar la carga impositiva de sectores particularmente vulnerables, como los tenderos y micronegocios de barrio, se erigen como herramientas legítimas de política fiscal orientadas a preservar capacidad productiva y empleo, evitando que choques económicos coyunturales se traduzcan en cierres masivos de unidades productivas o en un deterioro de la cohesión social.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido de manera reiterada la validez de este tipo de instrumentos. En la Sentencia C-1107 de 2001, al examinar la exención del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), la Corte Constitucional sostuvo que las exenciones tributarias son constitucionalmente admisibles siempre que: (i) se funden en criterios objetivos, razonables y verificables; (ii) persigan finalidades constitucionalmente legítimas, como la protección de sectores estratégicos, el impulso de actividades económicas o la corrección de desigualdades materiales; (iii) sean proporcionales frente al objetivo perseguido; y (iv) resulten accesibles para todos los sujetos que se encuentren en la misma situación fáctica, evitando privilegios arbitrarios y configurando una diferenciación justificada o “discriminación positiva” compatible con el principio de igualdad material del artículo 13 de la Carta. La Corte precisó, además, que la existencia de tratamientos tributarios preferenciales no implica, per se, vulneración del deber general de contribuir (art. 95-9 C.P.), siempre que tales tratamientos respondan a fines de interés general y se ajusten a los principios del artículo 363 superior.

Bajo estos parámetros, la suspensión temporal de las tarifas del Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Azucaradas (IBUA) y del Impuesto a los Productos Comestibles Ultraprocesados Industrialmente y/o con Alto Contenido de Azúcares Añadidos, Sodio o Grasas Saturadas (ICUI), así como el tratamiento preferencial previsto para tenderos, micronegocios y minimercados con ingresos inferiores a 3.500 UVT y para ciertas personas naturales no responsables de IVA, constituye una diferenciación constitucionalmente legítima.

El proyecto no crea privilegios individuales, sino que establece un régimen objetivo y general abierto a todos los agentes económicos que cumplan las condiciones legalmente definidas, con el fin de mitigar una carga fiscal que recae de manera especialmente intensa sobre pequeños establecimientos de comercio caracterizados por operar con márgenes reducidos, limitada capacidad de negociación y alta exposición a la informalidad. Se trata, por consiguiente, de una medida orientada a restablecer condiciones reales de equidad en la distribución de las cargas

tributarias y a preservar un sector fundamental para el abastecimiento cotidiano y el empleo dentro de la economía popular.

En términos de técnica legislativa tributaria, el Proyecto de Ley introduce una modificación específica y acotada a los artículos 513-4 y 513-9 del Estatuto Tributario, en los cuales se regulan actualmente las tarifas del IBUA y del ICUI. La reforma establece de manera expresa un régimen excepcional y temporal de suspensión o reducción de dichas tarifas para los años gravables 2026 y 2027, circunscrito a los sujetos pasivos y operaciones definidos en la parte sustantiva del Proyecto. La delimitación temporal de la medida, su sujeción a condiciones objetivas y la previsión de mecanismos de evaluación de impacto aseguran que el beneficio tributario no se convierta en una exención indefinida o estructural, sino en un instrumento de política fiscal contracíclica coherente con la función estabilizadora de la Hacienda Pública.

Finalmente, la iniciativa respeta el principio de sostenibilidad fiscal incorporado en el artículo 334 de la Constitución y desarrollado por la Ley 819 de 2003. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 7 de dicha ley, el Gobierno nacional deberá cuantificar el impacto fiscal derivado de la suspensión temporal del IBUA y del ICUI y determinar las fuentes de financiación o medidas compensatorias necesarias para asegurar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Tal como lo ha precisado la Corte Constitucional en las sentencias C-490 de 2011 y C-502 de 2007, esta exigencia no constituye un veto del Ejecutivo sobre la iniciativa legislativa, sino un mecanismo de coordinación entre la función normativa del Congreso y la dirección de la política económica a cargo del Gobierno.

En este sentido, el presente Proyecto armoniza los principios de equidad, progresividad y eficiencia tributaria del artículo 363 con los objetivos de intervención económica del artículo 334, empleando la Hacienda Pública como instrumento para la protección de un sector estratégico de la economía popular y para la promoción de la reactivación económica en un marco de responsabilidad fiscal.

V. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”. Esta disposición hace parte de las reglas orgánicas de disciplina fiscal y constituye un parámetro para la actividad legislativa, sin que pueda erigirse en una barrera para el ejercicio de la potestad normativa del Congreso.

En efecto, la Corte Constitucional ha precisado que el análisis de impacto fiscal no puede interpretarse como un requisito procedimental que limite o condicione de manera desproporcionada la iniciativa legislativa. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte advirtió que:

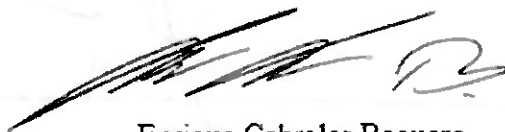
"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica (...) no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto (...) y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza (...) otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda (...) incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático".

De igual manera, en la Sentencia C-502 de 2007, la Corte reiteró que el artículo 7º de la Ley 819 debe entenderse como un instrumento orientado a asegurar que la expedición de leyes considere las realidades macroeconómicas, sin convertirlo en un obstáculo injustificado para el Congreso ni en un mecanismo que otorgue un poder de veto al Ministro de Hacienda. Señaló entonces:

"Aceptar que las condiciones del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que incumbe exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente su capacidad de iniciativa legislativa (...) y conduciría a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda (...)".

En consecuencia, la obligación prevista en la Ley 819 de 2003 debe interpretarse conforme al principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público y a la función estatal de velar por el interés general. Bajo esta lógica, corresponde al Gobierno, una vez promulgada la ley, adoptar las medidas necesarias para promover su adecuado ejercicio y cumplimiento, así como valorar y gestionar los efectos fiscales que deriven de su aplicación.

En cumplimiento de este marco normativo y jurisprudencial, y una vez surtido el trámite previsto en la Ley 5ª de 1992 para la radicación del presente Proyecto de Ley, se remitirá copia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el ámbito de sus competencias, rinda el concepto correspondiente y determine el costo fiscal de la iniciativa, garantizando así la coordinación institucional requerida por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.



Enrique Cabrales Baquero
Senador de la República
Centro Democrático

SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO
SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de Diciembre del año 2025
Por el que presentado en este despacho el
Proyecto de Ley ✓ Acto Legislativo
499 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
16 Enrique Cabrales Baquero.

SECRETARIO GENERAL