

Bogotá D.C., AGOSTO de 2026

Señores
MESA DIRECTIVA
Cámara de Representantes

ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley
*“Por medio de la cual se deroga el Título X
del Libro III del Estatuto Tributario —
Impuestos saludables”.*

Respetados Señores,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley *“Por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario — Impuestos saludables”.*

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

Cordialmente,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

*“Por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario —
Impuestos saludables”.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1.º Derogatoria. Deróguense los artículos 513-1, 513-2, 513-3, 513-4 y 513-5 del Estatuto Tributario, adicionados por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022.

Artículo 2.º Ajuste de remisiones. Las referencias que otras disposiciones legales o reglamentarias hagan a los impuestos de que trata el Título X del Libro III del Estatuto Tributario se entenderán hechas, a partir de la vigencia de la presente ley, únicamente al impuesto a los productos comestibles ultra procesados industrialmente regulado en el Capítulo II del mismo Título.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tendrán un plazo de tres (3) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adecuar en debida forma los formularios, sistemas y actos administrativos correspondientes.

Artículo 3.º Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del bimestre gravable siguiente a promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

*“Por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario —
Impuestos saludables”*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. Antecedentes y contexto normativo

El artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 adicionó el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, creando dos tributos al consumo, organizados en tres capítulos: el Capítulo I, que regula el Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Azucaradas (IBUA) (artículos 513-1 a 513-5); el Capítulo II, que regula el Impuesto a los Comestibles Ultraprocesados Industrialmente (ICUI) (artículos 513-6 a 513-10); y el Capítulo III, que contiene las disposiciones comunes a ambos tributos sobre sujeto activo, período gravable y declaración y pago (artículos 513-11 a 513-13).

El hecho generador del IBUA recae sobre las bebidas ultraprocesadas azucaradas, definidas como la bebida líquida con grado alcohólico volumétrico no superior al 0,5 % vol. a la cual se le ha incorporado cualquier azúcar añadido, así como sobre los concentrados, polvos y jarabes que, tras su mezcla o dilución, permiten obtener bebidas azucaradas¹.

El IBUA es un tributo monofásico que se causa una sola vez, en cabeza del productor o del importador, en la producción, la venta, el retiro de inventarios o la importación (artículos 513-1 y 513-5 E.T.)².

La tarifa del IBUA se determina en pesos por cada cien mililitros (100 ml) de bebida y varía según el contenido de azúcar añadida por cada cien mililitros, así:

Contenido de azúcar añadida (por cada 100 ml)	Desde 2025
Inferior a 5 g	\$0
Igual o superior a 5 g e inferior a 9 g	\$38
Igual o superior a 9 g	\$65

¹ Estatuto Tributario, artículo 513-1, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022. Véase también Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2023). Concepto General 003744 de 2023 sobre los impuestos saludables. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_3744_2023.htm

² Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2277 de 2022, artículo 54 (artículos 513-1 y 513-5 del Estatuto Tributario). <https://www.dian.gov.co/normatividad/Documents/Titulo-III-Ley-2277-de-13122022.pdf>

A partir de 2026, las tarifas se actualizan el primero de enero de cada año en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario (UVT), de conformidad con el artículo 513-4 del Estatuto Tributario³.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-435 de 2023, declaró exequible el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, al no encontrar vicios en el trámite legislativo ni vulneración de los principios de igualdad, libertad económica o libre competencia⁴. Posteriormente, mediante Sentencia C-006 de 2026, la Corte estudió una demanda distinta contra los artículos 513-1 y 513-6, según la cual las exclusiones previstas para ciertos productos vulnerarían la igualdad y la equidad tributaria frente a productos sustitutos gravados. La Corte declaró exequibles los artículos demandados, al considerar que dichas exclusiones se fundan en criterios técnicos objetivos del diseño del impuesto y responden a fines legítimos de salud pública y capacidad económica⁵.

Ambas sentencias constatan la validez formal y material del tributo frente a los cargos puntuales examinados en cada caso. Ninguna de las dos se pronuncia sobre la conveniencia de mantener el tributo vigente a la luz de la evidencia acumulada durante su aplicación, juicio que corresponde privativamente al Legislador en ejercicio de la cláusula general de competencia tributaria (artículos 150.12 y 338 C. P.).

En el año 2025 el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas generó un recaudo de \$518.026.677.879, frente a un recaudo total de la DIAN de \$294.462.356.991.440 en el mismo año. El IBUA representó, en consecuencia, el 0,18 % del recaudo total de la administración tributaria nacional⁶.

En el mismo período, el ICUI generó un recaudo de \$2.806.089.595.347, equivalentes al 0,95 % del recaudo total⁷. El impuesto sobre los productos comestibles recauda, por tanto, 5,4 veces más que el IBUA.

Como se explica en la sección IV, esta diferencia de recaudo constituye una de las razones que sustentan la decisión de circunscribir la derogatoria al IBUA. El costo fiscal de suprimir el impuesto sobre las bebidas es cinco veces menor que el que implicaría derogar el ICUI, y esa diferencia de magnitud es determinante para la

³ Estatuto Tributario, artículo 513-4, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022. Sobre la actualización anual conforme a la UVT, véase Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], Resolución 201 del 30 de diciembre de 2024.

⁴ Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-435 de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-435-23.htm>

⁵ Corte Constitucional de Colombia. (2026). Sentencia C-006 de 2026, Expediente D-15.865 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar). Comunicado No. 3 del 29 de enero de 2026. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30056067>

⁶ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (s. f.). Estadísticas de recaudo anual y mensual por tipo de impuesto, año gravable 2025. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

⁷ Ibíd.

responsabilidad fiscal que debe orientar toda iniciativa legislativa que reduzca ingresos públicos.

Estos elementos de contexto, desarrollados con mayor detalle en la sección III, resultan determinantes para el juicio de ponderación que sustenta la derogatoria propuesta.

II. Objeto del proyecto

El proyecto tiene por objeto derogar los artículos 513-1 a 513-5 del Estatuto Tributario, que conforman el Capítulo I del Título X del Libro III (“Impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas”), eliminando el IBUA en todos sus elementos esenciales. El proyecto consta de tres artículos: (i) la derogatoria expresa e integral del Capítulo I del Título X del Estatuto Tributario, (ii) el ajuste de las remisiones que otras disposiciones hagan a los tributos del mismo Título, y (iii) la vigencia. Sobre la entrada en vigencia, el artículo 3.º del proyecto dispone que la ley rija a partir del bimestre gravable siguiente a su promulgación. .

III. Justificación

A continuación, se exponen diferentes razones que justifican la derogatoria de este impuesto. Como puede evidenciarse, este es un impuesto que no es redistributivo ni equitativo; no genera un recaudo que sea representativo; es complejo de administrar, lo que genera una ineficiencia para el Estado; y no existe evidencia suficiente de que realmente haya cumplido su objetivo, por el contrario, diferente doctrina internacional sugiere que sus efectos en la salud son mínimos.

a. El recaudo fiscal no estructural y los costos de cumplimiento desproporcionados

El artículo 363 de la Constitución Política establece la eficiencia como uno de los pilares del sistema tributario. La eficiencia no solo debe ser entendida como la capacidad del tributo para no distorsionar la asignación de recursos, sino también como la relación razonable entre lo que el Estado obtiene y lo que exige a los administrados para obtenerlo. Esa segunda dimensión comprende dos costos distintos: el que asume la administración para gestionar el tributo y el que asume el contribuyente para cumplirlo. Así lo entendió la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios convocada por la DIAN, el Ministerio de Hacienda y la OCDE, para la cual un sistema tributario simple es aquel que minimiza la complejidad con el fin de reducir los costos de aplicación, administración y cumplimiento⁸.

Como se mencionó, el IBUA aporta únicamente el 0,18 % del recaudo nacional. Por ende, no es un monto del cual dependa la sostenibilidad de las finanzas públicas.

⁸ Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. OECD – DIAN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, p. 6.

Derogar impuestos de esta naturaleza es, entonces, deseable, pues permite simplificar un sistema tributario que es excesivamente complejo sin comprometer la estabilidad económica del Estado. Con un criterio similar, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria identificó como una patología del sistema tributario territorial la coexistencia de impuestos menores que generan pocos ingresos y demandan alta capacidad administrativa⁹.

Este punto se refuerza con la complejidad técnica de estos impuestos, especialmente para su fiscalización. El IBUA depende de verificar, en cada caso, si una determinada bebida supera un número de gramos por cada cien mililitros, y exige confirmar que esta bebida esté incluida dentro de las “subpartidas” arancelarias gravadas. Ambos puntos implican un análisis técnico que no sólo debe ser realizado por el productor, sino que —eventualmente— debe ser verificado por la DIAN en caso de que desee fiscalizar si un determinado producto está o no gravado con este impuesto.

En este punto, los lectores de este proyecto pueden imaginarse los sobrecostos de recaudar este impuesto. ¿Qué herramientas necesita un funcionario de la DIAN para determinar si un determinado producto supera los umbrales de azúcares añadidos? ¿Cuál va a ser el recaudo efectivo de una fiscalización de esta naturaleza, que debe realizarse producto por producto? ¿Qué clase de conocimientos técnicos o de personal técnico debe tener la DIAN para poder, en un proceso de fiscalización, determinar si un producto contiene azúcares añadidos? ¿Vale la pena incurrir en todos estos sobrecostos por un impuesto con un recaudo del 0,18 %, cuando todos estos productos ya están gravados con IVA? ¿Por qué incluir un impuesto sobre un impuesto adicional?

Estas preguntas son fundamentales. Colombia no debe simplemente copiar y pegar políticas públicas de otros Estados, cuando la DIAN debe concentrarse en el recaudo de impuestos que sí son materiales, como el impuesto de renta, el IVA, el GMF, entre otros. Esta ha sido la señal que correctamente han indicado el Ministro de Hacienda designado, algunos de los exdirectores de la DIAN y la Comisión de Expertos arriba mencionada.

Esta sobrecarga administrativa no sólo se resume en las preguntas mencionadas. En la práctica, la DIAN ha expedido más de 20 conceptos sobre los impuestos saludables, tratando de aclarar o resolver problemas sobre su interpretación. Además, la DIAN ha tenido que crear y habilitar en su sistema formularios específicos para las declaraciones tributarias de estos impuestos. Esto simplemente implica cargas operativas para el Estado de un impuesto cuyo recaudo, nuevamente, es mínimo, y —como se demuestra más adelante— afecta especialmente a las clases más bajas.

En adición a lo anterior, los costos de cumplimiento tributario tienen un componente fijo considerable y, por esa razón, imponen una carga relativamente mayor a las

⁹ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, diciembre de 2015, párr. 95, p. 188.

empresas pequeñas cuando se miden como porcentaje de sus ingresos brutos. La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria había formulado la misma advertencia respecto de la imposición indirecta en Colombia. Los costos de transacción asociados al cumplimiento son altos y lo son especialmente para las empresas de menor tamaño¹⁰.

Las mediciones disponibles en el derecho comparado permiten dimensionar el fenómeno. Según las estimaciones de la Comisión Europea recogidas por el Parlamento Europeo, los costos de cumplimiento tributario equivalen a cerca del 30 % de los impuestos pagados en las pequeñas y medianas empresas, frente a aproximadamente el 2 % en las grandes¹¹ y, de acuerdo con el estudio de la propia Comisión Europea sobre veinte jurisdicciones, la empresa promedio destina el 2,5 % de su facturación al cumplimiento de sus obligaciones tributarias¹².

Aunque el IBUA es monofásico y recae jurídicamente sobre productores e importadores, su efecto económico y operativo se propaga hacia el comercio minorista, que soporta la carga sin ser sujeto pasivo: las tiendas de barrio deben ajustar sus listas de precios y sus sistemas de inventario para incorporar un tributo cuyas tarifas se incrementaron anualmente hasta 2025 y se actualizan desde 2026 con la Unidad de Valor Tributario, sin tener injerencia alguna en su determinación.

Esta clase de tributos han generado un perjuicio muy relevante para los pequeños comercios. Según la encuesta de FENALTIENDAS, el 67 % de las tiendas de barrio resultó afectado por los denominados impuestos saludables considerados en conjunto —esto es, IBUA e ICUI—, el 82 % vio disminuir o mantenerse iguales sus ventas durante el segundo semestre de 2024 y cerca del 30 % de los tenderos consideró cerrar su negocio, en un universo de 450.000 establecimientos de los que dependen más de un millón de familias y en el que el 96 % de los negocios pertenece a los estratos 1, 2 y 3¹³.

La carga del impuesto también recae sobre los pequeños productores responsables del tributo, en particular embotelladores y procesadores de bebidas de escala regional, para quienes las obligaciones materiales y formales representan una proporción de sus ingresos significativamente mayor que para los grandes productores industriales. En Portugal, un estudio basado en información contable de productores e importadores de bebidas azucaradas encontró que el impuesto redujo en promedio un 6,8 % las ventas domésticas frente al grupo de control

¹⁰ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe final. Bogotá, diciembre de 2015, párr. 62, p. 132.

¹¹ Parlamento Europeo. (2025). Report on the role of simple tax rules and tax fragmentation in European competitiveness (A10-0155/2025), apartado 5.

¹² Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes. (s. f.). Study on tax compliance costs for SMEs.

¹³ FENALCO — FENALTIENDAS. (2025). Encuesta Fenalttiendas: la crisis de las tiendas de barrio se agrava significativamente en Colombia [comunicado de prensa].

conformado por embotelladoras de agua. Asimismo, deterioró la situación financiera de las empresas, reflejada en menores ingresos netos, una menor capacidad para convertir cuentas por cobrar en efectivo y un mayor peso de sus pasivos¹⁴.

La supresión de este gravamen no desconoce la finalidad de salud pública que se invocó al crearlo; constata que el instrumento tributario no es el medio idóneo para alcanzarla en las condiciones en que fue diseñado. La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, al examinar la conveniencia de introducir un impuesto sobre las bebidas azucaradas, advirtió que la implementación de esta clase de tributos era demasiado reciente para evaluar su impacto sobre la salud de la población y recomendó estudiar a fondo sus resultados antes de adoptarlo¹⁵. El ordenamiento cuenta hoy, además, con instrumentos no tributarios dirigidos a la misma finalidad y de costo administrativo sensiblemente menor, como el etiquetado frontal de advertencia previsto en el artículo 5.º de la Ley 2120 de 2021.

Estas conclusiones son coherentes con el examen más reciente que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizó sobre la economía colombiana, en el que advirtió que Colombia ha implementado 21 reformas tributarias en las últimas dos décadas, y que dichas reformas frecuentes y fragmentarias han incrementado la incertidumbre y la complejidad del sistema, con recomendación expresa de simplificación¹⁶. La derogatoria de un tributo de recaudo marginal, base gravable de determinación técnica y periodicidad bimestral constituye una medida de simplificación en el sentido preciso de esa recomendación.

b. Incidencia económica regresiva del gravamen

La teoría de la incidencia tributaria distingue entre el responsable jurídico de un impuesto y quien soporta efectivamente su carga económica. Cuando la demanda de un bien es relativamente inelástica, la mayor parte del gravamen se traslada hacia adelante hasta el consumidor final. A ello se suma que, por la ley de Engel¹⁷, un gravamen sobre productos de consumo masivo representa una fracción más alta del presupuesto de los hogares de menores ingresos que del presupuesto de los hogares de mayores ingresos.

Este análisis ha sido aplicado específicamente al tributo colombiano. El estudio microeconómico publicado en la *Latin American Law Review* concluye que, aunque el impuesto recae legalmente sobre los productores, buena parte de la carga se

¹⁴ Gonçalves, J., Merenda, R., y Pereira dos Santos, J. (2024). Not so sweet: Impacts of a soda tax on producers. *International Tax and Public Finance*, 31. <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09808-7>

¹⁵ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe final. Bogotá, diciembre de 2015, párr. 92, p. 187.

¹⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2024). OECD economic surveys: Colombia 2024. OECD Publishing.

¹⁷ Principio consolidado de la ciencia económica según el cual, a menor ingreso del hogar, mayor es la proporción del gasto destinada a alimentos y bebidas.

traslada a los consumidores, pues la demanda inelástica eleva el costo que aquellos soportan. Ese mismo trabajo precisa que la calificación legal del tributo como impuesto al productor o al consumidor es irrelevante desde la perspectiva económica, ya que la distribución efectiva de la carga depende de las elasticidades relativas de oferta y demanda¹⁸.

El mismo trabajo aporta un criterio distributivo adicional que la discusión colombiana no había incorporado. La elasticidad precio de la demanda varía según el nivel educativo, de modo que los consumidores con menor nivel de escolaridad tienden a soportar una carga tributaria mayor que los consumidores con mayor nivel educativo¹⁹. La regresividad del gravamen no se manifiesta, por tanto, únicamente a lo largo de la distribución del ingreso, sino también a lo largo de la distribución del capital educativo, lo que agrava su tensión con el principio de equidad del artículo 363 de la Constitución Política.

En Colombia, el informe de ANIF documenta cambios diferenciados de consumo por nivel de ingreso entre 2022 y 2024²⁰. Este estudio encontró que el impuesto es regresivo, ya que gravó principalmente a los hogares de menores ingresos²¹. Incluso, encontró que los hogares principalmente afectados son aquellos que no tienen empleo formal. Por este motivo, es claro que este es un impuesto que está afectando desproporcionadamente a los más pobres.

La evidencia comparada es consistente con este diagnóstico. Un estudio de la Tax Foundation concluye que los impuestos sobre las bebidas azucaradas son regresivos en los tramos de menor ingreso y que su tasa media efectiva disminuye a medida que aumenta el ingreso, aun cuando la mayor parte del recaudo provenga de hogares de ingresos medios²².

Así, este no sólo es un impuesto cuyo recaudo es mínimo (0,18 % del recaudo nacional), sino que es un impuesto que afecta de forma desproporcionada a los hogares más pobres, siendo inequitativo e ineficiente.

c. Ausencia de evidencia oficial sobre el logro del fin de salud pública

¹⁸ Bianchi, G. (2025). A microeconomic analysis of the Colombian tax on ultra-processed food (Ley 2277). *Latin American Law Review*, n.º 15, 1-15, p. 12. <https://doi.org/10.29263/lar15.2025.01>

¹⁹ *Ibíd.*, p. 9, con remisión a Gahvari, F., y Tsang, H. (2013). Optimal taxation and junk food [documento de trabajo], p. 16.

²⁰ ANIF Centro de Estudios Económicos. (2025). Impuestos saludables: ¿qué ha pasado desde su implementación? <https://www.anif.com.co/informe-semanal/impuestos-saludables-que-ha-pasado-desde-su-implementacion/>

²¹ ANIF Centro de Estudios Económicos. (2025). Impuestos saludables: ¿qué ha pasado desde su implementación? <https://www.anif.com.co/informe-semanal/impuestos-saludables-que-ha-pasado-desde-su-implementacion/>.

²² Ross, J., y Lozano-Rojas, F. (2018). Are sugar-sweetened beverage taxes regressive? Evidence from household retail purchases (Fiscal Fact n.º 592). Tax Foundation, pp. 1, 8 y 15.

A la fecha, Colombia no cuenta con datos que permitan verificar si el IBUA ha disminuido efectivamente la obesidad. De hecho, la última versión de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), elaborada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es del año 2015²³. Así, no existe una metodología que permita verificar cuál ha sido el verdadero impacto del IBUA en la obesidad. Además, en caso de existir una disminución, no es claro si ella obedece a la implementación de otras políticas públicas como el etiquetado frontal. En consecuencia, transcurridos más de tres años desde la entrada en vigor del IBUA, el Estado colombiano aún no dispone de información oficial que permita establecer, con el rigor estadístico requerido, si el impuesto ha producido una mejora verificable en los indicadores que sirvieron de fundamento para su adopción.

Por el contrario, la evidencia internacional demuestra que los impactos de esta clase de impuestos son mínimos en la salud:

- Un estudio realizado en diferentes países de Europa demostró que existe una tendencia decreciente en el consumo de bebidas azucaradas. Esta tendencia existe en diferentes países, incluso en países que no han implementado este impuesto. Un estudio comparó el descenso del consumo en países que no gravan estos productos con países que sí lo hacen. En este estudio se concluyó que los países que no gravan estos productos experimentaron descensos iguales o mayores a los países que sí los gravaban. Sus autores atribuyen esta tendencia al efecto conjunto de las políticas de alimentación escolar, la educación nutricional, las campañas de medios y el etiquetado²⁴.
- La evidencia proveniente de los impuestos municipales aplicados en los Estados Unidos apunta en la misma dirección respecto de la población infantil. La evaluación del impuesto a las bebidas de Filadelfia encontró que las compras de bebidas gravadas disminuyeron dentro de la ciudad, pero que ese efecto fue compensado, en parte, por un aumento de las compras realizadas por los residentes fuera de los límites de la jurisdicción. Asimismo, aunque el tributo redujo la frecuencia de consumo de gaseosa regular entre los adultos, no produjo efectos estadísticamente significativos sobre el consumo de bebidas entre los niños, principal población objetivo de este tipo de políticas²⁵.

²³ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN). <https://www.icbf.gov.co/nutricion/ensin-encuesta-nacional-de-situacion-nutricional>

²⁴ Chatelan, A., Rouche, M., Dzielska, A., et al. (2022). Sixteen-year trends in adolescent consumption of sugar-sweetened soda in six European countries with a soda tax and comparison countries: a repeated cross-sectional survey analysis. *Public Health Nutrition*, 26(3), 519-530. <https://doi.org/10.1017/S1368980022002361>

²⁵ Cawley, J., Frisvold, D., Hill, A., y Jones, D. (2019). The impact of the Philadelphia beverage tax on purchases and consumption by adults and children. *Journal of Health Economics*, 67, 102225.

- Un tercer estudio que se llevó a cabo en México demostró que los consumidores reemplazaban los productos gravados con productos no gravados, que afectaban igualmente su salud. Así, en general, las calorías totales no variaron. De hecho, aumentó el consumo de colesterol, sodio y grasa saturada, y la evidencia disponible no muestra efecto alguno sobre el índice de masa corporal²⁶.
- Este patrón de sustitución también se evidencia en la literatura sobre impuestos a bebidas azucaradas en los Estados Unidos. El estudio de Fletcher, Frisvold y Tefft, con información fiscal estatal del período 1989-2006 y los datos individuales de consumo y antropometría de la encuesta NHANES, encontró que los impuestos redujeron moderadamente el consumo de gaseosas en niños y adolescentes, pero que esa reducción calórica fue completamente compensada por el aumento del consumo de otras bebidas de alto contenido calórico —señaladamente la leche entera—, sin efecto sobre el índice de masa corporal ni sobre la prevalencia de sobrepeso u obesidad²⁷.
- Por último, un estudio publicado en 2025 en *The Journal of Nutrition*, a partir de datos de consumo de hogares chinos, encontró que un incremento de precio del 20 % reduciría el consumo de bebidas azucaradas —con una caída del 29,42 % en los hogares de bajos ingresos—, pero que la sustitución hacia otros alimentos con alto contenido de azúcar terminaría produciendo un aumento del 2,57 % en la ingesta calórica total de los hogares, resultado que, según los propios autores, puede socavar la efectividad de esta clase de impuestos²⁸.

Por todos estos motivos, no existe evidencia oficial de que el IBUA haya producido una mejora verificable en la salud de la población colombiana. Por el contrario, la evidencia internacional señala que: (i) esta clase de impuestos no mejora necesariamente las condiciones de salud de las personas y (ii) que no existe una clara relación de causalidad entre la creación de estos impuestos y la disminución de los hábitos de consumo.

²⁶ Aguilar, A., Gutiérrez, E., y Seira, E. (2021). The effectiveness of sin food taxes: Evidence from Mexico. *Journal of Health Economics*, 77, 102455.

²⁷ Fletcher, J. M., Frisvold, D. E., y Tefft, N. (2010). The effects of soft drink taxes on child and adolescent consumption and weight outcomes. *Journal of Public Economics*, 94(11-12), 967-974; y Fletcher, J., Frisvold, D., y Tefft, N. (2013). Substitution patterns can limit the effects of sugar-sweetened beverage taxes on obesity. *Preventing Chronic Disease*, 10, 120195.

²⁸ Liu, Z., Li, S., y Zhao, Y. (2025). Does It Really Reduce Obesity? Substitution Effects of Sugar-Sweetened Beverage Tax — Empirical Evidence From China. *The Journal of Nutrition*, 155(7), 2057-2068. <https://doi.org/10.1016/j.tjn.2025.05.019>. El estudio constituye un análisis de simulación con datos de China, jurisdicción que no ha implementado un impuesto a las bebidas azucaradas.

Con todo esto, como se ha demostrado, es claro que este es un impuesto cuyo recaudo es mínimo (0,18 % del recaudo nacional) y afecta de forma desproporcionada a los hogares más pobres. Además, no existe evidencia que permita sostener que este impuesto ha mejorado efectivamente la salud de las personas en Colombia; por el contrario, la evidencia internacional sugiere que no existe una relación de causalidad directa entre la creación de estos impuestos y la disminución de la obesidad.

d. Criterios constitucionales derivados de las aclaraciones de voto en las Sentencias C-435 de 2023 y C-006 de 2026 de la Corte Constitucional

En su aclaración de voto a la Sentencia C-006 de 2026, el magistrado Carlos Camargo Assis recordó que el Estado tiene deberes de protección y garantía respecto de bienes constitucionalmente relevantes, entre ellos la salud y la vida de los consumidores. Destacó que el Estado "podría desarrollar una política pública para propiciar el consumo de alimentos saludables" y que dicha política no debe agotarse en el instrumento tributario.

Explicó que esos deberes se satisfacen mediante políticas públicas estables, progresivas y sostenidas que promuevan hábitos saludables, protejan la autonomía personal y faciliten el acceso efectivo a alimentos de mejor calidad nutricional. Asimismo, advirtió que esas medidas deben "lograr la subsistencia económica, pero también en condiciones saludables y que respeten el libre desarrollo de la personalidad de los consumidores". Bajo esa comprensión, la derogatoria del IBUA no supone una autorización ni un incentivo estatal al consumo de bebidas azucaradas.

Responde, por el contrario, a la decisión de sustituir un instrumento tributario de escasa incidencia fiscal, alta complejidad administrativa y efectos distributivos regresivos por mecanismos de salud pública menos gravosos para los hogares más vulnerables, entre ellos el etiquetado frontal de advertencia y las demás medidas previstas en la Ley 2120 de 2021, que continúan plenamente vigentes. Esta aproximación resulta plenamente consistente con la aclaración de voto, que propuso complementar la política tributaria con campañas educativas, incentivos al consumo de alimentos de mayor valor nutricional y otras herramientas de carácter preventivo.

Por su parte, en la aclaración de voto a la Sentencia C-435 de 2023, el magistrado Juan Carlos Cortés González advirtió que el análisis de igualdad no podía desconocer que "esta medida impositiva tiene impactos diferenciados según el poder adquisitivo de los sujetos pasivos", conclusión respaldada por estudios que muestran que los hogares de menores ingresos destinan una mayor proporción de sus recursos a la adquisición de alimentos y bebidas. Esta constatación, consistente con la ley de Engel y con la evidencia sobre la regresividad del impuesto desarrollada en este escrito, lo cual pone de manifiesto la necesidad de que el Congreso evalúe, a partir de la experiencia acumulada durante la vigencia del IBUA,

si sus efectos reales resultan compatibles con los principios de equidad y progresividad tributaria previstos en el artículo 363 de la Constitución.

El magistrado también cuestionó que la sentencia asumiera que el agua constituye el principal sustituto de las bebidas azucaradas. Señaló que "para establecer que hay muchos bienes sustitutivos, incluido el agua, deben considerarse múltiples factores entre ellos nutricionales, económicos, sociales, psicológicos y de preferencia de los consumidores", y añadió que "debió estudiarse su disponibilidad en términos de acceso efectivo al agua potable en el país". Lo anterior, muestra un reconocimiento a la carencia de infraestructura suficiente causante de que millones de personas no cuenten con acceso adecuado al agua potable y que, en esas condiciones, el impuesto difícilmente puede inducir una sustitución saludable.

Finalmente, recordó que, al tratarse de un impuesto indirecto, "las empresas no asumen la carga económica del gravamen, sino que aquel es trasladado a los consumidores finales", razón por la cual el análisis de equidad no puede limitarse a los responsables jurídicos del tributo, sino que debe considerar a los hogares que soportan efectivamente el incremento en el precio de los productos gravados.

e. Derogatoria comparada de impuestos de la misma naturaleza

La derogatoria de tributos de esta naturaleza no carece de precedente, y el precedente disponible recayó precisamente sobre un impuesto a las bebidas azucaradas. Dinamarca mantuvo durante décadas un gravamen sobre los refrescos que, en 2013, redujo a la mitad y, en 2014, eliminó por completo. La motivación expresa de esa decisión fue proteger el empleo del comercio minorista en la región fronteriza y recuperar el recaudo desviado hacia el comercio transfronterizo, en un contexto en el que el tributo había dejado de cumplir su función²⁹.

El Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Salud de la Organización Mundial de la Salud documenta que, pese a la caída en las ventas de los productos gravados, la medida generó cargas administrativas y burocráticas considerables para las empresas, puso empleos en riesgo y estimuló las compras transfronterizas, erosionando tanto su efecto potencial en salud pública como su capacidad recaudatoria³⁰.

Los estudios econométricos posteriores sobre ese conjunto de políticas confirman su impacto regresivo al evidenciar que el incremento nominal en el gasto alimentario fue similar entre los hogares de ingresos altos y bajos, afectando de manera desproporcionada a estos últimos al comprometer una porción significativamente mayor de su presupuesto disponible. Ante la demanda inelástica de estos bienes, los consumidores no modificaron su dieta hacia alternativas saludables, sino que

²⁹ Schmacker, R., y Smed, S. (2020). Do prices and purchases respond similarly to soft drink tax increases and cuts? *Economics & Human Biology*, 37, 100864.

³⁰ Organización Mundial de la Salud — European Observatory on Health Systems and Policies. (2012). Tax on saturated fats and added sugars has been abolished. *Health Systems and Policy Monitor*: Denmark.

incurrieron en un fenómeno de sustitución hacia la baja, desplazando sus compras hacia marcas de menor costo y menor calidad nutricional para mitigar el golpe en el bolsillo, lo cual anuló cualquier impacto positivo sobre la salud de la población³¹.

El caso danés demuestra, nuevamente, que esta clase de impuestos no logran su objetivo y, además, afectan a los hogares más pobres. En este sentido, es totalmente razonable derogar este impuesto, que tiene un recaudo mínimo (0,18 % del recaudo nacional).

IV. Marco constitucional y legal

La iniciativa se enmarca en la competencia del Congreso de la República para establecer, modificar y suprimir tributos (artículo 150, numeral 12, C. P.) y en el principio de legalidad tributaria (artículo 338 C. P.), del cual se deriva la potestad simétrica de derogar los gravámenes previamente creados. La derogatoria propuesta desarrolla los principios del sistema tributario consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política —equidad, eficiencia y progresividad—, al corregir la incidencia regresiva y al eliminar los costos de cumplimiento desproporcionados identificados y descritos en la sección III.

Asimismo, la propuesta concreta el mandato del artículo 333 de la Constitución Política de fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial, en relación con el canal tradicional de comercio descrito en la sección III. Como se indicó en la sección I, la derogatoria propuesta no reabre ni desconoce la cosa juzgada constitucional derivada de las Sentencias C-435 de 2023 y C-006 de 2026, en tanto estas se limitaron a examinar la validez del tributo frente a cargos puntuales de constitucionalidad, sin que ello impida al Legislador, en ejercicio de su competencia y responsabilidad política, revisar la conveniencia de la medida a la luz de la evidencia acumulada durante su vigencia.

Delimitación del alcance de la derogatoria. El proyecto deroga el IBUA y conserva el ICUI. Esa delimitación se inscribe en el amplio margen de configuración que la Constitución reconoce al Legislador en materia tributaria, el cual comprende no solo la facultad de crear tributos sino también la de suprimirlos de manera selectiva, atendiendo a las particularidades de cada gravamen. La decisión de no extender la derogatoria al ICUI no comporta juicio alguno sobre su validez ni sobre su conveniencia, cuestión que el Congreso conserva plena competencia para examinar en un momento posterior. Dos razones sustentan esa delimitación.

Primera: la magnitud del costo fiscal. Como se documentó en la sección I, el IBUA recaudó en 2025 la suma de \$518.026.677.879, equivalente al 0,18 % del recaudo total de la administración tributaria nacional, mientras que el ICUI recaudó \$2.806.089.595.347, equivalentes al 0,95 %. Derogar el impuesto sobre los

³¹ Dahl, C. M., van 't Hoff, N., Mellace, G., y Smed, S. (2024). *Nudging Nutrition: Lessons from the Danish "Fat Tax"*. University of Southern Denmark & University of Copenhagen.

productos comestibles tendría, por tanto, un costo fiscal 5,4 veces superior al de derogar el impuesto sobre las bebidas. Una iniciativa legislativa que reduce ingresos públicos está sujeta a una exigencia reforzada de responsabilidad fiscal, y esa exigencia impone al Legislador escoger, entre dos medidas que responden a preocupaciones análogas, aquella cuyo impacto sobre las finanzas del Estado sea sensiblemente menor.

Segunda: la madurez del cuerpo probatorio. La evidencia internacional sobre los efectos de los impuestos a las bebidas azucaradas en materia de traslado de precios, sustitución del consumo e impacto sobre indicadores de salud es considerablemente más amplia y consistente que la disponible respecto de los impuestos sobre alimentos, lo que permite sustentar la derogatoria del IBUA sobre un acervo probatorio consolidado. A ello se suma que el único precedente internacional de derogatoria integral de un tributo correctivo de esta naturaleza, examinado en el literal e), recayó sobre un impuesto a las bebidas azucaradas y respondió a consideraciones —la protección del comercio minorista y la erosión de la base gravable— que resultan directamente extrapolables al contexto colombiano.

V. Contenido del proyecto

Artículo 1.º — Derogatoria. Deroga los artículos 513-1 a 513-5 del Estatuto Tributario, que conforman el Capítulo I del Título X del Libro III (“Impuesto a las bebidas ultra procesadas azucaradas”), adicionados por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, eliminando el IBUA en todos sus elementos sustanciales.

Artículo 2.º — Ajuste de remisiones. Ordena entender referidas únicamente al impuesto a los productos comestibles ultra procesados industrialmente las menciones que otras disposiciones hagan a los tributos del Título X, y fija un plazo de tres meses para que el Gobierno Nacional y la DIAN adecúen formularios, sistemas y actos administrativos.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tendrán un plazo de tres (3) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adecuar en debida forma los formularios, sistemas y actos administrativos correspondientes.

Artículo 3.º — Vigencia y derogatorias. Dispone que la ley rige a partir del bimestre gravable siguiente a promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

VI. Modificaciones

El siguiente cuadro presenta, en forma sintética, las disposiciones del Capítulo I del Título X del Estatuto Tributario y el texto que resultaría de la aprobación del presente proyecto de ley.

Estatuto Tributario (texto vigente)	Texto propuesto por el proyecto de ley	Observaciones
<i>Artículo 513-1. Hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. El hecho generador está constituido por: 1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso. 2. La importación. Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas azucaradas.</i>	<i>Artículo 513-1. (Derogado por el artículo 1.º de la presente ley).</i>	Elimina el hecho generador del IBUA.
<i>Artículo 513-2. Responsable del impuesto. El responsable será el productor y/o el importador. No serán responsables los productores personas naturales con ingresos brutos inferiores a diez mil (10.000) UVT.</i>	<i>Artículo 513-2. (Derogado por el artículo 1.º de la presente ley).</i>	Elimina la definición del responsable y el umbral de no responsabilidad de 10.000 UVT.
<i>Artículo 513-3. Base gravable. La base gravable es el contenido en gramos (g) de azúcar por cada cien mililitros (100 ml) de bebida, o su equivalente.</i>	<i>Artículo 513-3. (Derogado por el artículo 1.º de la presente ley).</i>	Elimina la base gravable del IBUA.
<i>Artículo 513-4. Tarifa. Tarifa específica en pesos por cada 100 mililitros, graduada en tres tramos según el contenido de azúcar añadida por cada 100 ml, con incrementos escalonados entre 2023 y 2025 y reajuste anual conforme a la UVT a partir de 2026.</i>	<i>Artículo 513-4. (Derogado por el artículo 1.º de la presente ley).</i>	Elimina la tarifa del IBUA.
<i>Artículo 513-5. Causación. El impuesto se causa en la producción, venta, retiro o transferencia, y en las importaciones al tiempo de la nacionalización.</i>	<i>Artículo 513-5. (Derogado por el artículo 1.º de la presente ley).</i>	Elimina la regla de causación del IBUA.

Los artículos 513-6 a 513-10 (Capítulo II — ICUI) y 513-11 a 513-13 (Capítulo III — disposiciones comunes) no son objeto de modificación y conservan su texto vigente.

El texto de los artículos transcritos se toma de la compilación jurídica oficial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales³²; los artículos 513-2, 513-3, 513-4 y 513-5 se describen en su estructura general por tratarse de disposiciones extensas o de tarifas específicas con múltiples tramos numéricos sujetos a reajuste anual.

VII. Impacto fiscal (Ley 819 de 2003)

En cumplimiento del artículo 7.º de la Ley 819 de 2003, se advierte que el proyecto genera una disminución del recaudo tributario nacional del orden de quinientos dieciocho mil veintiséis millones seiscientos setenta y siete mil ochocientos setenta y nueve pesos (\$518.026.677.879) anuales, tomando como referencia el recaudo efectivo del impuesto en el año 2025. Esa cifra equivale al 0,18 % del recaudo total de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el mismo año, que ascendió a doscientos noventa y cuatro billones cuatrocientos sesenta y dos mil trescientos cincuenta y seis millones novecientos noventa y un mil cuatrocientos cuarenta pesos (\$294.462.356.991.440).

Tres consideraciones precisan el alcance de este costo:

- Una reducción equivalente a dieciocho centésimas de punto porcentual del recaudo nacional se sitúa muy por debajo de la variación ordinaria entre el recaudo programado y el efectivamente percibido. La desviación certificada por el CARF para el año 2024 —\$71,2 billones frente a lo programado en el Presupuesto General de la Nación— supera en más de ciento treinta y cinco veces el recaudo anual del tributo cuya derogatoria se propone. No se trata, en consecuencia, de una fuente de ingresos estructural del sistema tributario, y su eliminación no compromete el cumplimiento de la Regla Fiscal ni la sostenibilidad del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- El proyecto no comprende el ICUI, cuyo recaudo en 2025 ascendió a \$2.806.089.595.347, equivalentes al 0,95 % del recaudo total. Extender la derogatoria a ese tributo multiplicaría por 5,4 el impacto fiscal de la iniciativa. La delimitación del alcance responde precisamente a esa consideración: el Legislador ha optado por la medida de menor costo fiscal entre las disponibles, conforme se expone en la sección IV.
- El costo fiscal de la derogatoria se ve parcialmente compensado por: (i) la eliminación de los costos administrativos de fiscalización que la DIAN destina a este tributo; (ii) el alivio de los costos de cumplimiento del canal tradicional de comercio, que favorece su permanencia en la formalidad y el consecuente efecto positivo sobre el recaudo de otros tributos; y (iii) el efecto sobre los precios al consumidor de la categoría gravada, cuya magnitud deberá estimar

³² Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (s. f.). Compilación jurídica DIAN, Concepto General 003744 de 2023 y Concepto 001169 de 2024 sobre los impuestos saludables.

el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el concepto que rinda durante el trámite.

VIII. Posibles conflictos de interés (Ley 2003 de 2019)

Se señala que, por tratarse de un proyecto de ley de carácter general, impersonal y abstracto, dirigido a un universo amplio e indeterminado de productores, importadores, comerciantes y consumidores de bebidas, no se identifican circunstancias que configuren un beneficio particular, actual y directo en cabeza de los congresistas que pueda dar lugar a conflicto de interés en los términos del artículo 286 de la Ley 5.^a de 1992. Lo anterior sin perjuicio del deber de cada congresista de examinar su situación particular y, de ser el caso, declarar el impedimento correspondiente.

IX. Proposición

Por las razones expuestas, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, por medio del cual se deroga el Capítulo I del Título X del Libro III del Estatuto Tributario — impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas.

De los Honorables Congresistas,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático