

Bogotá D.C., agosto de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Congreso de la República de Colombia

Asunto: Radicación Proyecto de Ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 154 y en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se adoptan medidas de alivio al costo de la canasta básica de los hogares de menores ingresos, se protege el comercio popular y se derogan el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente”*.

De los honorables Congresistas,

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se adoptan medidas de alivio al costo de la canasta básica de los hogares de menores ingresos, se protege el comercio popular y se derogan el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto aliviar el costo de la canasta básica de los hogares de menores ingresos y proteger las condiciones de abastecimiento de alimentos y bebidas a través del comercio popular, mediante la derogatoria del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.

Artículo 2. Derogatorias. Deróguense las siguientes disposiciones del Estatuto Tributario:

1. El Título X del Libro III, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, integrado por los artículos 513-1 a 513-5, que regulan el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas; los artículos 513-6 a 513-10, que regulan el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas; y los artículos 513-11 a 513-13, que contienen las disposiciones comunes a ambos tributos.
2. El numeral 13 del artículo 643, adicionado por el artículo 55 de la Ley 2277 de 2022.

Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

--	--

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes y contenido de las medidas que se derogan

El artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 adicionó el Título X al Libro III del Estatuto Tributario. Su Capítulo I, integrado por los artículos 513-1 a 513-5, creó y reguló el impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas (IBUA), definiendo su hecho generador, responsables, base gravable, tarifa y causación. Su Capítulo II, integrado por los artículos 513-6 a 513-10, hizo lo propio respecto del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas (ICUI). Su Capítulo III, integrado por los artículos 513-11 a 513-13, contiene las disposiciones comunes sobre sujeto activo, período gravable y declaración y pago.

Por su parte, el artículo 55 de la misma ley adicionó el numeral 13 al artículo 643 del Estatuto Tributario, con el fin de establecer la sanción por no declarar aplicable a los tributos del Título X. Ambos artículos, 54 y 55, integran el Título V de la Ley 2277 de 2022 y agotaron sus efectos con la incorporación de su contenido al Estatuto Tributario, razón por la cual la derogatoria recae sobre las disposiciones incorporadas y no sobre las normas que ordenaron su adición.

Conforme al artículo 513-4 del Estatuto Tributario, las tarifas del IBUA se expresan en pesos por cada cien mililitros de bebida, en función del contenido de azúcares añadidos, y a partir del año 2026 se ajustan anualmente en el mismo porcentaje en que se incrementa la Unidad de Valor Tributario. Conforme al artículo 513-9, la tarifa del ICUI fue del diez por ciento (10%) en 2023, del quince por ciento (15%) en 2024 y del veinte por ciento (20%) a partir de 2025.

Aunque los responsables formales de ambos tributos son el productor y el importador, su naturaleza indirecta determina que la carga económica se traslade al precio final. Los propios artículos 513-5 y 513-10 del Estatuto Tributario reconocen ese traslado al disponer que el impuesto constituye para el comprador un mayor valor del bien. El efecto se produce de manera simultánea sobre tres sujetos: el productor que liquida el tributo, el comerciante minorista que ve reducido su margen y su rotación, y el consumidor que paga el sobreprecio en el acto de compra.

II. Justificación: la regresividad de los gravámenes

Los impuestos indirectos que recaen sobre bienes de consumo masivo con demanda relativamente inelástica representan una proporción mayor del ingreso disponible de

los hogares de menores recursos. En el caso colombiano, la incidencia se concentra en los hogares de estratos 1, 2 y 3, que constituyen la mayoría de la población y que se abastecen principalmente en el canal tradicional.

La evidencia sobre el comportamiento del canal tradicional confirma el traslado del tributo al consumidor y su efecto sobre la estructura del gasto de los hogares. Según el estudio del comportamiento económico del canal tradicional elaborado por Fenaltiendas correspondiente al primer trimestre de 2026, el 50,45% de los tenderos considera que sus clientes cuentan con menos recursos frente al cierre de 2025, y el 45% de los compradores solicita con frecuencia marcas económicas y productos sustitutos más baratos, especialmente tras los incrementos de precios y la aplicación de los impuestos a ultraprocesados y bebidas azucaradas. La atribución de la sustitución de marcas a la aplicación de estos tributos proviene del propio estudio gremial, lo que constituye evidencia directa del traslado de la carga al consumidor final.

El mismo estudio evidencia el deterioro de las condiciones de operación del comercio minorista de barrio. El 47,27% de los negocios reporta una disminución en sus márgenes, lo que refleja una pérdida significativa en la capacidad de generar utilidades, y el 60,45% de los tenderos destina más del 10% de sus ingresos mensuales al pago de arriendo y servicios públicos, factor que el propio estudio identifica como la principal amenaza para la viabilidad de los establecimientos.

Las restricciones de abastecimiento agravan el cuadro. El 39,55% de los tenderos reporta mayores exigencias de sus proveedores, con exigencia de pago de contado en el 20,91% de los casos, reducción de plazos en el 11,82% y costos financieros adicionales en el 6,82%, situación que limita el flujo de caja y reduce la capacidad de maniobra del establecimiento.

Los indicadores de sostenibilidad confirman la fragilidad del canal. Aunque el 59,54% de las tiendas logra sostenerse más de seis meses, con un 33,18% hasta un año y un 26,36% más de un año, esa resistencia responde a ajustes defensivos y no a condiciones de operación favorables. Un 16,36% de los establecimientos se encuentra en situación crítica, con una sostenibilidad proyectada inferior a tres meses (Fenalco, <https://www.fenalco.com.co/blog/noticias-10/la-mayoria-de-tiendas-de-barrio-operan-en-modo-supervivencia-ante-caida-de-ingresos-y-presion-de-costos-en-2026-fenalco-8830>).

A las presiones de demanda y de costos se suman dos factores estructurales documentados en el mismo estudio. El 64% de los tenderos considera que la

inseguridad aumentó considerablemente, lo que ha llevado a la instalación de rejas, cámaras y alarmas, al cierre más temprano de los negocios y a la restricción de domicilios en ciertos horarios y zonas. De otra parte, el 85,45% de las tiendas no cuenta con sistemas de punto de venta y cerca de la mitad no emplea aplicaciones de mensajería ni redes sociales como herramientas comerciales, lo que restringe su capacidad de adaptación frente a la contracción del consumo.

Estas cifras adquieren relevancia por la magnitud del universo afectado. En Colombia operan alrededor de 450.000 tiendas de barrio, canal que sigue siendo fundamental para la distribución de productos de consumo masivo y punto de compra cotidiano de millones de hogares, particularmente en los estratos 1, 2 y 3.

III. Deficiencias técnicas en la delimitación de los hechos generadores

La configuración de los tributos que se derogan comprende partidas y subpartidas arancelarias correspondientes a bienes de consumo cotidiano de los hogares, entre ellas jugos de frutas y agua de coco, mezclas en polvo a base de café o té, aguas saborizadas, productos de panadería y galletería, cereales, conservas de hortalizas y frutas, confituras y mermeladas, salsas y condimentos, y preparaciones alimenticias no expresadas en otras partidas.

La técnica empleada para delimitar el gravamen combina criterios nutricionales de umbral con listados arancelarios y exclusiones nominadas, lo que ha producido tratamientos disímiles entre productos de composición semejante y ha generado dificultades interpretativas que la administración tributaria ha debido resolver mediante conceptos sucesivos. Esa complejidad se traslada como costo de cumplimiento a lo largo de la cadena y, finalmente, al precio que paga el consumidor.

IV. Coherencia con la política de protección del comercio popular

El ordenamiento jurídico colombiano ha avanzado en el reconocimiento del comercio popular, y en particular de la tienda de barrio, como componente esencial del abastecimiento de los hogares, mediante medidas de reducción de cargas administrativas, acceso a crédito y formación en herramientas digitales. Ese reconocimiento resulta incompleto mientras subsista una carga tributaria que incide de manera directa sobre la capacidad adquisitiva de los clientes de estos establecimientos y sobre su estructura de ingresos.

La presente iniciativa completa dicho marco normativo en la dimensión tributaria, atendiendo la fuente de presión que las medidas administrativas y de fomento no alcanzan a corregir.

V. Impacto fiscal

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se presenta el análisis del costo fiscal de la medida con fundamento en la información pública disponible sobre el recaudo efectivo de los tributos.

Durante el año 2024 el recaudo conjunto de ambos impuestos ascendió a \$2,9 billones, equivalentes al 1,1% del recaudo total de la vigencia. Entre enero y mayo de 2025 el recaudo alcanzó \$1,6 billones, con un incremento del 23% frente al mismo período del año anterior, de los cuales \$288.000 millones correspondieron a bebidas azucaradas y \$1,3 billones a productos comestibles ultraprocesados (El Nuevo Siglo, con base en informe de ANIF, <https://www.elnuevosiglo.com.co/economia/recaudo-de-impuestos-saludables-crecio-23-y-llego-16-billones-mayo>).

La desagregación por tributo evidencia una marcada asimetría. Entre enero y noviembre de 2024 se recaudaron \$2,2 billones por concepto de ambos impuestos, de los cuales \$288 mil millones correspondieron a las bebidas azucaradas y \$1,9 billones a los alimentos ultraprocesados (ANIF, <https://www.anif.com.co/informe-semanal/ano-nuevo-impuestos-nuevos-se-activa-un-nuevo-tramo-de-los-impuestos-saludables/>). El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas aporta, en consecuencia, una fracción minoritaria del recaudo conjunto, cercana al trece por ciento (13%), pese a ser el gravamen de mayor incidencia sobre la percepción de precio del consumidor y sobre la rotación del canal tradicional.

El costo fiscal de la derogatoria debe valorarse frente a los efectos que los tributos producen sobre la base gravable de otros impuestos. La contracción del consumo formal, la sustitución hacia productos de menor precio y el desplazamiento de operaciones hacia canales informales inciden sobre el recaudo del impuesto sobre las ventas, del impuesto sobre la renta de los agentes de la cadena y de los tributos territoriales asociados a la actividad comercial. El costo neto de la medida resulta, por tanto, inferior a su costo bruto.

	I. Actividad Interna
--	-----------------------------

	Impuestos saludables - Bebidas azucaradas	Impuestos saludables - Comestibles ultraprocesados
2024	488.980	2.393.355
2025	518.027	2.806.090
2026(p)	361.719	1.174.988

Fuente: DIAN

VI. Marco constitucional y legal

Artículos 150 numerales 11 y 12, 154, 338 y 363 de la Constitución Política; artículo 7 de la Ley 819 de 2003; Título X del Libro III y numeral 13 del artículo 643 del Estatuto Tributario; artículos 54 y 55 de la Ley 2277 de 2022.

De conformidad con el inciso final del artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes. La derogatoria de un tributo no constituye exención ni tratamiento preferencial en favor de contribuyente determinado, por lo que no se encuentra sujeta a la reserva de iniciativa gubernamental prevista en el inciso segundo del mismo artículo.

VII. Conflicto de intereses

En cumplimiento del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se advierte que podría configurarse conflicto de interés en los congresistas que, por sí o por medio de sus parientes en los grados previstos en la ley, tengan la calidad de productores o importadores de los bienes gravados con los impuestos que se derogan. La descripción anterior no releva al congresista de realizar su propio análisis, conforme a los criterios fijados por el Consejo de Estado.

De los honorables Congresistas,

