



Bogotá, 4 de agosto de 2026

Señor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Congreso de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su conducto nos permitimos poner a consideración de la Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario — impuestos saludables a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas — y se dictan otras disposiciones"*

Atentamente,

CAROL STEFANNY BORDA ACEVEDO Representante a la Cámara Bogotá Salvación Nacional	
---	--

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026

"Por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario — impuestos saludables a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas — y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1.º — DEROGATORIA. Deróguense en su integridad los artículos 513-1, 513-2, 513-3, 513-4, 513-5, 513-6, 513-7, 513-8, 513-9, 513-10, 513-11, 513-12 y 513-13 del Estatuto Tributario, que conforman el Título X del Libro III ("Impuestos Saludables"), adicionados por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, correspondientes al impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y al impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las obligaciones formales y sustanciales causadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su causación, sin perjuicio de la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria.

ARTÍCULO 2.º — VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el artículo 54 y los incisos del artículo 96 de la Ley 2277 de 2022 que fijan la entrada en vigencia de los impuestos previstos en el Título X del Libro III del Estatuto Tributario, así como todas las disposiciones que le sean contrarias.

CAROL STEFANNY BORDA ACEVEDO Representante a la Cámara Bogotá Salvación Nacional	
---	--

"Por medio de la cual se deroga el Título X del Libro III del Estatuto Tributario — impuestos saludables a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas — y se dictan otras disposiciones"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto

El proyecto tiene por objeto derogar los artículos 513-1 a 513-13 del Estatuto Tributario, que conforman el Título X del Libro III ("Impuestos Saludables"), eliminando el IBUA y el ICUI en todos sus elementos esenciales —sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa— así como sus obligaciones formales asociadas (declaración, causación, régimen sancionatorio). El proyecto consta de dos artículos sustanciales: (i) la derogatoria expresa e integral del Título X del Estatuto Tributario, y (ii) la vigencia.

El fin de salud pública invocado al momento de crear estos tributos era, en abstracto, constitucionalmente legítimo, y la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 mediante Sentencia C-435 de 2023 (por los cargos de forma y de fondo examinados), aval reiterado frente a un cargo distinto —relativo a las exclusiones previstas para determinados productos— mediante Sentencia C-006 de 2026.

Pero la validez en abstracto de un tributo al momento de su creación y su justificación material tras tres años de vigencia plena son dos cosas totalmente distintas. Transcurridos tres años desde su entrada en vigencia y con las tarifas ya escaladas a su nivel máximo, la evidencia disponible —oficial, académica y gremial— permite concluir que: (i) el recaudo generado es fiscalmente marginal frente a la complejidad administrativa que impone a toda la cadena de producción y comercialización; (ii) el Estado colombiano no cuenta con evidencia estadística oficial y actualizada que permita atribuir al tributo una mejora verificable en los indicadores de salud pública que se invocaron para justificarlo; (iii) el diseño del gravamen es estructuralmente regresivo, confirmado tanto por la teoría tributaria como por la evidencia empírica nacional e internacional; (iv) en amplias zonas del territorio nacional, afectadas por brechas estructurales de acceso a agua potable, el impuesto grava el único bien líquido de consumo masivo efectivamente disponible, sin ofrecer sustitutos reales; y (v) el tributo ha coincidido con un deterioro documentado y creciente en la sostenibilidad del canal tradicional de comercio —las tiendas de barrio—, principal red de abastecimiento de los hogares de menores ingresos del país.

Ponderados estos cinco órdenes de razones frente al beneficio marginal y no demostrado que el tributo reporta, el IBUA y el ICUI no superan el juicio de proporcionalidad que debe orientar toda intervención tributaria correctiva, y su permanencia en el ordenamiento jurídico no encuentra justificación suficiente. Los siete argumentos que se desarrollan en la sección III de este documento son independientes entre sí y cada uno de ellos, por separado, sustenta la derogatoria. Su concurrencia conduce a la eliminación integral del Título X del Estatuto Tributario, que es lo que este proyecto de ley propone.

II. 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 con fines correctivos o pigouvianos: el IBUA, cuyo hecho generador recae sobre bebidas ultraprocesadas azucaradas y sobre concentrados, polvos y jarabes que, tras su mezcla o dilución, permiten obtener bebidas azucaradas; y el ICUI, cuyo hecho generador recae sobre productos comestibles ultraprocesados industrialmente a los que se hayan adicionado azúcares, sodio y/o grasas, cuando su contenido supere los siguientes umbrales por cada 100 gramos: sodio igual o superior a 1 mg/kcal y/o 300 mg/100 g; azúcares iguales o superiores al 10 % del total de energía proveniente de azúcares libres; y grasas saturadas iguales o superiores al 10 % del total de energía proveniente de grasas saturadas¹.

Ambos tributos son monofásicos: se causan una sola vez, en cabeza del productor o del importador, en la producción, la venta, el retiro de inventarios o la importación (arts. 513-1 y 513-6 E.T.)². El comerciante minorista que se limita a revender el producto ya gravado no es responsable jurídico del impuesto, pero lo absorbe como mayor costo de adquisición y lo traslada, total o parcialmente, vía precio al consumidor final.

Las tarifas se diseñaron de forma escalonada hasta alcanzar su plena aplicación en 2025. Para el ICUI: 10 % en 2023, 15 % en 2024 y 20 % desde 2025 (art. 513-9 E.T.)³. Para el IBUA, la tarifa se expresa en pesos por cada 100 mililitros según el contenido de azúcar añadida, con incrementos escalonados hasta 2025 (art. 513-4 E.T.).

¹Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2023). Concepto General 003744 de 2023 sobre los impuestos saludables (art. 513-6 del Estatuto Tributario).

https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_3744_2023.htm

²Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2277 de 2022, artículo 54 (arts. 513-1 y 513-6 del Estatuto Tributario). <https://www.dian.gov.co/normatividad/Documents/Titulo-III-Ley-2277-de-13122022.pdf>

³Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2024). Concepto 001169 de 2024 (art. 513-9 del Estatuto Tributario, ejemplo de liquidación al 15 %).

https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_1169_2024.htm

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 de origen animal (leche, quesos, carnes y algunos embutidos, entre otros) vulnerarían la igualdad y la equidad tributaria frente a productos vegetales sustitutos gravados. La Corte declaró exequibles los apartes demandados, al considerar que dichas exclusiones se fundan en criterios técnicos objetivos del diseño del impuesto —y no en el origen animal o vegetal del producto— 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 (arts. 150.12 y 338 C. P.). La cosa juzgada constitucional recae sobre la validez de la norma frente a la Constitución, no sobre su mérito de política pública.

En términos de recaudo, según el informe del Centro de Estudios Económicos ANIF sobre la evolución de los impuestos saludables, con base en cifras de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los impuestos saludables aportaron cerca de \$2,9 billones en 2024 y \$1,6 billones acumulados con corte a mayo de 2025. Estos valores equivalen, respectivamente, al 1,1 % del recaudo bruto total de la Nación para 2024, y al 1,3 % del recaudo bruto percibido exclusivamente en los primeros cinco meses de 2025.⁶ Estos elementos de contexto, desarrollados con mayor detalle en la sección III, resultan determinantes para el juicio de ponderación que sustenta la derogatoria propuesta.

III. Justificación

Las siete líneas argumentativas que se desarrollan a continuación se refuerzan mutuamente y, valoradas en conjunto, justifican derogar este impuesto.

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

⁵Corte 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>

⁶ANIF 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/>

a. Afectación de la canasta familiar y al mínimo vital por la ausencia de mecanismos redistributivos compensatorios

El impuesto no grava los alimentos básicos no procesados —frutas, verduras, tubérculos, hortalizas, granos, huevos— porque estos, por definición, no cumplen los presupuestos técnicos de "producto ultraprocesado" del hecho generador⁷. Adicionalmente, y de forma distinta, la propia Ley excluyó de manera expresa ciertos productos de origen animal —leche, quesos, carnes y algunos embutidos, entre otros— que sí podrían cumplir los umbrales técnicos de sodio o grasas saturadas, exclusión cuya validez constitucional fue recientemente confirmada por la Corte en Sentencia C-006 de 2026 frente al cargo de trato desigual frente a sustitutos vegetales⁸.

No resulta, en consecuencia, técnicamente preciso sostener que el tributo grave la alimentación esencial en su conjunto. El argumento jurídicamente relevante es más específico: el impuesto recae sobre un segmento de consumo popular y frecuente —bebidas gaseosas, jugos, golosinas, embutidos gravados y productos de panadería industrial—, sin que exista, para compensar su impacto en los hogares de menores ingresos, ningún instrumento redistributivo focalizado.

Esta ausencia resulta significativa al contrastarla con el diseño de otros tributos indirectos del ordenamiento colombiano. El IVA cuenta con un mecanismo de compensación expresamente diseñado para mitigar su efecto regresivo: el programa de Devolución del IVA, a cargo del Departamento para la Prosperidad Social, que realiza transferencias monetarias no condicionadas periódicas a los hogares en pobreza y pobreza extrema identificados en el Sisbén IV⁹. El IBUA y el ICUI no cuentan con ningún instrumento equivalente: el recaudo se destina de forma genérica al presupuesto general de la nación, sin que exista una transferencia o subsidio focalizado y trazable hacia los hogares que, según se documenta en el literal c) siguiente, soportan proporcionalmente una mayor carga del tributo.

La propia literatura económica favorable a este tipo de tributos reconoce que su justificación distributiva depende críticamente de un supuesto que el diseño colombiano no cumple: que el recaudo se recicle hacia los hogares de menores ingresos. El análisis sobre impuestos

⁷Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2024). Concepto 001169 de 2024, con remisión al artículo 3 de la Resolución 810 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social (definición de producto alimenticio ultraprocesado). https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_1169_2024.htm

⁸Corte Constitucional de Colombia. (2026). Sentencia C-006 de 2026, Expediente D-15.865 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30056067>

⁹Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2024). Programa de Devolución del IVA. <https://prosperidadsocial.gov.co/iva/>

correctivos regresivos concluye que la carga financiera de un impuesto a las bebidas azucaradas recae desproporcionadamente sobre los hogares pobres y que su legitimidad, en términos de bienestar, exige compensar esa carga mediante transferencias focalizadas financiadas con el propio recaudo.¹⁰

En ausencia de todo mecanismo de esa naturaleza, el IBUA y el ICUI operan como lo que esa literatura denomina un impuesto correctivo regresivo sin compensación: los defensores académicos de estos tributos admiten que la medida empeora el bienestar de los hogares de menores ingresos. La experiencia comparada confirma esta omisión estructural: en el caso mexicano se ha documentado que el recaudo del tributo no se destinó a mejorar la infraestructura de agua potable —el sustituto que la política presupone disponible—, de modo que la carga recayó sobre los hogares vulnerables sin que el Estado devolviera valor por la vía que habría podido neutralizar su regresividad.¹¹

Para determinar si el tributo compromete el mínimo vital es necesario precisar cuáles son los productos de primera necesidad de la población más vulnerable. El referente idóneo para ello no es la canasta con la que el DANE calcula el Índice de Precios al Consumidor, sino la Canasta Básica de Alimentos que la misma entidad emplea para fijar las líneas de pobreza y de pobreza extrema. Esta última identifica los alimentos que la población efectivamente adquiere para alcanzar el mínimo de calorías indispensables para subsistir, pues se construye con dos filtros: solo incluye productos cuya frecuencia de consumo supera el diez por ciento (10%) y cuya demanda es inelástica, esto es, que se siguen comprando aun cuando su precio aumenta. Quedan así excluidos los bienes de lujo y los fácilmente sustituibles.¹²

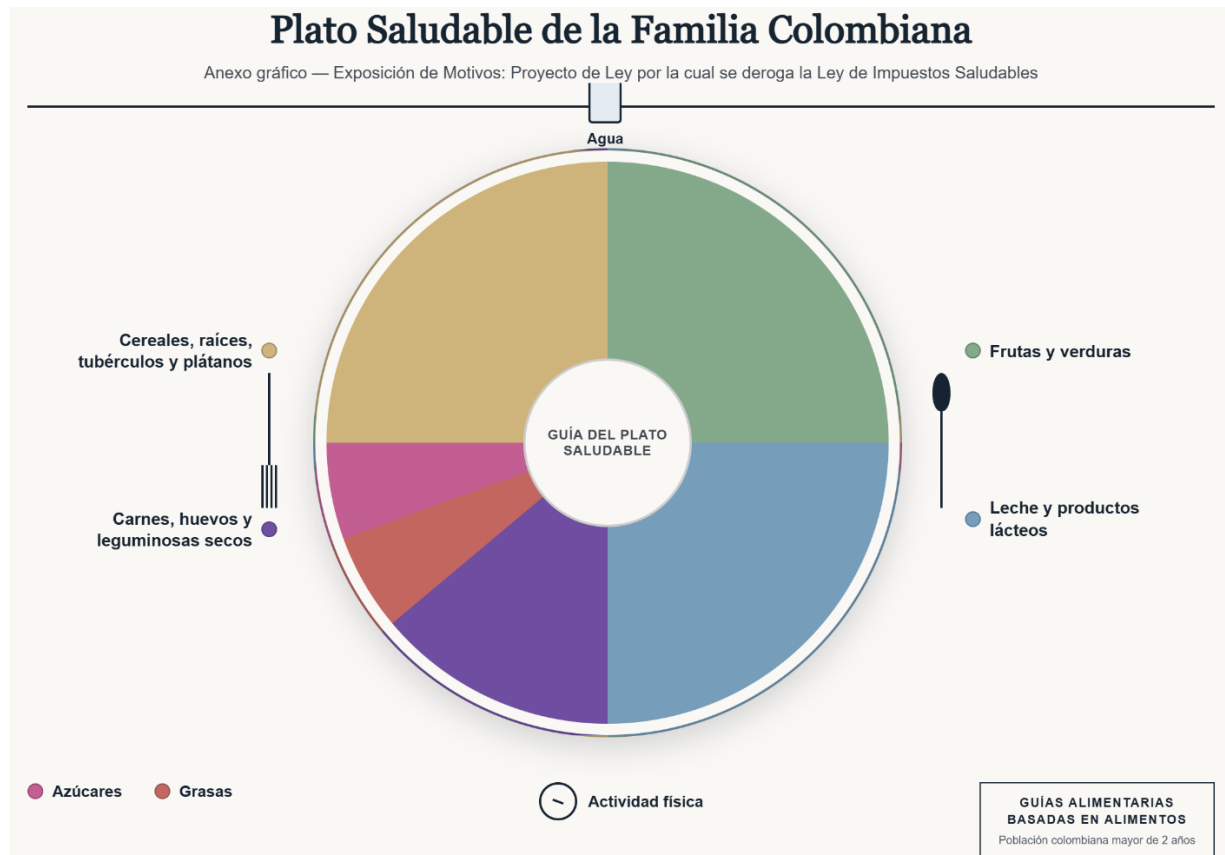
El análisis debe ser diferencial, porque no toda la población tiene la misma posibilidad de acceder a una alimentación completa. Así, conviene distinguir dos dietas: por un lado, la dieta saludable incluye, de forma equilibrada, cereales, tubérculos, verduras, frutas, lácteos y fuentes de proteína, con una porción moderada de grasas y azúcares. Bajo los estándares del

¹⁰ Allcott, H., Lockwood, B. B., y Taubinsky, D. (2019). Regressive sin taxes, with an application to the optimal soda tax. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1557-1626; y Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 202-227. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.33.3.202>

¹¹ Hager, B. (2021). Soda, Water, and Convenience: An Evaluation of the Mexican Soda Tax (Honors Thesis n.º 1620). University of Mississippi. Disponible en: https://egrove.olemiss.edu/hon_thesis/1620. El estudio documenta, con base en datos del Banco Mundial y del INEGI, el rezago de México en acceso a agua gestionada de forma segura, el aumento de las ventas de agua embotellada tras el impuesto y que el recaudo no se destinó a mejorar la infraestructura de agua potable.

¹² Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). Pobreza monetaria: actualización metodológica (nuevas líneas de pobreza). Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/pobreza_monetaria_actualizacion_metodologica_2019-nuevas-lineas.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)¹³ un plato de comida “saludable” para la familia colombiana debe contener lo siguiente:



Por otro lado, la dieta suficiente en energía se limita al mínimo de calorías necesarias para desempeñar la jornada diaria. Un estudio conjunto de la FAO, el FIDA, la OMS, el PMA y el UNICEF concluyó que una dieta saludable cuesta alrededor de cinco veces más que una dieta que solo cubre las necesidades de energía, y un sesenta por ciento (60 %) más que una que solo cubre los nutrientes esenciales; su costo supera el umbral internacional de pobreza de 1,90 dólares PPA diarios, lo que la sitúa fuera del alcance de quienes viven en la pobreza o cerca de ella.¹⁴ Para esa población el objetivo realista no es la dieta saludable, sino garantizar la dieta suficiente en energía. Por lo tanto, gravar los productos que la componen afecta el núcleo esencial del mínimo vital, que es la subsistencia.¹⁵

¹³ ICBF. (2018.). Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la población colombiana mayor de 2 años. Manual para facilitadores.

¹⁴ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2020). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables. Roma, FAO. <https://doi.org/10.4060/ca9692es>

¹⁵ EAT-Lancet Commission. (2019). Resumen del informe (versión en español). Disponible en: https://eatforum.org/content/uploads/2019/04/EAT-Lancet_Commission_Summary_Report_Spanish.pdf. Sobre la composición de la dieta saludable puede consultarse, además, el Ministerio de Salud y Protección Social, Estrategia de promoción de la alimentación saludable, disponible en:

Aplicado este criterio, el ICUI grava aproximadamente el veintiuno coma treinta y seis por ciento (21,36 %) de los productos que integran la Canasta Básica de Alimentos del DANE. No se trata de bienes de lujo ni fácilmente sustituibles, sino de alimentos procesados de bajo costo de los que la población vulnerable obtiene buena parte de sus cereales y de su proteína. Todos ellos quedan sujetos al ICUI con la tarifa del veinte por ciento (20 %). Los principales productos gravados son los siguientes:

Producto de la Canasta Básica de Alimentos	Partida o subpartida arancelaria
Cereales para el desayuno	19.04
Arepas	19.05
Galletas de sal	19.05
Galletas de dulce	19.05
Galletas integrales	19.05
Salchichas	16.01
Jamón y jamoneta	16.01
Chorizo	16.01
Longaniza, génova, salami, cábano y paté	16.01
Leche en polvo	04.04.90.00.00
Queso campesino	04.04.90.00.00
Mantequilla de vaca	04.04.90.00.00
Compotas	20.07
Gelatinas, flanes y pudines	20.07
Dulces, confites, caramelos, bombones, chocolatinas, chicles, masmelos y cocadas	17.04
Helados	21.05
Gelatinas, flanes y pudines en polvo	17.04
Salsa de tomate	21.03
Mayonesa	21.03
Mostaza y salsa rosada	21.03
Otras salsas	21.03
Cominos	21.03
Color	21.03
Ajo en polvo o en pasta	21.03
Hierbas culinarias	21.03
Caldos y consomés concentrados	21.03
Frituras	17.04

Producto de la Canasta Básica de Alimentos	Partida o subpartida arancelaria
Chocolate en pastillas	18.06
Chocolate instantáneo	18.06
Polvo para preparar bebidas achocolatadas	18.06

La razón por la que estos productos integran la dieta de la población de menores ingresos es económica. Los alimentos procesados suelen tener un menor costo de adquisición y menos perecederos que sus alternativas frescas, y sin dependencia de cadenas de frío ni de transporte a las que muchos hogares no tienen acceso. Por ello, en no pocos casos, son la única fuente asequible de proteína y de calorías. El Programa Mundial de Alimentos estimó que cerca del diecisiete por ciento (17 %) de la población presenta brechas significativas en el acceso a los alimentos —hogares que no consumen alimentos básicos a diario y que rara vez acceden a fuentes de proteína—, con mayor incidencia en Sucre, Arauca y Magdalena.¹⁶

La incidencia regresiva de la medida también ha sido cuantificada. El Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana estimó la proporción del ingreso que cada rango destina al pago de los impuestos saludables, con el siguiente resultado:¹⁷

Rango de ingreso mensual (COP)	Porcentaje del ingreso destinado a los impuestos saludables
\$0 – \$171.077	3,01 %
\$171.077 – \$586.633	1,13 %
\$586.633 – \$908.311	0,85 %
\$908.311 – \$1.142.270	0,83 %
\$1.142.270 – \$1.439.292	0,71 %
\$1.439.292 – \$1.830.645	0,65 %
\$1.830.645 – \$27.169.482	entre 0,65 % y 0,07 %

El hogar del rango más bajo destina a estos impuestos una proporción de su ingreso muy superior a la del rango más alto, lo que confirma el carácter regresivo del gravamen sobre el consumo de subsistencia.

A lo anterior se suma que el ICUI es un tributo nuevo que se acumula con el impuesto sobre las ventas. Con su entrada en vigencia, productos de primera necesidad que estaban excluidos del IVA pasaron a estar gravados, y otros que tributaban a la tarifa especial del

¹⁶ Programa Mundial de Alimentos (PMA/WFP). Evaluación de la seguridad alimentaria de los hogares en Colombia. Los mayores porcentajes de consumo de alimentos deficiente o limítrofe se registran en Sucre (16 %), Arauca (14 %) y Magdalena (12 %).

¹⁷ Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. Estimación de la incidencia distributiva de los impuestos saludables (IBUA e ICUI) por rango de ingreso.

cinco por ciento (5 %) quedaron sujetos, de forma simultánea, al IVA y al ICUI. Algunos ejemplos ilustran el efecto acumulado:

Producto (partida)	Tratamiento actual en el IVA	Efecto del ICUI
Componentes naturales de la leche (04.04.90.00.00), salvo arequipe y dulce de leche	Excluido de IVA	Pasa a estar gravado con el ICUI (10 % → 20 %)
Productos de panadería y galletería (19.05), salvo pan y obleas	Excluido de IVA	Pasa a estar gravado con el ICUI (10 % → 20 %)
Embutidos (16.01), salvo salchichón, mortadela y butifarra	IVA del 5 % o del 19 %	IVA (5 % / 19 %) + ICUI (10 % → 20 %)
Chocolate y preparaciones con cacao (18.06), salvo chocolate de mesa	IVA del 5 % o del 19 %	IVA (5 % / 19 %) + ICUI (10 % → 20 %)
Artículos de confitería sin cacao (17.04)	IVA del 19 %	IVA (19 %) + ICUI (10 % → 20 %)

En síntesis, al gravar los productos más económicos de los que depende la subsistencia de la población vulnerable, el ICUI ha demostrado ser un tributo ineficiente que no genera una sustitución real de consumo hacia alimentos frescos, sino un sobre costo directo sobre la dieta de subsistencia de los hogares vulnerables. Estos productos, aunque no sean los más saludables, constituyen para esa población condiciones económicas indispensables para la dignificación de la persona. La derogatoria del tributo elimina esa afectación y devuelve la definición de la política nutricional a instrumentos que no comprometan la subsistencia.

De esta forma, incluso con la una eventual creación de un mecanismo compensatorio se mantendrían sin solución los demás argumentos desarrollados en esta sección: no aumentaría el recaudo marginal del literal b), no acreditaría la eficacia en salud pública ausente en el literal h), no restituiría el sustituto de hidratación inexistente en las zonas sin acueducto del literal f), y no revertiría el deterioro de las tiendas de barrio ni el efecto inflacionario diferencial de los literales g) y d). La respuesta proporcionada al conjunto de problemas aquí documentados es la derogatoria integral del tributo.

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

El artículo 363 de la Constitución Política consagra la eficiencia como uno de los pilares del sistema tributario, entendida no solo 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 y acumulativos: 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 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, para la cual un sistema tributario simple es aquel que minimiza la complejidad con el fin de reducir los costos de aplicación, administración y cumplimiento¹⁸.

El recaudo de los impuestos saludables representó apenas el 1,1 % del recaudo tributario nacional en 2024 y el 1,3 % a mayo de 2025, según el informe de ANIF antes citado¹⁹. En términos absolutos, los \$2,9 billones que ambos tributos aportaron en 2024 deben contrastarse con un recaudo neto que en 2025 ascendió a \$270,4 billones²⁰. La magnitud de estos gravámenes no es la variable de la que depende la sostenibilidad de las finanzas públicas. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) certificó que el recaudo tributario de 2024 fue \$71,2 billones (4,2 % del PIB) inferior al programado en el Presupuesto General de la Nación²¹, desviación equivalente a casi veinticinco veces el total generado por los impuestos saludables en el mismo año. Su eventual eliminación no compromete, en consecuencia, la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La eficiencia, así entendida, impone un juicio de proporcionalidad entre el rendimiento de un tributo y el costo de obtenerlo, juicio que no es ajeno a la técnica tributaria colombiana. La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios explicó que la razón por la cual las legislaciones excluyen a las pequeñas empresas del régimen del impuesto sobre las ventas mediante umbrales de registro es doble. En este sentido, los costos de cumplimiento pueden resultar desproporcionados frente al volumen de negocios del obligado y los costos que asume la administración pueden resultar desproporcionados frente a los ingresos potenciales del tributo²². Con idéntico criterio, 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

¹⁸Comisión 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.

¹⁹ANIF 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/>

²⁰Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2026). Seguimiento fiscal, febrero de 2026.

²¹Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2025). Seguimiento fiscal e Informe al Congreso de la República.

²²Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. OECD – DIAN – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, p. 73.

administrativa²³. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados reúnen ambas características.

El costo de administrar estos tributos no proviene de su tarifa sino de su diseño. La experiencia comparada que examinó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria mostraba que los países pioneros en gravar las bebidas azucaradas adoptaron, en todos los casos, un impuesto específico unificado por litro de producto²⁴. El ICUI se apartó de ese modelo: condiciona el hecho generador a una verificación nutricional por referencia comercial, pues obliga a establecer, producto por producto, el contenido de azúcares añadidos, la relación entre el sodio y las kilocalorías y el contenido de grasas saturadas. Un tributo de clasificación de esta naturaleza genera un costo de fiscalización que crece con el número de referencias existentes en el mercado y no con el recaudo obtenido.

Ese costo es verificable en la práctica administrativa: en menos de dos años la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales debió expedir un concepto general sobre los impuestos saludables y cuatro adiciones sucesivas, además de habilitar formularios específicos para su liquidación y pago en la importación²⁵. A ello se agrega la periodicidad del gravamen: el artículo 513-2 del Estatuto Tributario fija un período gravable bimestral, de manera que cada responsable presenta seis declaraciones al año por un tributo que aporta el 1,3 % del recaudo nacional.

La dificultad que genera este diseño no es solo de gestión: es de prueba. Establecer si un producto está gravado con el ICUI exige verificar de manera concurrente cuatro condiciones: que se trate de un producto comestible, que se encuentre comprendido en alguna de las partidas arancelarias enumeradas en el artículo 513-6 del Estatuto Tributario, que haya sido ultraprocesado industrialmente y que su contenido supere los umbrales que la misma disposición fija —sodio igual o superior a 1 miligramo por kilocaloría o a 300 miligramos por cada 100 gramos; azúcares libres iguales o superiores al 10 % del total de energía; grasas saturadas iguales o superiores al 10 % del total de energía—²⁶.

Tampoco es posible apoyar la fiscalización en el etiquetado frontal de advertencia, porque la presencia de un sello no implica que el producto esté gravado. Ambos regímenes responden

²³ 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.

²⁴ *Ibíd.*, párr. 88, p. 186.

²⁵ *Ibíd.*, p. 131.

²⁶ Estatuto Tributario, artículo 513-6, adicionado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022.

a supuestos distintos: el reglamento técnico contenido en la Resolución 810 de 2021, modificada por la Resolución 2492 de 2022, contempla cinco sellos —exceso de sodio, de azúcares, de grasas saturadas, de grasas trans y presencia de edulcorantes—, mientras que el hecho generador del ICUI atiende únicamente a tres nutrientes; el etiquetado se aplica a todo alimento envasado, mientras que el tributo se circunscribe a las partidas arancelarias enumeradas en la ley; y su vigilancia corresponde al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y no a la administración tributaria²⁷.

A ello se suma que el dato sobre el cual descansa el hecho generador no es un dato cierto sino declarado: el propio reglamento técnico acepta, para verificar el cumplimiento de la declaración nutricional, un exceso no mayor del 20 % sobre el valor declarado en la etiqueta tratándose de calorías, azúcares, grasa total, grasa saturada, grasa trans, colesterol o sodio, y radica en el fabricante la responsabilidad por la veracidad de esos valores²⁸. Un tributo cuyo hecho generador se define por umbrales de contenido nutricional, aplicado sobre una base informativa que admite una desviación de esa magnitud, exigiría de la administración un contraste analítico de laboratorio referencia por referencia para el que no dispone de competencia técnica ni de infraestructura. La determinación del tributo queda así entregada a la autoliquidación del responsable, con el consiguiente riesgo de erosión del recaudo y de controversias de resultado incierto.

Los costos de cumplimiento tributario tienen un componente fijo considerable y, por esa razón, imponen una carga relativamente mayor a las empresas pequeñas cuando se miden como porcentaje de sus ingresos brutos²⁹. 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 tamaño³⁰. 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 grandes³¹ y, de acuerdo con el estudio de

²⁷ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 810 de 2021, modificada por la Resolución 2492 de 2022 y corregida por la Resolución 254 de 2023.

²⁸ Resolución 810 de 2021, numeral 10.6, literales a) y b).

²⁹ Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia [INCP]. (2026). Principales riesgos tributarios que enfrentan las Pymes y sus asesores.

³⁰ 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. 62, p. 132.

³¹ Parlamento Europeo. (2025). Report on the role of simple tax rules and tax fragmentation in European competitiveness (A10-0155/2025), apartado 5.

la propia Comisión Europea sobre veinte jurisdicciones, la empresa promedio destina el 2,5 % de su facturación al cumplimiento de sus obligaciones tributarias³².

Aunque el IBUA y el ICUI son monofásicos y recaen 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.

El impacto sobre ese canal está documentado: según la encuesta de FENALTIENDAS, el 67 % de las tiendas de barrio resultó afectado por los denominados impuestos saludables, 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 3³³. La carga alcanza también a los pequeños productores que sí son responsables del tributo —panaderías, pastelerías y procesadores de alimentos de escala regional—, para quienes las obligaciones formales representan una proporción de los ingresos muy superior a la que representan para un gran productor industrial.

La supresión de estos gravámenes no desconoce la finalidad de salud pública que se invocó al crearlos; 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 adoptarlo³⁴. 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 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

³² Comisión Europea, Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes. Study on tax compliance costs for SMEs.

³³ FENALCO – FENALTIENDAS. (2025). Encuesta Fenalttiendas: la crisis de las tiendas de barrio se agrava significativamente en Colombia [comunicado de prensa].

³⁴ 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. 92, p. 187.

el que advirtió que Colombia ha implementado veintiún (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 simplificación³⁵. La derogatoria de dos tributos de recaudo marginal, diseño clasificatorio y periodicidad bimestral constituye una medida de simplificación en el sentido preciso de esa recomendación.

c. 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 Engel —principio consolidado de la ciencia económica según el cual, a menor ingreso del hogar, mayor es la proporción del gasto destinada a alimentos—, 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.

La evidencia empírica confirma esta hipótesis. En México, el caso internacional con mayor trayectoria de estudio, la literatura publicada en Salud Pública de México documenta que los hogares de menor nivel socioeconómico redujeron en mayor proporción su consumo de bebidas azucaradas y de alimentos no básicos densamente energéticos tras la implementación del impuesto que los hogares de mayor nivel socioeconómico³⁶.

En Colombia, el informe de ANIF documenta cambios diferenciados de consumo por nivel de ingreso entre 2022 y 2024³⁷. El estudio de pseudo-paneles antes citado encontró, adicionalmente, que los efectos disuasorios del tributo que sobrevivieron estadísticamente en 2025 se concentraron exclusivamente en los hogares de menores ingresos y de mayor consumo histórico, hallazgo que el propio estudio interpreta como confirmación parcial de la hipótesis de regresividad conductual del gravamen³⁸. El mismo estudio precisa que el

³⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2024). OECD economic surveys: Colombia 2024. OECD Publishing.

³⁶ Colchero, M. A., Paraje, G., y Popkin, B. M. (2018). Posicionamiento sobre los impuestos a alimentos no básicos densamente energéticos y bebidas azucaradas. Salud Pública de México, 60(5), 586–591.
<https://www.scielosp.org/article/spm/2018.v60n5/586-591/>

³⁷ 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/>

³⁸ Fundación a Ciencia Cierta. (2025). Metodología para la caracterización del perfil de hogares consumidores de bebidas azucaradas (2023) y evaluación de impacto de los impuestos saludables (2024 y 2025) mediante pseudo-paneles en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) [Documento técnico].

determinante más robusto del consumo sostenido no es el nivel de ingreso per se, sino la inserción laboral del hogar, lo que ubica la regresividad en el segmento de mayor vulnerabilidad social: los hogares pobres sin empleo formal.

Un estudio de Fedesarrollo, mediante un modelo cuadrático de demanda (QUAIDS), fue diseñado específicamente para evaluar este riesgo distributivo antes de la implementación del tributo, reconociendo la regresividad potencial como una variable central de diseño de política pública³⁹. La evidencia recopilada durante los tres años de vigencia del tributo confirma que ese riesgo se materializó.

La objeción según la cual la mayor reducción de consumo en los hogares pobres sería un resultado positivo en términos de salud confunde dos preguntas distintas: si el cambio de conducta inducido por el precio es deseable desde la perspectiva de salud pública — pregunta que, como se documentó en el literal h), el Estado no puede responder hoy con evidencia oficial concluyente— y si la carga económica del tributo se distribuye equitativamente entre los contribuyentes, que es el estándar exigido por el artículo 363 de la Constitución Política. La regresividad aquí documentada, sumada a la ausencia de evidencia sobre el efecto benéfico que se invoca para excusarla, no deja margen para sostener el tributo. La evidencia comparada respalda esta conclusión: un estudio de la Tax Foundation (Ross y Lozano-Rojas, 2018, pp. 1, 8 y 15) documenta que un impuesto a las bebidas azucaradas es regresivo en los tramos de menor ingreso y que su tasa media decrece con el ingreso, aunque la mayor parte del recaudo provenga de hogares de ingreso medio.⁴⁰

d. Efecto inflacionario diferencial y sostenido sobre los productos gravados

Las series mensuales de la Bitácora Económica de Fenalco, construidas a partir del Índice de Precios al Consumidor del DANE, documentan un efecto inflacionario diferencial, sectorial y sostenido en el tiempo sobre los productos específicamente gravados por el tributo, muy superior a la inflación general de alimentos en cada uno de los cortes disponibles: en febrero de 2024, frente a una inflación de alimentos de 0,48 % mensual, las golosinas subieron 3,66 %, las gaseosas 1,22 % y las carnes procesadas 1,64 %, es decir, entre dos y medio y ocho veces la inflación de alimentos de ese mes⁴¹; en enero de 2025, frente a una inflación total de

³⁹Fedesarrollo. (2021). Elementos para el diseño de un impuesto a alimentos y bebidas altos en sodio, grasas y/o azúcares en Colombia [Repositorio institucional]. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4211>

⁴⁰ 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.

⁴¹Fenalco. (2024). Bitácora Económica, febrero de 2024. <https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/bitacora-economica-febrero-2024-2629>

5,22 % y de alimentos de 4,49 % según el DANE, las golosinas subieron 53,48 % anual —más de diez veces la inflación de alimentos— y las gaseosas 3,27 % solo en ese mes⁴².

Esta persistencia temporal —replicada en distintos cortes mensuales, con la particularidad de que la brecha se amplió a medida que la tarifa del ICUI escaló del 10 % al 20 % entre 2023 y 2025— constituye evidencia de un efecto causal directo: el momento y la magnitud de los incrementos de precio en los productos gravados coinciden sistemáticamente con los incrementos programados de la tarifa legal del tributo, mientras que el resto de la canasta de alimentos, no sujeta al gravamen, no exhibe ese mismo patrón de incrementos recurrentes y proporcionales.

En varios de los cortes mensuales sistematizados por Fenalco, el incremento porcentual observado en el precio al consumidor de los productos gravados superó el incremento porcentual nominal de la tarifa legal aplicable en ese mismo período, lo que agrava el impacto del tributo sobre el presupuesto de los hogares de menores ingresos, que destinan una mayor proporción de su gasto a estos productos, según se documentó en el literal c).

Esta predicción teórica cuenta con verificación empírica directa en el precedente mexicano: un estudio sobre precios urbanos, con modelos de efectos fijos, encontró que el impuesto a las bebidas azucaradas se trasladó íntegramente al consumidor en todas las categorías gravadas, con sobretraslación en las bebidas carbonatadas y un efecto mayor en las presentaciones pequeñas, que son precisamente las de mayor rotación en el canal tradicional.⁴³ Un análisis reciente de la evidencia internacional confirma la heterogeneidad del traspaso entre mercados y la existencia de sobretraslación en las gaseosas en varios de ellos.⁴⁴

e. La experiencia comparada de derogatoria: el precedente danés

La derogatoria de tributos de esta naturaleza no carece de precedente. Dinamarca introdujo en octubre de 2011 un impuesto a las grasas saturadas y lo derogó en 2012, apenas quince meses después, cancelando simultáneamente el proyectado impuesto al azúcar. El Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Salud de la Organización Mundial de la

⁴²Fenalco. (2025). Bitácora Económica, febrero de 2025. <https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/bitacora-economica-febrero-2025-7841>

⁴³ Colchero, M. A., Salgado, J. C., Unar-Munguía, M., Molina, M., Ng, S., y Rivera-Dommarco, J. A. (2015). Changes in prices after an excise tax to sweetened sugar beverages was implemented in Mexico: Evidence from urban areas. PLoS ONE, 10(12), e0144408. Disponible en: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0144408>

⁴⁴ Blecher, E., et al. (2023). Taxation of tobacco, alcohol, and sugar-sweetened beverages: reviewing the evidence and dispelling the myths. BMJ Global Health / PMC. Disponible en: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10565262/>

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 recaudatoria.⁴⁵

Estudios econométricos⁴⁶ recientes confirman el profundo impacto regresivo de la medida al evidenciar que el incremento nominal en el gasto alimentario fue idéntico 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 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 población.

Asimismo, la complejidad del tributo trasladó costos de cumplimiento sobre toda la cadena de distribución, generando presiones inflacionarias indeseadas sobre la canasta básica familiar. La ocurrencia de un inmediato efecto rebote tras la abolición de la norma demostró que el tributo operó como una mera represión financiera temporal y no como un instrumento pedagógico, evidenciando su incapacidad estructural para transformar los hábitos de consumo a largo plazo.

Como conclusión fundamental, la investigación enfatiza que los impuestos correctivos sobre los alimentos fallan en lograr sus objetivos de salud y advierte enfáticamente a los formuladores de política pública que estas cargas tributarias no deben emplearse, pues sus gravosos efectos sobre la equidad y el bienestar económico superan por completo cualquier beneficio sanitario marginal.

En consecuencia, en 2013 y 2014 Dinamarca redujo y luego eliminó también su impuesto a las bebidas azucaradas, con la motivación expresa de proteger el empleo del comercio

⁴⁵ Organización Mundial de la Salud — European Observatory on Health Systems and Policies, Health Systems and Policy Monitor: Denmark (2012). Tax on saturated fats and added sugars has been abolished. Disponible en: <https://eurohealthobservatory.who.int/monitors/health-systems-monitor/updates/hspm/denmark-2012/tax-on-saturated-fats-and-added-sugars-has-been-abolished>

⁴⁶ Dahl, C. M., van 't Hoff, N., Mellace, G., & Smed, S. (2024). *Nudging Nutrition: Lessons from the Danish "Fat Tax"*. Department of Economics, University of Southern Denmark & Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.

minorista en la región fronteriza y de recuperar el recaudo desviado hacia el comercio transfronterizo.⁴⁷

El caso danés ilustra que un Legislador responsable puede y debe revertir un tributo correctivo cuando la evidencia acumulada demuestra que sus costos económicos y sociales superan sus beneficios sanitarios verificables: exactamente el juicio que esta exposición de motivos documenta para el caso colombiano, con una diferencia agravante. En Dinamarca el costo recayó principalmente sobre el comercio fronterizo; en Colombia recae sobre la tienda de barrio, que es la red de abastecimiento de los hogares más vulnerables del país.

f. Brechas de acceso a agua potable: el impuesto grava el único bien líquido disponible en amplias zonas del territorio

El derecho al agua ha sido reconocido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental autónomo, en conexidad con la vida, la salud, la igualdad y la dignidad humana. La Sentencia T-740 de 2011 fijó un mínimo vital de agua potable de 50 litros por persona al día, exigible ante la jurisdicción constitucional⁴⁸; académicamente se ha documentado que este estándar ha orientado de manera uniforme la jurisprudencia posterior sobre suspensión del servicio de acueducto a sujetos de especial protección constitucional⁴⁹.

Este estándar se integra, por la vía del bloque de constitucionalidad (art. 93 C. P.), con el derecho al agua reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 11 y 12) y precisado en la Observación General n.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que caracteriza el agua como derecho humano y exige su disponibilidad, accesibilidad física y asequibilidad económica. Esta última dimensión —la asequibilidad— es directamente pertinente al juicio de proporcionalidad de un tributo que encarece el sustituto de facto del agua potable allí donde el Estado no ha garantizado ese mínimo.

Este desarrollo jurisprudencial es relevante para el juicio de proporcionalidad de un tributo que, en la práctica, encarece el sustituto de facto del agua potable en las zonas donde el Estado no ha logrado garantizar ese mínimo vital.

⁴⁷ Schmacker, R., y Smed, S. (2020). Do prices and purchases respond similarly to soft drink tax increases and cuts? *Economics & Human Biology*, 37, 100864. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1570677X19301947>

⁴⁸ Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-740 de 2011 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-740-11.htm>

⁴⁹ El mínimo vital de agua potable en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. (2016). Opinión Jurídica, 15(29), 123-140. <https://www.redalyc.org/journal/945/94545771007/html/>

La brecha es significativa. Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con corte a 2024, mientras el 56 % de los municipios provee agua apta para consumo humano en sus áreas urbanas, solo el 9,7 % lo hace en sus zonas rurales⁵⁰. Un estudio publicado en la Revista Tecnogestión de la Universidad Distrital documenta que la cobertura de acueducto rural en Colombia se ubica entre el 73 % y el 74 %, frente a coberturas urbanas cercanas al 98 %⁵¹. Estas brechas se documentan en distintos territorios: un estudio publicado en Información Tecnológica sobre las comunidades wayuu de la Alta y Media Guajira encontró que estas deben recorrer distancias superiores a un kilómetro para abastecerse de fuentes de agua no siempre aptas para el consumo humano⁵²; y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo documenta que, en la región de La Mojana, el 49 % de la población rural carece de acceso a agua potable⁵³.

Esta hipótesis encuentra una corroboración preliminar, de carácter indicativo, en un estudio piloto de evaluación de impacto del IBUA y del ICUI realizado mediante la metodología de pseudo-paneles sobre la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE (2023-2025), con 795 observaciones de cohorte (cohortes-año) construidas a partir de región, dominio geográfico, nivel educativo y quintil de ingreso. Este estudio encontró que, en cohortes con nula penetración de acueducto, el choque de precios generó una caída de 10,5 puntos porcentuales en la probabilidad de consumo en 2024 (significativa al 1 %), efecto que se diluyó casi por completo en poblaciones con acceso pleno a agua potable e internet.

El estudio explica el hallazgo señalando que, en las cohortes sin acueducto, la elasticidad es baja porque no existe un sustituto seguro gratuito, de modo que el hogar debe pagar por agua embotellada o continuar comprando bebidas azucaradas. Es decir, en las zonas de mayor vulnerabilidad hídrica el tributo no desincentiva el consumo, sino que encarece el único líquido de acceso práctico, sin producir el efecto correctivo que se le atribuye como justificación constitucional. En contextos con brechas de acceso a agua potable, la bebida azucarada opera como sustituto de facto del agua: en el sur de México se ha documentado

⁵⁰Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (2024). 280 municipios de Colombia registraron en 2024 un riesgo alto en el uso de recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento [Comunicado de prensa]. <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/280-municipios-de-colombia-registraron-en-2024-un-riesgo-alto-en-el-uso-de-recursos-del-sistema-general-de-participacion-para-agua-potable-y>

⁵¹Abastecimiento de agua en zonas rurales. (2023). Revista Tecnogestión, 20(1). <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tecges/article/download/21343/19533/131812>

⁵²Daza-Daza, A. R., Carbone-Bacallao, Y., y Montiel-Fuentes, N. (2018). El recurso agua en las comunidades indígenas Wayuu de la Guajira colombiana. Parte 2: Estudio cualitativo de las condiciones de higiene, aseo y disponibilidad de agua. Información Tecnológica, 29(6). https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07642018000600025

⁵³Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2024). Las aguas invisibles de la Mojana. <https://www.undp.org/es/colombia/speeches/aguas-invisibles-en-la-mojana>

que la gaseosa es más accesible y apenas más costosa que el agua embotellada (Lopez y Jacobs, The New York Times, 2018; Colchero et al., 2017).

En efecto, tras la entrada en vigencia del impuesto mexicano, el consumidor no migró hacia el agua de la red pública —gratuita, pero no potable o no disponible en amplias zonas— sino hacia un sustituto igualmente pago, como el agua embotellada.⁵⁴ La documentación del caso de Chiapas es ilustrativa: pese a ser una de las regiones más lluviosas del país, se ha registrado que la gaseosa es más fácil de conseguir que el agua potable, mientras la propia planta embotelladora sobreexplota las fuentes hídricas locales, agravando la escasez del sustituto que la política tributaria presupone disponible.⁵⁵

g. Deterioro de la sostenibilidad del canal tradicional de comercio: las tiendas de barrio

El artículo 333 de la Constitución Política dispone que "el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial", y el artículo 334 le atribuye la dirección general de la economía para, entre otros fines, conseguir "el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes" y "promover la productividad y competitividad"⁵⁶. Las tiendas de barrio cumplen una función social en la estructura de abastecimiento popular colombiana que ningún otro canal de comercialización replica en términos de proximidad, venta fraccionada y crédito informal ajustado al flujo de caja diario de los hogares de menores ingresos.

Fenalco, a través de su programa Fenaltiendas, realizó un estudio con encuesta representativa a nivel nacional a 1.650 tenderos, con cobertura en las regiones Bogotá, Central, Oriental, Pacífica y Caribe, específicamente diseñado para determinar los impactos del impuesto sobre el canal tradicional⁵⁷. Los hallazgos de este y de estudios de seguimiento posteriores del mismo gremio documentan que las bebidas azucaradas y los alimentos ultraprocesados representan hasta el 32,8 % de los ingresos totales de una tienda o panadería típica, que el impuesto generaría en su primer año una disminución mínima del 8

⁵⁴ Colchero, M. A., Molina, M., y Guerrero-López, C. M. (2017). After Mexico implemented a tax, purchases of sugar-sweetened beverages decreased and water increased: Difference by place of residence, household composition, and income level. *The Journal of Nutrition*, 147(8), 1552-1557. doi:10.3945/jn.117.251892. Disponible en: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5525113/>

⁵⁶ Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). Artículos 333 y 334. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1>

⁵⁷ Federación Nacional de Comerciantes [Fenalco]. (2022). La reforma tributaria y el impuesto a las bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados: un duro golpe a la precaria situación de los tenderos de Colombia. <https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/la-reforma-tributaria-y-el-impuesto-a-las-bebidas-azucaradas-y-alimentos-ultraprocesados-un-duro-golpe-a-la-precaria-situacion-de-los-tenderos-de-colombia-2085>

% de los ingresos totales de estos negocios, y que, de continuar la tendencia, hasta el 25 % de las tiendas y panaderías del país estarían en riesgo de desaparecer en un plazo de tres años⁵⁸.

Encuestas de seguimiento posteriores, con metodología consistente, documentan un deterioro sostenido: en el segundo semestre de 2024, el 82 % de las tiendas encuestadas reportó ventas a la baja o estancadas, y el 67 % de los tenderos consideró que el impuesto saludable los había afectado directamente⁵⁹; en febrero de 2025, el 68 % de los comerciantes consultados por la Bitácora Económica de Fenalco reportó que sus ventas se estancaron o disminuyeron respecto del año anterior⁶⁰. Los precios de los productos gravados subieron muy por encima de la inflación general de alimentos reportada por el DANE en los mismos cortes mensuales: en febrero de 2024, mientras la inflación de alimentos fue de 0,48 % mensual, las golosinas subieron 3,66 % y las gaseosas 1,22 %, y las carnes procesadas subieron 1,64 %⁶¹; en enero de 2025, mientras la inflación total fue de 5,22 % y la de alimentos de 4,49 %, las golosinas subieron 53,48 % anual⁶².

Este deterioro es contrario a los objetivos declarados de la política de reactivación económica necesaria frente a los objetivos del Gobierno Nacional. La propuesta de régimen tributario diferencial presentada por FEDECOM y la Mesa Nacional de Tenderos y Comerciantes de la Economía Popular al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo advierte que en un contexto de alta informalidad de la economía popular, el incremento acumulado de cargas tributarias y administrativas está provocando el cierre masivo de pequeños establecimientos⁶³, fenómeno que la literatura económica sobre informalidad explica como una respuesta racional de las unidades productivas de menor escala frente al aumento de los costos de operar en la formalidad⁶⁴. Lo anterior, se soporta de igual forma bajo las mediciones del DANE, cuya Encuesta de Micronegocios reporta que el 94,2 % de los

⁵⁸Fenalco. (2023). Impuesto a procesados y bebidas azucaradas impactará a tenderos y consumidores. <https://www.fenalco.com.co/blog/noticias-10/impuesto-a-procesados-y-bebidas-azucaradas-impactara-a-tenderos-y-consumidores-2228>

⁵⁹Fenalco. (2024). La crisis de las tiendas de barrio se agrava significativamente en Colombia. <https://www.fenalco.com.co/blog/noticias-10/la-tesis-de-las-tiendas-de-barrio-se-agrava-significativamente-en-colombia-fenalco-7862>

⁶⁰Fenalco. (2025). Bitácora Económica, febrero de 2025. <https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/bitacora-economica-febrero-2025-7841>

⁶¹Fenalco. (2024). Bitácora Económica, febrero de 2024. <https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/bitacora-economica-febrero-2024-2629>

⁶²Fenalco. (2025). Bitácora Económica, febrero de 2025 (cifras de enero de 2025). <https://www.fenalco.com.co/blog/economico-3/bitacora-economica-febrero-2025-7841>

⁶³FEDECOM y Mesa Nacional de Tenderos y Comerciantes de la Economía Popular. (2024). Propuesta de Régimen Tributario para la Economía Popular [Comunicación al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo].

⁶⁴La Porta, R., y Shleifer, A. (2014). Informality and development. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 109–126.

propietarios de micronegocios de tiendas y panaderías de barrio no realizó aportes al sistema de riesgos laborales en 2024⁶⁵.

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

La jurisprudencia constitucional colombiana aplica de manera transversal el *test* de proporcionalidad estructurado en tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto⁶⁶. Un tributo con fines extrafiscales debe superar los tres subprincipios para mantenerse legítimamente en el ordenamiento; la declaratoria de exequibilidad, que analiza la validez formal de la medida al momento de su creación, no exime al Legislador de reevaluar, a la luz de la evidencia acumulada durante su vigencia, si el tributo continúa superando dicho test.

El primer subprincipio —idoneidad— exige evidencia de que el medio escogido contribuye efectivamente al fin perseguido. En este punto, la fuente estadística oficial diseñada específicamente para medir el estado nutricional de la población colombiana —la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar— no registra en su portal oficial una versión posterior a la de 2015⁶⁷. En consecuencia, transcurridos más de tres años de vigencia plena del tributo, el Estado colombiano no cuenta con la fuente oficial que permitiría demostrar, con el rigor estadístico requerido, que el IBUA y el ICUI han producido una mejora verificable en los indicadores de sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles asociadas que se invocaron como fundamento del tributo.

Las estimaciones internacionales disponibles, aunque no comparables metodológicamente con la ENSIN, no son alentadoras: el World Obesity Atlas 2025, publicado por la World Obesity Federation con datos de la Organización Mundial de la Salud, la NCD Risk Factor Collaboration y el Institute for Health Metrics and Evaluation, proyecta que el número de adultos con obesidad a nivel global aumentará más de 115 % entre 2010 y 2030, y advierte que dos tercios de los países del mundo carecen de las políticas necesarias para atender el problema⁶⁸.

⁶⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Encuesta de Micronegocios (EMICRON), resultados 2024. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMICRON/pres-EMICRON-2024.pdf>

⁶⁶ Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-673 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-673-01.htm>

⁶⁷ 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>

⁶⁸ World Obesity Federation. (2025). World Obesity Atlas 2025. <https://www.worldobesity.org/resources/resource-library/world-obesity-atlas-2025>

La evidencia internacional, además, ha mostrado pruebas en contra de la idoneidad del instrumento. Para México, un estudio publicado en el *Journal of Health Economics*, con datos de escáner de más de cuarenta y siete mil productos adquiridos semanalmente por más de ocho mil hogares y un diseño de regresión discontinua, encontró que, si bien las calorías compradas de los productos gravados disminuyeron alrededor del 3 %, los hogares compensaron esa reducción con categorías no gravadas, de modo que las calorías totales adquiridas no variaron, aumentó el consumo de colesterol, sodio y grasa saturada, y la evidencia disponible no muestra efecto alguno sobre el índice de masa corporal.⁶⁹

Este patrón de sustitución también se evidencia en la literatura sobre impuestos a bebidas azucaradas en Estados Unidos. Ésta documenta que las reducciones de consumo del bien gravado se compensan con otras bebidas de alto contenido calórico, sin efecto verificable sobre las tasas de obesidad,⁷⁰ y que un impuesto uniforme está, por diseño, mal focalizado, pues grava por igual el consumo moderado e inocuo y el consumo excesivo que pretende corregir.⁷¹ Un tributo cuya ineficacia sanitaria está documentada en la evidencia comparada, y cuya eficacia doméstica el Estado no puede verificar por carecer de medición oficial, no supera el subprincipio de idoneidad.

El segundo subprincipio —necesidad— exige descartar la existencia de medios alternativos igualmente idóneos y menos lesivos. De manera concurrente con el IBUA y el ICUI, el Estado implementó el etiquetado frontal de advertencia nutricional, exigido por la Resolución 810 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social⁷². Esta concurrencia de instrumentos introduce un problema de atribución causal que ningún estudio disponible ha logrado resolver: no es posible, con la evidencia actual, aislar qué proporción de cualquier cambio de consumo observado obedece al tributo y cuál al etiquetado frontal, lo que impide sostener que el tributo sea un medio necesario e insustituible frente a un instrumento regulatorio de menor costo económico y social que ya se encuentra en operación.

⁶⁹ Aguilar, A., Gutiérrez, E., y Seira, E. (2021). The effectiveness of sin food taxes: Evidence from Mexico. *Journal of Health Economics*, 77, 102455. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167629621000400>

⁷⁰ 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. Disponible en: https://www.cdc.gov/pcd/issues/2013/12_0195.htm

⁷¹ Dubois, P., Griffith, R., y O'Connell, M. (2020). How well targeted are soda taxes? *American Economic Review*, 110(11), 3661-3704. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20171898>

⁷² Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2021). Resolución 810 de 2021, por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal.

En este sentido, no existe evidencia real de que estos impuestos hayan contribuido a mejorar la salud. Por el contrario, han encarecido estos productos, afectando a la población más necesitada y sin un mecanismo de compensación real.

IV. Marco constitucional y legal

La iniciativa se enmarca en la competencia del Congreso de la República para establecer, modificar y suprimir tributos (art. 150, numeral 12, C. P.) y en el principio de legalidad tributaria (art. 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 el numeral II, 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 —juicio que permanece incólume—, 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.

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 \$2,9 billones anuales, equivalentes al 1,1 % del recaudo bruto en 2024 y al 1,3 % a mayo de 2025, con base en el informe de ANIF y las cifras de seguimiento del CARF citadas en la sección III. Se trata de una fuente de ingresos no estructural del sistema tributario, cuya eliminación no compromete el cumplimiento de la Regla Fiscal ni la sostenibilidad del Marco Fiscal de Mediano Plazo, en consideración a su reducido peso relativo frente al recaudo tributario total.

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) la eliminación del efecto inflacionario diferencial documentado en la sección III.

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 Título X del Libro III del Estatuto Tributario —impuestos saludables a las bebidas ultraprocesadas azucaradas y a los productos comestibles ultraprocesados— y se dictan otras disposiciones.

De los Honorables Congresistas,

CAROL STEFANNY BORDA ACEVEDO Representante a la Cámara Bogotá Salvación Nacional	
--	--