

Bogotá, 20 de Julio 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 exime del Impuesto sobre las Ventas –IVA– a los pañales desechables para niños, niñas, adultos mayores y personas en situación de discapacidad o enfermedad que requieren su uso, y se dictan otras disposiciones"*

Atentamente,

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 CÁMARA

"Por medio de la cual se exime del Impuesto sobre las Ventas -IVA- a los pañales desechables para niños, niñas, adultos mayores y personas en situación de discapacidad o enfermedad que requieren su uso, y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto declarar como exento del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a los pañales desechables, para uso de niños, niñas, adultos mayores y personas con discapacidad o enfermedad que generen pérdida del control de esfínteres o dependencia de este insumo, en consideración a su carácter de bien de primera necesidad y a su relación directa con la garantía de los derechos a la salud, la vida digna y la seguridad social.

Artículo 2°. Modificación del artículo 477 del Estatuto Tributario. Modifíquese la referencia a la partida arancelaria 96.19 contenida en el listado de bienes exentos del artículo 477 del Estatuto Tributario, adicionada por la Sentencia C-117 de 2018 de la Corte Constitucional, la cual quedará así:

Artículo 477 Bienes que se encuentran exentos del impuesto.

Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes:

(...)

96.19	<i>Compresas y toallas higiénicas, pañales para bebés, pañales desechables y demás artículos absorbentes para el manejo de la incontinencia en adultos.</i>
-------	---

Artículo 3°. Seguimiento y evaluación. La Superintendencia de Industria y Comercio verificará que la exención tributaria de que trata este artículo se traslade efectivamente al precio final pagado por los consumidores, e informará semestralmente al Congreso de la República sobre el comportamiento de precios de estos bienes y su impacto en el acceso de la población de menores ingresos, la primera infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad, así como en el sistema de salud.

Artículo 4°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto y síntesis del proyecto

El presente proyecto de ley busca eliminar la tarifa general del Impuesto sobre las Ventas – IVA– (19%) que hoy recae sobre los pañales desechables, tanto para uso infantil como para adultos, y llevarla a una tarifa del cero por ciento (0%), mediante la figura de bien exento del artículo 477 del Estatuto Tributario.

2. Marco normativo tributario vigente

El artículo 468 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 1819 de 2016, fija en el 19% la tarifa general del IVA, aplicable a todo bien o servicio que no esté expresamente excluido, exento o sometido a una tarifa diferencial. Los pañales no aparecen mencionados de forma expresa en ninguno de estos listados especiales, razón por la cual, por defecto, quedan sometidos a la tarifa general del 19%, la misma que grava bienes suntuarios o no esenciales.

El Decreto 2153 de 2016, "Por el cual se adopta el Arancel de Aduanas y otras disposiciones", clasifica bajo la partida arancelaria 96.19 el siguiente universo de bienes: "Compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos similares, de cualquier materia". Las Notas Explicativas del Sistema Armonizado, que orientan la interpretación de esa partida a nivel internacional, precisan además que dentro de ella también se clasifican los pañales para adultos y los protectores absorbentes de uso individual.

Sobre este punto la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- se pronunció de manera expresa en el Oficio N.º 013486 del 23 de mayo de 2018, en el cual precisó que el beneficio tributario derivado del artículo 185 de la Ley 1819 de 2016 —posteriormente objeto de la Sentencia C-117 de 2018¹— solo cubre a las "compresas y toallas higiénicas" de

¹ La Sentencia C-117 de 2018 resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 185 de la Ley 1819 de 2016, norma que había fijado una tarifa diferencial del 5% de IVA para las "compresas y tampones higiénicos" clasificados en la partida arancelaria 96.19. El demandante sostuvo que dicho gravamen, aunque reducido frente a la tarifa general, resultaba inconstitucional por vulnerar los principios de igualdad, equidad y progresividad tributaria (artículo 363 de la Constitución), en la medida en que recaía exclusivamente sobre un producto de uso obligatorio para las mujeres, sin sustitutos reales y estrechamente ligado a su dignidad, su salud y su participación social. La Corte Constitucional, mediante un juicio de razonabilidad estructurado en tres pasos —(i) la naturaleza del bien gravado, (ii) la existencia de discriminación indirecta en el diseño de la tarifa, y (iii) el efecto desproporcionado de la medida sobre las mujeres de menores ingresos—, concluyó que las toallas higiénicas y los tampones son bienes de primera necesidad, no suntuarios, e insustituibles, pues las alternativas disponibles en el mercado (copas menstruales, esponjas marinas, ropa interior absorbente) no resultan accesibles ni adecuadas para amplios sectores de la población femenina, en particular la de menores recursos. Con fundamento en ello, la Sala Plena declaró inexecutable la partida 96.19 del artículo 185 de la Ley 1819 de 2016 y, para evitar que la sola declaratoria de inexecutable tuviera el efecto perverso de hacer revivir la tarifa general del 19% —más gravosa que la tarifa diferencial cuestionada—, ordenó integrar dicha partida al listado de bienes exentos del artículo 477 del Estatuto Tributario, de manera que las toallas higiénicas y los tampones quedaran gravados a la tarifa del cero por ciento (0%), con derecho del productor a solicitar la compensación y devolución del IVA pagado en sus insumos. La decisión de la Corte no se limitó, entonces, a suprimir un gravamen: representó el reconocimiento judicial expreso de que un producto de higiene

la partida arancelaria 96.19, y no se extiende a los pañales para bebés, a pesar de que unos y otros están clasificados bajo la misma partida en el Arancel de Aduanas (Decreto 2153 de 2016). La DIAN fundamentó esta conclusión en su propia doctrina interpretativa sobre exclusiones y exenciones tributarias, contenida en el Concepto Unificado del Impuesto sobre las Ventas No. 0001 de 2003, según la cual, cuando la ley no cita la partida arancelaria en su integridad sino que enuncia bienes específicos dentro de ella, el beneficio tributario se limita exclusivamente a los bienes mencionados de manera textual. Con fundamento en este criterio, la entidad concluyó de manera categórica que "los pañales para bebés y artículos similares de cualquier materia se encuentran gravados con la tarifa general del 19%", en tanto que únicamente las compresas y los tampones higiénicos quedaron amparados por la exención. Esta misma posición fue reiterada por la DIAN en el Oficio N.º 19758 de 2019, al resolver una consulta sobre la procedencia de extender el beneficio a las copas menstruales, ocasión en la que la entidad señaló que la exención derivada de la Sentencia C-117 de 2018 "no se puede hacer extensiva vía interpretación jurídica a otros productos diferentes a los que se otorgó la exención de IVA, pues solo aplica exclusivamente para los tampones y toallas higiénicas". Estos pronunciamientos confirman, desde la propia autoridad tributaria, que la exclusión de los pañales del beneficio no obedeció a una decisión deliberada del Legislador o de la Corte sobre su naturaleza o su mérito, sino a una limitación literal del texto normativo dentro de una misma clasificación arancelaria, vacío que el presente proyecto de ley busca corregir de manera directa y definitiva.

El articulado modifica la partida arancelaria 96.19, que ya hace parte del listado de bienes exentos desde la Sentencia C-117 de 2018, pero que solo tuvo en cuenta las toallas higiénicas y tampones, sin listar expresamente a los pañales para bebés y los pañales y artículos para incontinencia de adultos, también están clasificados bajo esa misma partida arancelaria, en el Arancel de Aduanas colombiano, lo que ha impedido que pueda dárseles este tratamiento tributario. Con este proyecto de ley se busca dar la tratamiento a los pañales como bien exento —y no la de bien excluido— porque es la única que, además de eliminar el IVA al consumidor final, permite al productor solicitar la devolución del IVA pagado en sus insumos, favoreciendo que la reducción del impuesto se traslade efectivamente al precio de venta. El proyecto corrige así una omisión dentro de una clasificación que el propio Legislador y la Corte Constitucional sobre un bien básico de primera necesidad cuyas otros elementos ya se reconocieron como merecedores de exención.

El proyecto se enmarca dentro de la potestad de configuración normativa que la Constitución Política le reconoce al Congreso de la República en materia tributaria -artículos 150, numeral 12, y 338-, la cual, sin embargo, debe ejercerse con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario -artículo 363-. La jurisprudencia constitucional reseñada demuestra que gravar con la tarifa plena del IVA un bien de primera necesidad, no sustituible y estrechamente ligado a la salud y a la dignidad humana de sujetos de especial protección constitucional como son los niños, adultos mayores y personas con discapacidad o enfermedad, resulta desproporcionado frente a los fines que persigue el

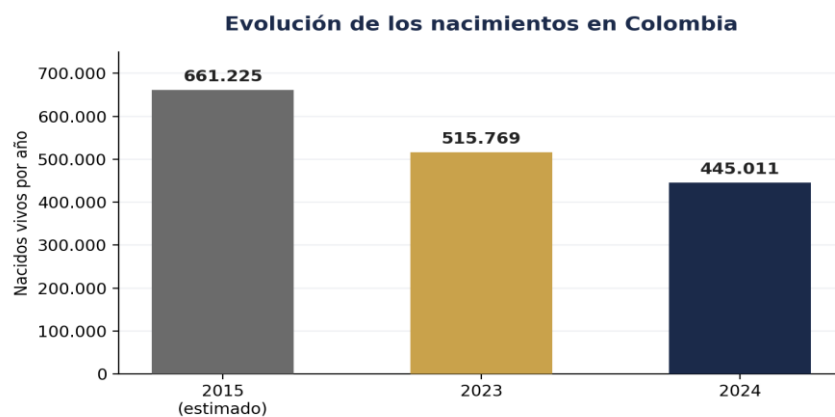
básica e insustituible, ligado a la dignidad humana, no puede quedar sometido a ningún nivel de IVA sin comprometer los principios constitucionales que rigen el sistema tributario colombiano.

tributo. La presente iniciativa busca que sea el Legislador quien corrija esta situación de manera general y permanente.

3. Contexto demográfico y social

3.1. Primera infancia y natalidad

Según el boletín de Estadísticas Vitales del DANE, en Colombia nacieron 445.011 bebés en 2024, cifra que representa una reducción del 13,7% frente a 2023 y del 32,7% frente a 2015, la caída más pronunciada de la última década. A pesar de esta tendencia decreciente, cada uno de esos cientos de miles de nacidos vivos anuales requiere, en promedio, varios pañales diarios durante sus primeros dos o tres años de vida, lo que representa un gasto recurrente e ineludible para las familias colombianas.



Fuente: DANE, Estadísticas Vitales - Boletín de Nacimientos 2024pr. Cifras de 2015 y 2023 calculadas a partir de las variaciones porcentuales oficiales reportadas por el DANE (-32,7% 2015-2024 y -13,7% 2023-2024).

Gráfica 1. Evolución de los nacimientos en Colombia (2015-2024). Fuente: DANE, Estadísticas Vitales.

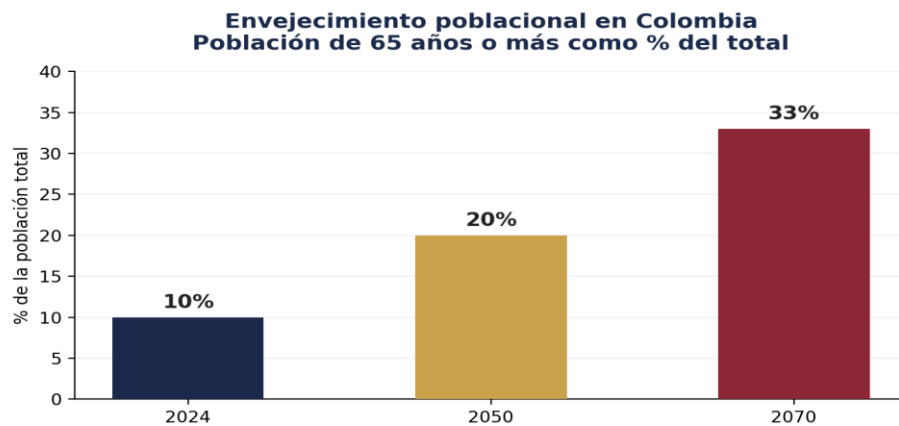
De acuerdo con cifras difundidas por la Superintendencia de Industria y Comercio en 2016, en el marco de su investigación por presunta cartelización empresarial en el mercado de pañales, en el país más de dos millones de bebés consumían alrededor de 1.088 millones de pañales al año, y un hogar colombiano podía llegar a gastar entre \$234.000 y \$960.000 al año solo en este insumo. Actualizando estas cifras a precios de 2025, mediante la inflación acumulada certificada por el DANE, ese mismo gasto equivaldría hoy a un rango estimado de entre \$382.000 y \$1.570.000 al año por hogar.²

3.2. Envejecimiento poblacional y adultos mayores

Colombia atraviesa un acelerado proceso de envejecimiento poblacional. Según proyecciones del DANE, en 2025 el país cuenta con 8,17 millones de personas de 60 años o más, equivalentes al 15,4% de la población total; de ellas, 4,55 millones son mujeres (55,7%)

² Ver, <https://www.larepublica.co/empresas/los-colombianos-gastan-al-ano-entre-234-000-y-960-000-en-panales-2371971>

y 3,62 millones son hombres (44,3%). El boletín técnico de Personas Mayores del DANE (2024) muestra, además, que el 45,5% de las personas diagnosticadas con una enfermedad crónica en Colombia son adultos mayores, y que este grupo suele padecer dos o más enfermedades simultáneas, muchas de las cuales —demencia, Alzheimer, secuelas de accidente cerebrovascular, enfermedades renales crónicas— derivan en incontinencia y dependencia del uso de pañales.



Fuente: DANE y Corficolombiana, proyecciones de población y envejecimiento demográfico (2025).

Gráfica 2. Proyección de la población de 65 años o más en Colombia. Fuente: DANE y Corficolombiana (2025).

De acuerdo con estas proyecciones, la proporción de personas mayores de 65 años pasará del 10% en 2024 al 20% en 2050 y al 33% en 2070, uno de los ritmos de envejecimiento más acelerados del mundo. Este panorama anticipa que la demanda de pañales para adultos crecerá de forma sostenida en los próximos años, en contraste con la caída de la natalidad, lo que hace estructural la necesidad de aliviar el costo de este insumo. A ello se suma que solo el 25,5% de los adultos mayores en Colombia cuenta con pensión, por lo que buena parte de este grupo depende de ingresos informales o de terceros para sufragar sus gastos básicos, entre ellos los pañales.

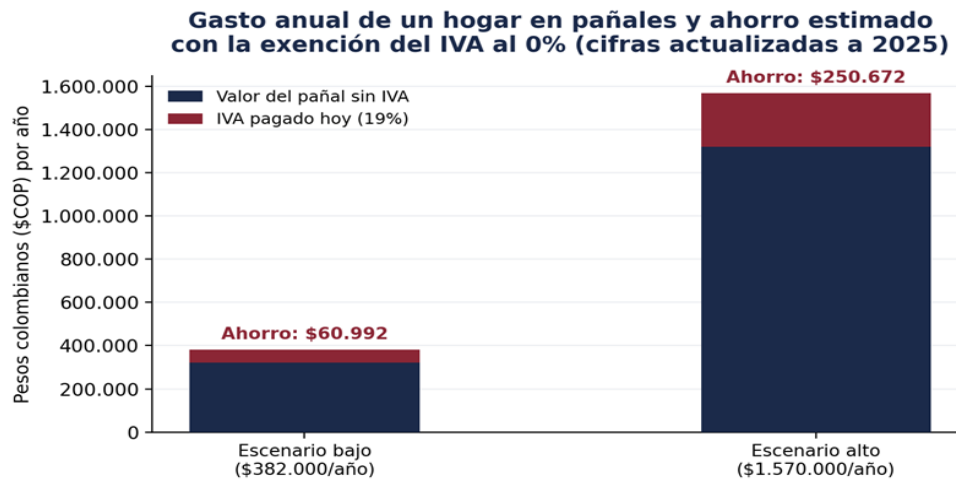
3.3. Personas con discapacidad y enfermedades que generan incontinencia

Además de la primera infancia y la vejez, existe una población, de cualquier edad, que requiere pañales por razones médicas: personas con discapacidad física o cognitiva, pacientes con enfermedad renal crónica, secuelas neurológicas, demencia, Alzheimer, lesión medular, cáncer en fase avanzada o postoperatorios que afectan el control de esfínteres. La jurisprudencia de la Corte Constitucional da cuenta reiterada de estos casos, en los que la ausencia de pañales no solo afecta la comodidad, sino que compromete la salud, la integridad y la dignidad de la persona como más adelante se expone.

4. Argumentos económicos:

4.1. El costo del IVA en el bolsillo de los hogares

El IVA es un impuesto indirecto y regresivo: se paga en el mismo porcentaje sin importar el nivel de ingreso del comprador. Esto significa que, para un hogar de estrato 1 o 2, el 19% que hoy se paga por un paquete de pañales representa una proporción mucho mayor de su ingreso disponible que para un hogar de altos ingresos, a pesar de que la necesidad es exactamente la misma. Este es precisamente el tipo de inequidad que la Corte Constitucional identificó al analizar el IVA a las toallas higiénicas y los tampones en la Sentencia C-117 de 2018.



Fuente: cálculo propio. Base: cifras de gasto anual en pañales por hogar difundidas por la SIC (2016), actualizadas a 2025 con la inflación acumulada del IPC certificada por el DANE (2017-2025: +63,5%).

Bajo los escenarios de gasto reportados, la eliminación del IVA representaría para una familia colombiana un ahorro anual estimado entre \$60.992 y \$250.672, recursos que, para los hogares de menores ingresos, pueden significar la diferencia entre acceder o no a suficientes pañales al mes, o tener que recurrir a soluciones inadecuadas de higiene. A esto se suma que una parte del mercado de pañales, especialmente en municipios apartados y en la economía informal, se comercializa hoy sin factura para evadir el IVA; la exención reduce ese incentivo a la informalidad y puede, en consecuencia, formalizar parte del recaudo que hoy se pierde.

4.2. Impacto del IVA en pañales en el sistema de salud

A su vez, en el ámbito de la salud, el numeral 18 del artículo 130 de la Resolución 5521 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social excluye expresamente los pañales para niños y adultos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), es decir, del plan de beneficios que las EPS financian de manera ordinaria con dicha unidad. Esto no significa, sin embargo, que las EPS nunca asuman su costo pues cuando el suministro de pañales es prescrito por el médico tratante a través de la plataforma MIPRES, o cuando es ordenado mediante fallo de tutela con fundamento en la línea jurisprudencial, la EPS está obligada a adquirirlos y entregarlos al paciente, adquisición que realiza en el mercado a precio comercial, es decir, con el 19% de IVA incluido, dado que los pañales no gozan hoy de ningún tratamiento tributario diferencial.

El costo de estos insumos no queda, en todo caso, a cargo definitivo del patrimonio de la EPS. Desde la expedición de las Resoluciones 205 y 206 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social -hoy recogidas y actualizadas en la Resolución 586 de 2021 y demás normas concordantes-, los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC, entre ellos los pañales, se financian a través del mecanismo de Presupuesto Máximo: un monto que la ADRES transfiere de manera anticipada a cada EPS para que esta gestione y garantice dichos suministros, en reemplazo del antiguo sistema de recobro individual posterior al gasto. En otras palabras, cuando una EPS compra pañales para un afiliado por orden médica o por tutela, lo hace con cargo a un presupuesto que la ADRES, es decir el Sistema General de Seguridad Social en Salud, financiado con recursos públicos y parafiscales, ya le giró para ese fin.

En consecuencia, la exención del IVA que propone este proyecto no solo alivia el gasto de bolsillo de las familias colombianas: también libera recursos públicos del sistema de salud, permitiendo que el mismo Presupuesto Máximo asignado a cada EPS alcance para cubrir a un mayor número de pacientes, o reduciendo la presión sobre dicho presupuesto en los casos en que retrasos o insuficiencias en su giro han llevado a la suspensión temporal del suministro de pañales a pacientes con órdenes médicas o judiciales vigentes.

4.3 Los pañales constituyen un bien de demanda altamente inelástica

Desde la teoría microeconómica, los pañales desechables se clasifican como un bien de primera necesidad cuya demanda presenta un alto grado de inelasticidad frente al precio. Esto significa que las variaciones en su precio, incluso cuando son consecuencia de la imposición de un tributo como el Impuesto sobre las Ventas (IVA), generan cambios muy reducidos en la cantidad demandada, debido a que se trata de un producto indispensable para garantizar condiciones mínimas de higiene, salud y dignidad.

En términos económicos, la elasticidad-precio de la demanda mide la sensibilidad de los consumidores ante cambios en el precio de un bien. Cuando la demanda es inelástica, el consumidor no puede disminuir significativamente su consumo porque el bien satisface una necesidad básica y carece de sustitutos cercanos que puedan reemplazarlo de manera eficiente. Este comportamiento es característico de bienes esenciales como los medicamentos, algunos alimentos básicos y, de manera particular, los pañales.

En el caso de los pañales, las familias con niños en primera infancia, así como aquellas que tienen a su cargo personas con discapacidad o adultos mayores con condiciones de dependencia, no cuentan con la posibilidad real de reducir su consumo frente a un incremento en el precio. La necesidad fisiológica y sanitaria permanece constante independientemente del costo del producto. En consecuencia, el impuesto no modifica el nivel de consumo, sino que incrementa directamente el gasto que deben asumir los hogares.

Desde la perspectiva tributaria, esta característica implica que la mayor parte de la carga del impuesto es trasladada al consumidor final. En mercados donde la demanda es altamente inelástica, los productores y distribuidores pueden incorporar el valor del IVA al precio de venta sin que ello produzca una reducción significativa en las cantidades comercializadas. En otras palabras, el peso

económico del impuesto recae principalmente sobre las familias, quienes no tienen la posibilidad de evitar el pago mediante la reducción de su consumo.

Esta situación resulta particularmente relevante desde el principio de equidad tributaria, reconocido en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, según el cual el sistema tributario debe fundamentarse en criterios de equidad, eficiencia y progresividad. La imposición de un gravamen sobre un bien cuya demanda es altamente inelástica genera un efecto regresivo, ya que el impuesto es asumido en igual proporción por todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos. Sin embargo, para los hogares de menores recursos, el gasto en pañales representa una fracción considerablemente mayor de su presupuesto mensual, lo que reduce su capacidad para destinar recursos a otras necesidades esenciales como alimentación, vivienda, educación o atención en salud.

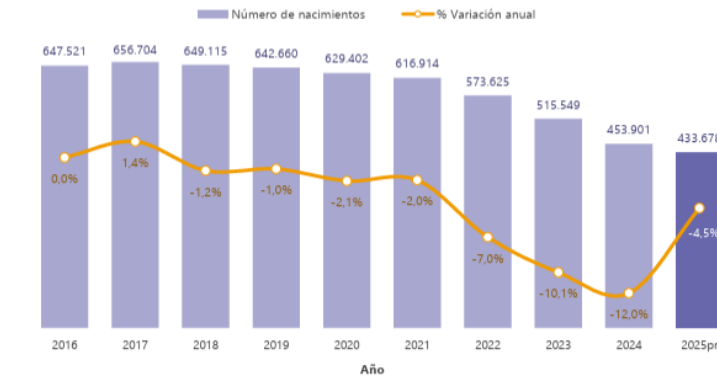
Desde la economía del bienestar, gravar bienes con demanda altamente inelástica puede resultar eficiente desde una perspectiva estrictamente recaudatoria, debido a que garantiza ingresos fiscales relativamente estables. No obstante, cuando dichos bienes corresponden a productos indispensables para el desarrollo infantil, el cuidado de personas dependientes o la protección de la salud pública, dicha eficiencia fiscal puede entrar en tensión con los objetivos de justicia distributiva y protección social. En estos casos, la política tributaria debe ponderar no solamente el recaudo esperado, sino también los efectos que el impuesto produce sobre el bienestar de los hogares y el ejercicio efectivo de derechos fundamentales.

En consecuencia, la permanencia de un impuesto al consumo sobre un bien esencial como los pañales implica trasladar una carga tributaria significativa a familias que no pueden modificar su comportamiento de consumo, convirtiendo el IVA en un costo adicional inevitable. Desde un enfoque económico y de política pública, esta característica constituye uno de los principales argumentos para considerar tratamientos tributarios preferenciales, tales como tarifas reducidas o la exclusión del impuesto, con el propósito de proteger el ingreso disponible de los hogares, garantizar condiciones adecuadas de cuidado e higiene y fortalecer la equidad del sistema tributario.

Este análisis demuestra que los pañales no pueden ser considerados un bien de consumo ordinario o prescindible, sino un insumo esencial cuya demanda permanece prácticamente constante frente a cambios en el precio. Por ello, cualquier gravamen aplicado sobre este tipo de bienes tiene un efecto económico directo sobre el bienestar de las familias, especialmente aquellas en condiciones de mayor vulnerabilidad, lo que justifica una evaluación diferenciada dentro del diseño de la política fiscal y tributaria.

4.4 Variación anual en Colombia no reduce la necesidad de proteger y beneficiar a las familias: la hace más prioritaria en términos económicos

Gráfico 2. Número de nacimientos y variación anual en Colombia
Total, nacional
 Cifras definitivas 2016-2024 y año acumulado 2025pr



Fuente: DANE, Estadísticas Vitales.
 pr: cifras preliminares

De acuerdo con las cifras del DANE, Colombia atraviesa una transformación demográfica sin precedentes. Entre 2021 y 2025 los nacimientos pasaron de 616.914 a 433.678, lo que representa una reducción cercana al 30% en apenas cuatro años. Las variaciones anuales reflejan una aceleración significativa de esta tendencia: -7,0% en 2022, -10,1% en 2023, -12,0% en 2024 y -4,5% en 2025 .

Esta disminución sostenida evidencia que cada vez menos hogares deciden tener hijos, fenómeno asociado al incremento del costo de vida, la incertidumbre económica, las dificultades para acceder a vivienda, empleo formal y las crecientes cargas económicas que implica la crianza.

En este contexto, gravar con IVA un bien esencial como los pañales resulta contrario a la realidad demográfica y económica del país. Si Colombia enfrenta una reducción histórica de la natalidad, la política tributaria no debería incrementar los costos de quienes deciden tener hijos, sino generar condiciones que alivien las cargas económicas de las familias.

Desde la perspectiva económica, los pañales constituyen un bien de demanda altamente inelástica, mencionado anteriormente. Su consumo no depende del precio, sino de una necesidad biológica inevitable. En consecuencia, no reduce la cantidad demandada; simplemente obliga a los hogares a destinar una mayor proporción de sus ingresos a un producto indispensable, disminuyendo su capacidad de gasto en alimentación, salud, educación y otros bienes básicos.

Además, la caída en los nacimientos implica que el impacto fiscal de eliminar el IVA sobre los pañales sería cada vez menor en términos de recaudo potencial. Al existir menos niños naciendo cada año, la base gravable asociada a este producto disminuye progresivamente, mientras que el beneficio social para las familias con bebés se mantiene elevado. Esto hace que la medida sea fiscalmente más sostenible que en años anteriores.

En consecuencia, la eliminación del IVA sobre los pañales debe entenderse como una medida de política pública con un doble propósito: proteger el ingreso disponible de los hogares con niños

pequeños y contribuir a reducir las barreras económicas asociadas a la crianza en un contexto de acelerado descenso de la natalidad. La política tributaria debe ser coherente con los desafíos demográficos del país y evitar que los impuestos recaigan sobre bienes esenciales para el desarrollo integral de la primera infancia.

En síntesis, las cifras del DANE demuestran que Colombia no enfrenta un problema de exceso de nacimientos, sino una contracción histórica de la natalidad. Frente a este escenario, gravar un bien indispensable para la primera infancia resulta regresivo e inconsistente con la necesidad de fortalecer el bienestar de las familias y promover condiciones más favorables para quienes asumen la decisión de tener hijos. Este proyecto de ley busca precisamente corregir esa distorsión, reconociendo que los pañales no son un bien de consumo discrecional, sino un bien esencial cuya carga tributaria afecta de manera desproporcionada a los hogares con menores ingresos.

5. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

5.1. El suministro de pañales como garantía del derecho a la salud y a la vida digna

La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial sólida y reiterada según la cual, aunque los pañales desechables no son en sí mismos un "servicio de salud" destinado a curar una enfermedad, su suministro puede ser exigible por vía de tutela cuando resulta indispensable para garantizar la vida digna y la salud de personas que, por su condición, no pueden controlar sus esfínteres o su movilidad. Entre los pronunciamientos más relevantes se destacan:

- Sentencia T-899 de 2002: tuteló los derechos a la salud y a la vida digna de una persona con incontinencia urinaria derivada de una cirugía, ordenando el suministro de pañales aun sin fórmula médica previa.
- Sentencia T-160 de 2014: ordenó a distintas EPS autorizar y suministrar pañales desechables, pañitos húmedos y cremas antipañalitis a adultos mayores con enfermedad renal crónica, demencia y otras patologías que les impedían controlar esfínteres.
- Sentencias T-552 de 2017 y T-336 de 2018: reiteraron que la falta de suministro de pañales compromete la dignidad humana y la salubridad básica de personas con graves afectaciones de salud, ordenando su entrega a menores en situación de discapacidad y a adultos mayores.
- Sentencia de Unificación SU-508 de 2020: unificó las reglas jurisprudenciales para el suministro de pañales, cremas antiescaras, pañitos húmedos y otros insumos excluidos del Plan de Beneficios en Salud, precisando los criterios que hacen procedente su entrega por vía de tutela.
- Sentencias T-351 de 2024 y T-343 de 2025: reiteran la misma protección para adultos mayores con Alzheimer e incontinencia mixta y para pacientes con enfermedades crónicas múltiples.

Es evidente cómo la Corte ha reconocido, de manera constante durante más de dos décadas, que el acceso a los pañales está ligado a los derechos fundamentales a la salud y a la vida digna, en particular para sujetos de especial protección constitucional. Si el suministro de este insumo puede ser ordenado judicialmente cuando el usuario carece de recursos, con mayor razón el Congreso puede adoptar una medida general y permanente que reduzca la barrera económica de acceso para toda la población, y no solo para quienes logran acudir a un juez de tutela.

5.2. El precedente de los productos de gestión menstrual.

Como se expuso anteriormente, la Sentencia C-117 de 2018 resolvió declarar inexecutable la partida 96.19 del artículo 185 de la Ley 1819 de 2016, que gravaba las toallas higiénicas y los tampones al 5% de IVA, y ordenó incluirlos en el listado de bienes exentos del artículo 477 del Estatuto Tributario. Es necesario precisar, con honestidad argumentativa, que esta decisión no cubija a los pañales: su parte resolutiva se limita textualmente a "compresas y tampones higiénicos", y la propia DIAN aclaró en el Oficio 19758 de 2019 que esta exención "no se puede hacer extensiva vía interpretación jurídica a otros productos diferentes a los que se otorgó la exención". De hecho, ni siquiera las copas menstruales quedaron cubiertas por la C-117: fue necesaria una demanda adicional, resuelta tres años después en la Sentencia C-102 de 2021, para extender el mismo tratamiento a esos productos.

Sin embargo, el razonamiento de fondo que empleó la Corte en ambas sentencias es plenamente trasladable a los pañales, por tres razones: primero, calificó a las toallas y tampones como bienes de primera necesidad, no de lujo, e insustituibles, exactamente la misma naturaleza que tienen los pañales para quien los requiere. Segundo, encontró que gravar un producto insustituible y ligado a la dignidad humana afecta desproporcionadamente a quienes tienen menor capacidad económica, vulnerando los principios de equidad y progresividad tributaria del artículo 363 de la Constitución; el mismo efecto regresivo se predica de los pañales; la propia Corte y la DIAN advirtieron que este tipo de exención no se extiende por vía de interpretación judicial o administrativa a productos distintos de los expresamente mencionados. Eso significa que, así como las copas menstruales necesitaron su propia sentencia en 2021, los pañales necesitarían su propia demanda de constitucionalidad para lograr, por vía judicial, lo que el Congreso puede resolver hoy de manera directa, general y sin necesidad de litigio.

Atentamente,

Fuentes

- DANE, Boletín Técnico Estadísticas Vitales – Nacimientos 2024 y 2025; DANE, Boletín Técnico Personas Mayores 2024; Corficolombiana, proyecciones de envejecimiento poblacional (2025).
- Estatuto Tributario, artículos 468, 468-1, 477 y 424; Decreto 2153 de 2016 (Arancel de Aduanas);
- DIAN, Oficios 013486 de 2018 y 19758 de 2019; Resolución 5521 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social;
- Corte Constitucional, Sentencias T-899 de 2002, T-160 de 2014, T-552 de 2017, T-336 de 2018, C-117 de 2018, SU-508 de 2020, C-102 de 2021, T-351 de 2024 y T-343 de 2025; Superintendencia de Industria y Comercio, cifras del mercado de pañales.