

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2023 CÁMARA, 227 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se formulan lineamientos para la política pública a favor de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 de junio de 2025

Doctor

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

E. S. D.

Referencia: Proyecto de Ley número 013 de 2023 Cámara, 227 de 2024 Senado, por medio de la cual se formulan lineamientos para la política pública a favor de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.

Asunto: Objeción gubernamental por inconstitucionalidad e inconveniencia

Respetado presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

El Gobierno nacional sin la correspondiente sanción ejecutiva, se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de Ley número 013 de 2023 Cámara, 227 de 2024 Senado, por medio de la cual se formulan lineamientos para la política pública a favor de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.

I. COMPETENCIA

El artículo 165 de la Constitución establece que, “aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)”. Sin embargo, podrá objetarlo, evento en el cual “lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen”. En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por “razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia”¹.

II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno nacional dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La norma citada dispone también que: “Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos”.

Teniendo en cuenta: (i) que el proyecto de ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 30 de mayo de 2025; y que (ii) el precitado proyecto de ley tiene nueve (9) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles, cuyo cómputo culmina el 10 de junio de 2025.

III. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

1. EL INCISO SEGUNDO DEL PARÁGRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 3º DEL PROYECTO DE LEY² VULNERA EL NUMERAL 11 DEL ARTÍCULO 189 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

¹ Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”.

² (...) “Parágrafo primero. La formulación y reglamentación de la política pública nacional de los micronegocios barriales y vecinales del país deberá expedirse dentro de los 6 (seis) meses siguientes a la expedición de la presente ley y estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en articulación con el Consejo Nacional de la Economía Popular o quien haga sus veces y con las entidades y actores con incidencia en las disposiciones de esta ley.

El proyecto de ley desconoce el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, según el cual “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa” “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

En virtud de esta disposición, el presidente tiene la facultad de expedir -como suprema autoridad administrativa- los reglamentos, a saber, el “conjunto de normas generadoras de situaciones jurídicas generales”³ que garantizan el desarrollo y correcta ejecución de las leyes. Los reglamentos, por definición, están circunscritos a la ley.

De acuerdo con lo señalado en la norma constitucional, es claro que el ejercicio de la facultad reglamentaria corresponde a una función propia del ejecutivo en cabeza del Presidente de la República y que cumple como Suprema Autoridad Administrativa, por lo que no está supeditada a ningún tipo de “refrendación” por parte del Congreso de la República por lo que no existe norma constitucional que así lo exija.

Por mandato constitucional, la facultad reglamentaria la ejerce el Presidente de la República de manera autónoma por lo que solo está supeditada a lo señalado en la Constitución Política y la ley, especialmente al texto legal objeto de desarrollo normativo y en los términos que haya fijado el Congreso, sin que sea válido establecer cláusulas como las del Proyecto de Ley en comentario y que restrinjan una función constitucional del Gobierno nacional.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha resaltado que la potestad reglamentaria del Presidente de la República tiene cuatro características⁴ (i) se ejerce por “derecho propio”, por lo que no necesita de ningún tipo de autorización del Legislador; (ii) es irrenunciable, en tanto que de ella depende la ejecución de la ley; (iii) es inagotable, en la medida en que puede ser ejercida en cualquier tiempo y (iv) es intransferible, por lo que (a) ni el Legislador puede atribuirle a otros órganos y (b) ni el presidente puede delegarla “sino en los casos y con las formalidades que la misma Constitución determina”⁵.

Desde la Sentencia C-028 de 1997, la Corte ha señalado que la potestad reglamentaria, “la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador”. A su vez, en las Sentencias C-302 de 1999 y C-508 de 2002, la Corte resaltó que, “aunque la potestad reglamentaria, como lo tiene establecido esta Corporación, la tiene el Presidente de la República en forma permanente y como atribución constitucional propia, es decir que no se requiere para su ejercicio de ninguna autorización por parte del legislador”.

2. EL LITERAL h) DEL ARTÍCULO 3º DEL PROYECTO DE LEY⁶ VULNERA LOS ARTÍCULOS 150 Y 333 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El texto del proyecto de ley le otorga al Gobierno nacional la facultad para “unificar y reducir requisitos exigidos” en el proceso de formalización de micronegocios⁷. No obstante, esta atribución es inconstitucional porque vulnera el principio de reserva legal, pues los requisitos de formalización empresarial están establecidos por ley y solo pueden ser modificados mediante una norma de igual jerarquía expedida por el Congreso, y no por vía reglamentaria, lo que transgrede el artículo 150 de la Constitución Política.

Para efecto de garantizar que la reglamentación cumpla con el alcance y los principios rectores que contiene la presente ley el Gobierno nacional deberá, de manera previa a su expedición presentar borrador de la misma al Congreso de la República para conocimiento de todos los congresistas, y a las Comisiones Terceras de ambas Cámaras, para su respectivo estudio y refrendación. Lo anterior sin perjuicio de los mecanismos de consulta al público, de conformidad a la Ley 1712 de 2014, que se sirva implementar el Gobierno nacional en aras de la transparencia que debe acompañar estos procesos”. - Se subraya el aparte objetado.

³ Sentencia C-447 de 1996.

⁴ Sentencia C-056 de 2021.

⁵ Ib.

⁶ h) Crear la Ruta para la formalización de los micronegocios objeto de la presente ley. Para tal efecto se dispondrá de una ruta especial de atención y simplificación de trámites que permita avanzar en los esfuerzos por unificar y reducir los requisitos exigidos y promover programas de fortalecimiento empresarial que permitan su consolidación”.

⁷ Se entiende que los lineamientos de la política pública nacional de los micronegocios barriales y vecinales del artículo 3º del proyecto de ley se desarrollarán mediante reglamentación del Gobierno nacional según lo dispuesto en el parágrafo primero de este artículo.

DIARIO OFICIAL

Fundado el 30 de abril de 1864
Por el Presidente Manuel Murillo Toro
Tarifa postal reducida No. 56

DIRECTORA: ALBA VIVIANA LEÓN HERRERA

MINISTERIO DEL INTERIOR
IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

ALBA VIVIANA LEÓN HERRERA
Gerente General

Carrera 66 N° 24-09 (Av. Esperanza-Av. 68) Bogotá, D. C. Colombia
Conmutador: PBX 4578000.

e-mail: correspondencia@imprenta.gov.co

Adicionalmente, se recuerda que el artículo 333 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 150 *ibidem*, establece: “[L]a actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, **nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.** [...]” (negrilla fuera del texto original).

3. EL ARTÍCULO 8° DEL PROYECTO DE LEY⁸ VULNERA LOS ARTÍCULOS 154, 287, 294, 334 Y 338 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

a) *Iniciativa legislativa de las exenciones de contribuciones y tasas:*

El artículo 8° del proyecto de ley de la referencia, al otorgar una exención frente a contribuciones o tasas en materia de servicios públicos, contraviene el **artículo 154 de la Constitución**.

El artículo 154 de la Constitución establece que corresponde al Gobierno nacional la iniciativa para presentar proyectos de ley que impliquen exenciones de impuestos, contribuciones o tasas a nivel nacional⁹. Sin embargo, el proyecto de ley no fue propuesto por iniciativa del Gobierno nacional, razón por la cual su artículo 8° estaría afectado por un vicio de forma que devendría inconstitucional el trámite del proyecto de ley.

Así las cosas, si bien el Gobierno nacional encuentra que la intención de alivio a micronegocios es loable y podría llegar a dinamizar la economía barrial y vecinal, para asegurar su constitucionalidad deben atenderse en el trámite legislativo las reglas formales que establece la Constitución Política.

En consecuencia, el artículo 8° resulta inconstitucional al crear exenciones de impuestos, contribuciones o tasas de ámbito nacional sin contar con la iniciativa gubernamental.

b) *Ausencia de concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:*

El artículo 8° del proyecto de ley de la referencia, al otorgar beneficios tributarios sin contar con concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desatiende los **artículos 334 y 154 de la Constitución**.

En línea con el principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 determinó la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley. Al respecto, la Corte Constitucional¹⁰ ha considerado que es deber del Congreso incluir en la exposición de motivos y ponencias los costos fiscales de la iniciativa y las fuentes de ingreso, así como contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El artículo 8° del proyecto de ley bajo estudio se incorporó durante el último debate (ante la plenaria del Senado de la República) y, aunque la ponencia para dicho debate -sobre la cual intervino el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por segunda vez durante el trámite legislativo- no incluía la referida norma, esta cartera manifestó que, dadas las implicaciones fiscales que podrían tener iniciativas como la que ocupa nuestra atención¹¹ era necesario que los autores y ponentes dieran cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819

⁸ Artículo 8°. Este artículo otorga exenciones en el cobro de la contribución especial, tasa o sobretasa sobre los servicios públicos.

⁹ “ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y los que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.”

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-459 del 01/11/2023. Sala Plena. M. P. Diana Fajardo Rivera.

¹¹ Se recuerda que el 14 de agosto de 2024 la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto en segundo debate y, aunque para ese entonces no figuraba el artículo 8° objetado, sí existía una disposición similar que procuraba excluir a los micronegocios barriales del pago a la contribución a los “fondos de solidaridad y redistribución”.

de 2003, el cual dispone que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento”. Sin embargo, dicha petición fue desestimada por el legislador¹².

A juicio de la Corte Constitucional en Sentencia C-121 de 2003¹³, la consecuencia jurídica de omitir este requisito es la inconstitucionalidad y, en ese orden, el retiro de la disposición jurídica del ordenamiento jurídico.

c) *Autonomía territorial y responsabilidad de los concejos municipales - tributos de propiedad de las entidades territoriales:*

El artículo 8° del proyecto de ley no previó que las contribuciones y tasas en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo tienen por objeto financiar la prestación del servicio a cargo de los entes territoriales y subsidiar el consumo de los usuarios de menores ingresos. De este modo, el referido artículo, al no tomar en consideración las competencias y capacidades fiscales y presupuestales de los entes territoriales, contraviene el **artículo 287 de la Constitución Política**, el cual consagra el principio de autonomía territorial.

El artículo 8° del Proyecto de Ley número 227 de 2024 plantea una exención general sobre tasas y contribuciones que no toma en consideración las competencias ni las capacidades fiscales de los municipios, desconociendo la autonomía territorial consagrada en el artículo 287 de la Constitución, mandato constitucional que faculta a los entes territoriales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Dicha autonomía implica que son los concejos municipales quienes definen, dentro del marco legal, los porcentajes de subsidios y contribuciones, lo que permite adaptar la política pública a las realidades fiscales locales¹⁴. Normas como la Ley 142 de 1994 y la Ley 1450 de 2011 refuerzan esta competencia, obligando a los municipios a financiar los subsidios con recursos propios. Es por ello, que a su vez los municipios fungen constitucionalmente como responsables directos de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

La omisión de fuentes presupuestales sustitutivas en el proyecto convierte la medida en una carga financiera adicional no prevista que puede afectar la sostenibilidad fiscal de los municipios, especialmente aquellos de categorías 5 y 6.

Por otro lado, igualmente es cierto que, por la indeterminación de la disposición objetada, se puede entender que el beneficio también recae sobre tributos del orden territorial a cargo de los usuarios del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo. Esto, pues la Corte Constitucional ha ratificado que “el aporte solidario para subsidios del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo es un impuesto territorial con destinación específica¹⁵”.

En este contexto, por sustracción de materia, la disposición objetada asimismo vulneraría el artículo 294 de la Constitución Política, según el cual “[l]a ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (...)”.

En conclusión, por las razones expuestas, la indeterminación aquí señalada no solo trasgrede el artículo 338 constitucional, sino que desconoce lo preceptuado en el artículo 154 superior, que impone la necesidad de que -por lo menos- exista aval del Gobierno nacional para decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales cuando la iniciativa sea congresional, así como el artículo 294 superior, que prohíbe a la ley conceder beneficios respecto de tributos territoriales.

d) *Principio de certeza tributaria*

A juicio del Gobierno nacional la redacción propuesta en el artículo 8° adolece de una indeterminación al no especificar cuál es la contribución especial, la tasa o la sobretasa frente a la cual procedería el beneficio tributario contenido en la disposición objeto de estudio. Así las cosas, de conservarse una redacción en los términos previstos, se vulnerarían los principios de legalidad y certeza tributaria consagrados en los **artículos 150.12 y 338 de la Carta Política**.

¹² Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-459 del 01/11/2023: “(...) 76. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, consagra el deber general de analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Acorde con la Corte Constitucional, de la norma referida se desprenden los siguientes deberes de actuación: (i) “El deber a cargo del Congreso, consistente en incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento (C-110 de 2019). No se exige un análisis detallado o exhaustivo. Se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales (C-110 de 2019). (ii) “El deber a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público consistente en rendir -en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República- su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al Marco Fiscal de Mediano Plazo (C-110 de 2019).” (iii) “El deber a cargo del Gobierno de establecer en los proyectos de ley cuya iniciativa le corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según análisis y aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (C-110 de 2019).”

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-121 del 18 de febrero de 2003. Expediente O.P. 066. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁴ En virtud de la autonomía territorial se reconoce a las entidades territoriales, especialmente a los municipios, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan y a administrar sus recursos de acuerdo con sus prioridades locales. En el caso concreto del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios -como el acueducto, alcantarillado y aseo-, esta autonomía se manifiesta en la facultad de los concejos municipales para fijar los porcentajes de subsidios y contribuciones dentro de los márgenes establecidos por la ley.

¹⁵ Sentencia C-042 de 2021.

Esto, toda vez que el principio de legalidad en materia tributaria en sus aspectos de reserva de ley y certeza tributaria supone que deba existir claridad y precisión en el establecimiento de los impuestos y la definición de “cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables”¹⁶. A su vez, dicha indeterminación incide en la determinación de los elementos esenciales de la obligación impositiva en términos insuperablemente imprecisos.

De este modo, *prima facie*, la disposición objeto de análisis no solo adolece de una completa individualización del tributo, sino que, con ocasión de la vaguedad advertida, trasgrede, por contragolpe, (i) el artículo 154 superior, que consagra la iniciativa legislativa del Gobierno nacional para decretar exenciones de impuestos, contribuciones y tasas nacionales; y (ii) el artículo 294 superior, que proscribe la concesión, mediante ley, de exenciones y tratamiento preferenciales en relación con los tributos territoriales.

4. EL ARTÍCULO 9º DEL PROYECTO DE LEY¹⁷ VULNERA LOS ARTÍCULOS 338 y 363 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

• *Omisión del régimen de transición:*

El artículo 9º proyecto de ley establece que todas sus disposiciones -incluyendo las exenciones tributarias- entrarán en vigor desde el momento de su promulgación, mandato que contraviene el artículo 338 de la Constitución y la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional.

En materia tributaria las reglas para la aplicación de la ley en el tiempo están supeditadas a si se trata de un tributo de causación periódica o instantánea: (1) en los tributos de causación instantánea, al producirse todos los elementos del tributo al mismo momento en que ocurre el hecho generador, les serán aplicables las normas que se encuentren en vigor en aquel instante de manera inmediata. En contraste, (2) para el caso de los tributos de período -como lo son las tasas retributivas- se siguen las reglas que consagran los artículos 338, inciso final, y 363, inciso final, de la Constitución Política¹⁸.

En consecuencia, dado que los cobros de los tributos de periodo recaen sobre hechos que se prolongan en el tiempo, la aplicación inmediata de la nueva legislación podría cobijar hechos previos a su vigencia y afectar así la garantía de irretroactividad. Por estas razones, la Constitución prevé que este tipo de legislación entre en vigor a partir de la siguiente vigencia fiscal para los tributos de periodo.¹⁹

IV. OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

a) *Desconocimiento de la estructura institucional vigente - la formalización empresarial no puede entenderse como una condición única ni instantánea, sino como un proceso gradual de desarrollo empresarial*

Conviene advertir que, no obstante, se acaba de explicar que el literal h) del artículo 3º del proyecto de ley es inconstitucional por vulnerar la reserva legal correspondiente a la regulación de trámites, la relevancia de las razones de su inconveniencia no desaparece, pues el proyecto de ley podría llegar a ser ajustado estableciendo que la regulación en cuestión se haga mediante una norma de rango legal, frente a lo cual es procedente explicar por qué resultaría inconveniente.

La Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), en su artículo 74, creó el Consejo Nacional para la Economía Popular (CNEP) con la función expresa de: “[...] formular las líneas de la política pública para la economía popular y coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para su reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad”. Por lo tanto, facultar al “Gobierno nacional” sin referirse al CNEP desconoce la arquitectura institucional vigente, crea rutas paralelas innecesarias y genera duplicidad funcional.

El CONPES 3956 de 2019, “Política de Formalización Empresarial”, establece: “Una empresa formal es aquella que cumple con todas las normas que le aplican de manera obligatoria. En el marco de esta definición, es clave entender la formalización empresarial como un proceso, no como un estado binario”. Este enfoque reconoce que la formalización no es una meta estática ni una simple inscripción en registros oficiales, sino un proceso progresivo de cumplimiento normativo, fortalecimiento institucional, aumento de capacidades productivas y acceso a derechos. Por tanto, los esfuerzos del Estado deben diseñarse desde una perspectiva de acompañamiento y evolución.

Bajo este marco, establecer una “ruta” que se limite a reducir o suprimir trámites

¹⁶ Sentencia C-932 de 2009. Cfr. Sentencias C-511 de 2019 y e- 714 de 2009.

¹⁷ “Artículo 9º. Vigencia. Esta ley rige a partir del momento de su promulgación”.

¹⁸ “Artículo 338. (...) Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar lo vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”
“Artículo 363. (...) Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

¹⁹ La jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, ha precisado que en materia tributaria debe garantizarse certeza sobre la aplicabilidad de nuevas normas, en virtud de los principios de legalidad y seguridad jurídica. La ausencia de un régimen transitorio podría generar confusiones en su aplicación inmediata, afectando la planeación financiera de los entes territoriales y de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios.

puede generar un efecto adverso: formalizaciones artificiales, nominales o que resulten insostenibles en el tiempo por falta de capacidades reales de las unidades productivas.

En consecuencia, cualquier intento normativo por avanzar en la formalización empresarial debe entenderse como parte de una política integral de desarrollo productivo, en la cual confluyan: (i) La simplificación y armonización normativa (ii) acceso al crédito y financiamiento adaptado; (iii) el fortalecimiento de capacidades técnicas y comerciales, y, (iv) el reconocimiento del enfoque territorial y diferencial.

b) *Equilibrio entre subsidios y contribuciones - sostenibilidad fiscal*

Este principio no solo representa una condición de viabilidad fiscal para los entes territoriales, sino que constituye también una garantía de equidad en la prestación del servicio para las poblaciones más vulnerables del país.

Desde la expedición de la Ley 142 de 1994, el legislador consagró un esquema solidario y redistributivo en el cual los usuarios con mayor capacidad de pago -estratos 5 y 6, así como los usuarios comerciales e industriales- realizan un “aporte solidario” adicional sobre el cargo fijo y por consumo. Este aporte, recaudado por los prestadores, se destina exclusivamente a subsidiar el consumo básico de los usuarios de menores ingresos, particularmente de los estratos 1, 2 y 3.

Asimismo, es importante mencionar que en Colombia no existe una “bolsa nacional de subsidios” para el caso de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Cada municipio tiene su propia contabilidad fiscal, su estructura de ingresos y gastos, y su propio modelo de prestación. Por ello, cualquier alteración a la fuente de financiamiento de los subsidios debe analizarse desde una perspectiva de sostenibilidad territorial y garantía del servicio.

El artículo 2.3.4.2.2 del Decreto número 1077 de 2015 establece la metodología para determinar el equilibrio entre subsidios y aportes solidarios. Esta debe aplicarse anualmente, con proyecciones del prestador sobre el potencial de ingresos y necesidades de subsidios. Las exenciones propuestas afectarían directamente estas proyecciones y comprometerían la planeación fiscal local. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha enfatizado que incluso los beneficios tributarios deben ser proporcionales y justificados (v.gr. Sentencia C-1060 de 2001, C-776 de 2003).

En orden de lo expuesto, la aprobación de una exención general al aporte solidario para los micronegocios, sin distinción por categoría de municipio o capacidad fiscal, podría generar efectos regresivos y desiguales. En términos concretos, la medida tendría como consecuencia:

- La disminución del volumen de recursos destinados a subsidiar el consumo básico de los estratos 1, 2 y 3, afecta directamente a los hogares más pobres del país.

La necesidad de aumentar los aportes solidarios de los usuarios de mayor capacidad económica (estratos 5 y 6, industriales y comerciales no exentos), con el consecuente impacto sobre sus tarifas.

- O, en su defecto, la imposibilidad de mantener el nivel de subsidios actuales, lo que encarecería el acceso a servicios esenciales para los colombianos de menores ingresos e incluso, la necesidad del municipio de buscar fuentes para garantizar el servicio.

En este escenario, se hace imperioso reiterar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido de forma consistente que los beneficios tributarios deben estar debidamente justificados, deben ser proporcionales y no pueden afectar principios de equidad y sostenibilidad financiera. Así lo establecen, entre otras, las Sentencias C-1060 de 2001 y C-776 de 2003, las cuales reiteran que toda política pública de exención o alivio fiscal debe tener una justificación técnica y social clara, así como un diseño institucional que garantice su viabilidad y focalización adecuada.

Finalmente, el Gobierno nacional comparte y respalda el objetivo general del proyecto de ley, que reconoce la importancia de los micronegocios barriales y vecinales como actores esenciales de la economía popular y comunitaria, y su rol en la generación de ingresos, empleo y cohesión social. No obstante, considera necesario que la norma definitiva se ajuste a los principios constitucionales y a los marcos normativos existentes, garantizando así su viabilidad jurídica, operativa e institucional.

De los honorables Congresistas, con el debido respeto,

GUSTAVO PETRO URREGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Germán Ávila Plazas.

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,

Diana Marcela Morales Rojas.

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,

Helga María Rivas Ardila.

EXT25-00078939
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
Fecha y Hora: 30/05/2025 12:11:00 p.m. Clave: X31P6R03
Folios: 6
Pasa A: SECRETARIA JURIDICA
Ingreso: Variante
Link: <https://svr.presidencia.gov.co/Publico/IndiceWeb.aspx>

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
NIT: 899999098-0

SECRETARÍA GENERAL

Respetado Ciudadano, para verificar el estado de su solicitud y dependencia competente asignada para su trámite puede consultar el link <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/> y su Clave. Para cualquier información consulte al [correo electrónico atenciónciudadano@presidencia.gov.co](mailto:atencionciudadano@presidencia.gov.co) o al número de atención al ciudadano: Bogotá, D.C.

S.G.2-0943/2025

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Presidente de la República
Ciudad

Excelentísimo señor Presidente:

Por instrucciones del señor Presidente de esta Corporación, doctor **JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES** y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4, 165 y 166 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el **Proyecto de Ley N° 013 de 2023 Cámara – 227 de 2024 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORMULAN LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA A FAVOR DE LOS MICRONEGOCIOS BARRIALES Y VECINALES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

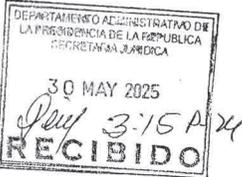
El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por el Congreso de la República en las siguientes fechas:

CÁMARA DE REPRESENTANTES		SENADO DE LA REPÚBLICA	
Comisión Tercera:	diciembre 05 de 2023	Comisión Tercera:	noviembre 06 de 2024
Plenaria Cámara:	agosto 14 de 2024	Plenaria Senado:	abril 02 de 2025
Conciliación Cámara:	abril 29 de 2025	Conciliación Senado:	abril 23 de 2025

Se anexa hoja de ruta con toda la información del Proyecto de Ley referido; así mismo y de acuerdo con la política de cero papel, las gacetas podrán ser consultadas en el link <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>, consultar por número de la gaceta (digitar la gaceta solicitada y el año).

Cordialmente,


JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General



Anexo: Dos (2) textos de ley.
Expediente Legislativo en 2(45) folios

EXT25-00078939
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
Fecha y Hora: 30/05/2025 12:11:00 p.m. Clave: X31P6R03
Folios: 6
Pasa A: SECRETARIA JURIDICA
Ingreso: Variante
Link: <https://svr.presidencia.gov.co/Publico/IndiceWeb.aspx>

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
NIT: 899999098-0

SECRETARÍA GENERAL

Respetado Ciudadano, para verificar el estado de su solicitud y dependencia competente asignada para su trámite puede consultar el link <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/> y su Clave. Para cualquier información consulte al [correo electrónico atenciónciudadano@presidencia.gov.co](mailto:atencionciudadano@presidencia.gov.co) o al número de atención al ciudadano: Bogotá, D.C.

S.G.2-0943/2025

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Presidente de la República
Ciudad

Excelentísimo señor Presidente:

Por instrucciones del señor Presidente de esta Corporación, doctor **JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES** y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4, 165 y 166 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el **Proyecto de Ley N° 013 de 2023 Cámara – 227 de 2024 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORMULAN LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA A FAVOR DE LOS MICRONEGOCIOS BARRIALES Y VECINALES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

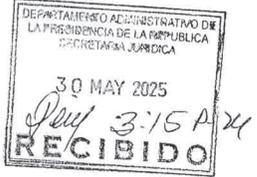
El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por el Congreso de la República en las siguientes fechas:

CÁMARA DE REPRESENTANTES		SENADO DE LA REPÚBLICA	
Comisión Tercera:	diciembre 05 de 2023	Comisión Tercera:	noviembre 06 de 2024
Plenaria Cámara:	agosto 14 de 2024	Plenaria Senado:	abril 02 de 2025
Conciliación Cámara:	abril 29 de 2025	Conciliación Senado:	abril 23 de 2025

Se anexa hoja de ruta con toda la información del Proyecto de Ley referido; así mismo y de acuerdo con la política de cero papel, las gacetas podrán ser consultadas en el link <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>, consultar por número de la gaceta (digitar la gaceta solicitada y el año).

Cordialmente,


JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General



Anexo: Dos (2) textos de ley.
Expediente Legislativo en 2(45) folios

LEY No. _____

"POR MEDIO DE LA CUAL SE FORMULAN LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA A FAVOR DE LOS MICRONEGOCIOS BARRIALES Y VECINALES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. Establecer lineamientos de política pública con enfoque territorial para el fortalecimiento, formalización y generación de empleo a través de los micronegocios barriales y vecinales del país, como parte de la economía popular y comunitaria, así como de las tiendas y panaderías de barrio como aliados estratégicos en el suministro de los productos de primera necesidad.

ARTÍCULO 2º. Definición. Para efectos de la presente Ley se define como micronegocio barrial o vecinal aquella unidad económica que se caracteriza por contar de una (1) a nueve (9) personas ocupadas y desarrollar una actividad productiva de bienes o servicios con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción ubicado en las zonas barriales o rurales, cuyos ingresos brutos anuales no superen tres mil quinientas (3.500) Unidades de Valor Tributario.

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

ARTÍCULO 3º. Creación de la política pública y sus lineamientos. Créase la Política pública barriales y vecinales del país, en la cual se dispondrán, entre otros, de los siguientes lineamientos:

- Reconocer a los micronegocios, de manera particular a las tiendas y panaderías de barrio o vecinales, como parte de la cadena de comercialización y suministro de productos alimentarios y de cese de la canasta básica y de primera necesidad de los hogares colombianos.
- Incluir a los micronegocios barriales y vecinales del país en los programas de promoción y acompañamiento social y empresarial a microempresas.
- Generar los mecanismos suficientes para fortalecer los sistemas de información y consolidación del censo nacional para que los entes territoriales puedan realizar programas de focalización en beneficio de esta población.
- Fortalecer las Redes de Regionales de Emprendimiento-RRE o quien haga sus veces, para que en concordancia con las entidades territoriales puedan realizar programas de focalización y priorización en beneficio de esta población.

1

- Establecer a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias – UAEOS, mecanismos para promover la asociatividad a pequeña escala desde los micronegocios y la movilidad laboral.
- Promover programas educativos para el fortalecimiento de esta población, a nivel nacional y territorial a través del SENA, o quien haga sus veces, a través de organizaciones gremiales con amplia trayectoria y conocimiento demostrable del canal tradicional y del capital semilla por medio del Fondo Emprender, para el fortalecimiento de esta población.
- Certificar las competencias y aprendizajes obtenidos con la experiencia laboral y la incorporación al Sistema Nacional de Cualificaciones.
- Crear la Ruta para la formalización de los micronegocios objeto de la presente Ley. Para tal efecto se dispondrá de una ruta especial de atención y simplificación de trámites que permita avanzar en los esfuerzos por unificar y reducir los requisitos exigidos y promover programas de fortalecimiento empresarial que permitan su consolidación.
- Crear líneas de crédito para micronegocios a cargo de Bancoldex y el Banco Agrario con plazos y condiciones especiales, las cuales contarán con respaldo de garantía del Fondo Nacional de Garantías – FNG o cualquier tipo de garantía legalmente admisible. Se considerará el acceso preferente a mujeres cabeza de hogar, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, así como a quien demuestre por medio de los criterios que establezca el Gobierno Nacional, que tiene a su cargo personas mayores o en condición de discapacidad. Del mismo modo, se incluirán los micronegocios de barrio y vecinales en los beneficios de la Ley 2157 de 2021 que le sean aplicables. Los créditos aprobados, que se respalden con garantías mobiliarias deberán inscribirse en el servicio de garantías mobiliarias de que trata la Ley 1676 de 2013. Los derechos de este servicio para todos los efectos son un precio fijo y razonable a cargo de la entidad financiadora. El Gobierno Nacional reglamentará una tarifa preferente para las madres cabeza de hogar mayores de 53 años, que sean dueñas de los establecimientos a los que se refiere la presente ley.
- Incentivar la participación en las compras públicas.
- Promocionar programas de formalización laboral y de ahorro para la vejez a través de BEPS o cotización a pensión, para fortalecer y mitigar condiciones de pobreza de la población independiente, al ser adultos mayores.
- Articular las acciones territoriales y nacionales en favor de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país, bajo los parámetros del orden nacional establecidos en torno a la Seguridad Alimentaria y Nutricional y planes de abastecimiento.
- Reconocer las actividades de cuidado que tienen lugar en paralelo con el trabajo en los micronegocios barriales y vecinales de propiedad de mujeres, generando acciones para reducir, redistribuir y armonizar las actividades de cuidado con el trabajo.
- Incentivar el acceso a procesos de innovación estructurados y permanentes para los micronegocios barriales y vecinales de propiedad de mujeres.
- El Departamento de Prosperidad Social –DPS- también podrá contribuir con programas de apoyo al emprendimiento o capital semilla, como parte

2

de fortalecimiento en el suministro de los productos de primera necesidad, para los micronegocios de barrio.

p) Fortalecer la economía popular y comunitaria a través del sistema de incubadoras empresariales, para esto podrá desarrollar programas de entrega de capital semilla a los micronegocios de barrio y vecinales que refiere la presente ley.

q) Brindar acompañamiento integral a las comunidades campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que responden a las necesidades de estas comunidades y sus territorios.

Parágrafo Primero. La formulación y reglamentación de la política pública nacional de los micronegocios barriales y vecinales del país deberá expedirse dentro de los 6 (seis) meses siguientes a la expedición de la presente ley y estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en articulación con el Consejo Nacional de la Economía Popular o quien haga sus veces y con las entidades y actores con incidencia en las disposiciones de esta ley.

Para efecto de garantizar que la reglamentación cumpla con el alcance y los principios rectores que contiene la presente ley el Gobierno Nacional deberá, de manera previa a su expedición presentar borrador de la misma al Congreso de la República para conocimiento de todos los congresistas, y a las Comisiones Terceras de ambas Cámaras, para su respectivo estudio y refrendación. Lo anterior sin perjuicio de los mecanismos de consulta al público, de conformidad a la Ley 1712 de 2014, que se sirva implementar el Gobierno Nacional en aras de la transparencia que debe acompañar estos procesos.

Parágrafo Segundo. Los planes y programas de promoción y acompañamiento social y empresarial a microempresas, así como los programas de focalización y priorización en beneficio y los programas educativos, de formación y capacitación, a los que hace referencia la presente ley, se diseñarán y ejecutarán teniendo en cuenta un enfoque étnico y territorial.

ARTÍCULO 4º. Formación y Capacitación. El Gobierno Nacional promoverá la generación de programas de formación empresarial y emprendimiento y el acceso a los mismos, por parte del personal que trabaja en micronegocios barriales y vecinales; así como programas de educación y formación en temas de contabilidad y finanzas y mitigación de los riesgos empresariales. Asimismo, desarrollará acciones para facilitar la certificación y evaluación de sus competencias laborales.

Se creará una línea de formación especial para mejorar las capacidades y uso de las tecnologías de la información, ventas e-commerce, negocios tecnológicos, domicilios y relacionados, y brindará asesoría en la creación de modelos de negocios que les permita consolidar sus proyectos, liderado desde una ruta de emprendimiento que se materialice en la comercialización mediante ruedas de negocios y ferias empresariales.

Parágrafo Primero. El Gobierno Nacional y el Consejo Nacional de la Economía Popular del artículo 74 de la Ley 2294 de 2023, coordinará acciones con el sector público y privado en departamentos, distritos y municipios, para garantizar el acceso de esta población a diferentes programas de formación, relacionados con cadenas de abastecimiento local y regional, logística, ventas, educación económica y financiera, contabilidad, marketing, salubridad, servicio al cliente, entre otros.

Parágrafo Segundo. El Gobierno Nacional, en coordinación con el SENA y las Cámaras de Comercio, desarrollará programas específicos de formación y capacitación empresarial para los propietarios y trabajadores de micronegocios barriales y vecinales.

ARTÍCULO 5º. Acompañamiento y Seguimiento a la Implementación de la Política Pública. Con el propósito de realizar una efectiva implementación de la Política Pública, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, dentro del marco de sus competencias y con la correspondiente asignación de recursos, realizarán amplia difusión de la misma respecto a beneficios y a la vez, brindarán acompañamiento en los procesos de postulación, inscripción y seguimiento de los beneficiarios de las medidas dispuestas en la presente ley.

Parágrafo Primero. En desarrollo de estos planes, y siempre que se aseguren los recursos necesarios, el Gobierno Nacional y los entes territoriales, podrán crear programas para el fortalecimiento empresarial de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país, en los que priorizarán la incorporación a programas sociales y de bienestar a mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, personas con vidas campesinas rurales, comunidades campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, personas que tengan a su cargo personas en condición de discapacidad y adultos mayores propietarios o que se encuentren a cargo de estos micronegocios.

Parágrafo Segundo. Sin perjuicio de los sujetos priorizados en el parágrafo anterior, los programas para el fortalecimiento empresarial de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales, desarrollados por el Gobierno Nacional serán implementados en los municipios PDET.

ARTÍCULO 6º. Incorporación en los planes y políticas nacionales y sectoriales en el marco de la garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada. El Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación y en coordinación con las entidades territoriales, incorporará a las tiendas y panaderías de barrio y vecinales como parte de los micronegocios del país, en los términos de la presente Ley, como actores estratégicos en los planes sectoriales, nacionales y territoriales, que se creen para garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada y de abastecimiento en el país. De esta manera, se deberá incluir lineamientos a su favor, en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como en la política de seguridad alimentaria y nutricional, y en la política pública de abastecimiento, o la que lo sustituya y que formule el gobierno nacional, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales.

Parágrafo Primero. En desarrollo de estos planes, y con la correspondiente asignación de recursos, los entes territoriales podrán crear programas para el fortalecimiento empresarial de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales, como parte de los micronegocios del país, en los que priorizará la incorporación a programas sociales y de bienestar de mujeres y adultos mayores, comunidades campesinas, indígenas, negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, personas en condición de discapacidad y cuidadores de personas en condición de discapacidad, propietarios o que se encuentren a cargo de estos micronegocios.

Parágrafo Segundo. El Gobierno Nacional garantizará que la presente disposición opere de manera complementaria con las disposiciones contenidas en la Ley 2046 de 2020.

Parágrafo Tercero. Para la implementación de los planes, el Gobierno Nacional establecerá una estrategia para el acompañamiento a las alcaldías y gobernaciones, con la finalidad de que las entidades territoriales, dentro del marco de su autonomía administrativa y presupuestal, puedan llevar a cabo su implementación. Lo anterior no obsta para que el Gobierno nacional pueda destinar los recursos necesarios para la implementación de los planes nacionales de seguridad alimentaria, nutricional y de abastecimiento en todo el país.

ARTÍCULO 7º. Conforme al artículo 90 de la Ley 2294 de 2023, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE incluirá dentro de la Encuesta Nacional de Micronegocios, un módulo especial para la captura y seguimiento de información estadística sobre tiendas y panaderías de barrio y vecinales, en los términos de la presente Ley.

ARTÍCULO 8º. Alivios en servicios públicos domiciliarios. Para los establecimientos indicados en la presente Ley como micronegocios catalogados como usuarios no residenciales, se eliminará el cobro de la contribución especial, tasa o sobretasa sobre los servicios públicos.

ARTÍCULO 9º. Vigencia. Esta Ley rige a partir del momento de su promulgación.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA,


FERNÁN JOSÉ CEPEDA SARABIA

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA,


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES,


JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES,


JAIME LUIS L. COUTURE PEÑALOZA