



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 200

Bogotá, D. C., viernes, 28 de febrero de 2025

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas tendientes a fortalecer las microempresas en modalidad de tiendas de barrio y se dictan otras disposiciones.

Doctores

Honorable Senador

JUAN PABLO GALLO MAYA

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley No. 351/2024 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas tendientes a fortalecer las microempresas en modalidad de tiendas de barrio y se dictan otras disposiciones"

Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, rindo el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley 351/2024 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas tendientes a fortalecer las microempresas en modalidad de tiendas de barrio y se dictan otras disposiciones" en los siguientes términos:

- Antecedentes
- Competencia
- Objeto
- Justificación del Proyecto
- Impacto fiscal
- Conflicto de interés
- Proposición
- Texto propuesto para primer debate

**1. Antecedentes**

El proyecto de ley fue radicado por la Senadora Yenny Rozo Zambrano el día 11 de diciembre de 2024 y publicado en la gaceta 01/2025. A partir de esto, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante un oficio del día 12 de febrero de 2025 nombró al suscrito como ponente.

**2. Competencia**

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con las competencias del Congreso, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.

**3. Objeto**

La presente Ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a fortalecer las actividades económicas a cargo de las microempresas en la modalidad tiendas de barrio y a brindar herramientas para facilitar su consolidación y crecimiento como medio de subsistencia en condiciones acordes con la dignidad humana.

**4. Justificación del Proyecto**

En Colombia, operan aproximadamente 500 mil tiendas de barrio, las cuales constituyen el 40 % de los comercios del país y representan el principal canal de distribución de productos de consumo masivo. Estas tiendas captan una proporción significativa del mercado de la canasta familiar, con una participación del 48 % en las grandes ciudades y del 62 % en las poblaciones más pequeñas. Además, desempeñan un papel fundamental en la generación de empleo, con más de 1,7 millones de puestos de trabajo en el país (Fenalco, 2024).

Por ello, con el propósito de reconocer el papel fundamental de los tenderos en la economía local y en el desarrollo social y comunitario del país, así como de abordar los desafíos que enfrentan en la actualidad—tales como el aumento del costo de vida y de los insumos de producción, la inseguridad, la imposición de nuevos tributos a productos ultraprocesados y bebidas azucaradas, los elevados costos de los servicios públicos, la competencia de los establecimientos de hard discount y las dificultades en el acceso al crédito—se presenta el siguiente Proyecto de Ley.

Estos factores han provocado una significativa reducción en las ventas de los tenderos y una disminución en sus utilidades, situándolos en riesgo de caer en situación de vulnerabilidad y/o pobreza. En este contexto, la presente iniciativa legislativa busca proporcionar herramientas efectivas para el fortalecimiento de las tiendas de barrio, entre las cuales se destacan:

- Equidad en el cobro de servicios públicos:** Las tiendas de barrio ubicadas en estratos 1, 2 y 3, cuyo espacio utilizado no supere los setenta (70) metros cuadrados y su carga instalada sea igual o inferior a cuatro (4) kilovatios, no serán tratadas como unidades independientes de su unidad residencial para efectos del cobro de servicios públicos domiciliarios, eliminando sobrecostos y promoviendo un trato más justo.
- Seguridad y protección:** La creación de una mesa de trabajo con entidades como la Policía Nacional, el Ejército Nacional, los gobiernos locales y las organizaciones de tenderos, enfocada en combatir actividades ilícitas o criminales que afectan a los comerciantes y sus comunidades.
- Acceso a crédito:** Líneas de crédito especiales establecidas a través de la banca de fomento y de INNpulsa, donde mediante la racionalización de requisitos para tenderos accedan a

garantías crediticias en el Fondo Nacional de Garantías y Bancóldex, impulsando su desarrollo económico.

- **Conectividad y modernización:** Programas liderados por MinTIC para mejorar el acceso a internet y herramientas tecnológicas, facilitando la facturación electrónica y modernizando la experiencia comercial.
- **Apoyo al emprendedor:** Líneas especiales de crédito del Fondo Emprender del SENA para fomentar la creación de microempresas en zonas rurales y veredales, fortaleciendo el desarrollo de las regiones más vulnerables.

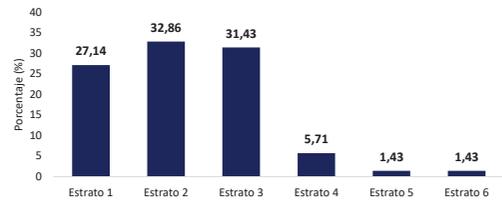
Los tenderos representan el alma de los barrios y las zonas rurales, desempeñando en su mayoría un papel social que trasciende su actividad comercial. En este sentido, el presente proyecto no solo busca dignificar su labor, atendiendo las necesidades diarias de sus comunidades en bienes de primera necesidad, sino también brindarles las herramientas necesarias para afrontar los desafíos que presenta la economía en la actualidad.

**Caracterización de los tenderos en Colombia**

De acuerdo con Fenalco, en Colombia operan aproximadamente 500 mil tiendas de barrio, las cuales constituyen el 40% del comercio del país. Estas unidades son fundamentales para el consumo masivo, dado que al menos el 93% de los hogares colombianos realizan compras en ellas. Además, representan al menos el 50% de las ventas en categorías esenciales como alimentos y bebidas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> PORTAFOLIO (2024). ¿Cuánto crecieron las ventas de las tiendas de barrio en el primer semestre de 2024? <https://www.portafolio.co/negocios/comercio/cuanto-crecieron-las-ventas-de-las-tiendas-de-barrio-de-colombia-en-el-primer-semestre-de-2024-609827>

**Gráfico 1. Presencia de tiendas de barrio por estrato socioeconómico - Porcentaje**



Fuente. FENALCO – FENALTIENDAS (2024)<sup>2</sup>

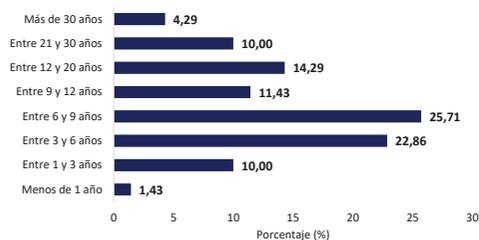
Según Fenalco (2024), más del 90% de las tiendas de barrio se encuentran en los estratos 1, 2 y 3, y cerca del 50% son administradas por mujeres (Gráfico 1). Esto reafirma su papel como actores clave en la economía local y su importancia como el principal canal de distribución de productos de consumo masivo, con una participación superior al 48% en el mercado de la canasta familiar en las grandes ciudades y del 62% en las poblaciones más pequeñas<sup>3</sup>.

Asimismo, la evidencia indica que el fortalecimiento de estos comercios constituye una política social en favor de la población más vulnerable. En Colombia, el sector tendero representa la base económica de miles de personas de escasos recursos, permitiéndoles obtener al menos un salario mínimo. Por ello, resulta fundamental promover medidas que fortalezcan sus negocios y potencien sus capacidades como actores clave de la economía local.

<sup>2</sup> FENALCO – FENALTIENDAS (2024). Caracterización Tenderos. FUNDECOMERCIO.

<sup>3</sup> FENALCO (2024). La tienda de barrio sigue siendo la joya de la corona para los productos de consumo masivo. <https://www.fenalco.com.co/blog/gremial-4/la-tienda-de-barrio-sigue-siendo-la-joya-de-la-corona-para-los-productos-de-consumo-masivo-456>

**Gráfico 2. Trayectoria de las microempresas en modalidad de tiendas de barrios - ¿Cuántos años lleva con su negocio actual? - Porcentaje**



Fuente. FENALCO – FENALTIENDAS (2024)

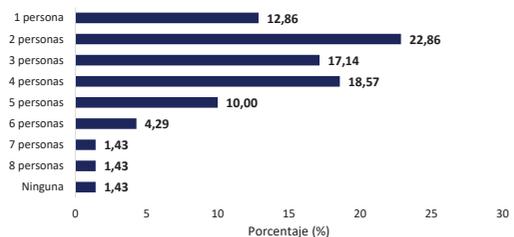
Aproximadamente el 65% de los tenderos han gestionado su microempresa por más de seis años, y un porcentaje significativo (4,29%) por más de tres décadas (Gráfico 2). Esto refleja la sólida trayectoria que han construido en sus comunidades, desempeñando un papel activo en el desarrollo local, comunitario y social de sus zonas de influencia.

Como lo afirma Mejía (2024) *“Los tenderos no solo son comerciantes, sino también amigos y vecinos que han construido lazos de confianza con sus clientes (...)”*. De este modo, las tiendas de barrio han logrado fidelizar a sus clientes gracias a su profundo conocimiento de sus preferencias, capacidad de gasto y relaciones cercanas. Esta comprensión les permite adaptar sus ofertas y servicios para atender de manera más efectiva las necesidades de sus consumidores, generando una experiencia de compra personalizada que las grandes superficies no pueden replicar.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> EL TIEMPO (2024). Disparo de la inseguridad e impuesto saludable, los dos factores que más están golpeando a los tenderos de barrio: Fenalco. <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/esto-es-lo-que-mas-compran-los-colombianos-en-las-tiendas-de-barrio-3375372>

<sup>5</sup> PORTAFOLIO (2024). ¿Cuánto crecieron las ventas de las tiendas de barrio en el primer semestre de 2024? <https://www.portafolio.co/negocios/comercio/cuanto-crecieron-las-ventas-de-las-tiendas-de-barrio-de-colombia-en-el-primer-semestre-de-2024-609827>

**Gráfico 3. Generación de empleo por parte de las tiendas de barrio - ¿Cuántas personas dependen económicamente de su negocio? - Porcentaje (%)**



Fuente. FENALCO – FENALTIENDAS (2024)

Aproximadamente el 82% de los tenderos emplea entre dos y seis personas por establecimiento, lo que evidencia la significativa contribución de las tiendas de barrio a la economía colombiana (Gráfico 3). Este sector genera más de 1,7 millones de empleos y sustenta directamente a cerca de 600 mil familias. En consecuencia, el nivel de empleo que proporcionan las tiendas de barrio en Colombia es comparable al de sectores clave como el de la construcción.<sup>6</sup>

**Gráfico 4. Modelo de ingresos netos tiendas vs pobreza extrema**

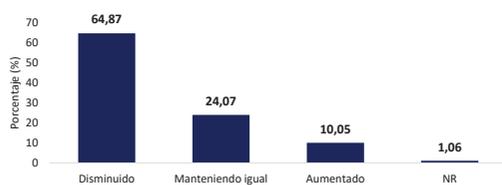


Fuente. FENALCO – FENALTIENDAS (2022)

<sup>6</sup> BANCOLEX (2023). ¿Cuáles son los retos y desafíos de los tenderos en Colombia?. [https://www.bancoldex.com/es/noticias/tales-son-los-retos-y-desafios-de-los-tenderos-en-colombia-.](https://www.bancoldex.com/es/noticias/tales-son-los-retos-y-desafios-de-los-tenderos-en-colombia-)

De acuerdo con Fenaltiedades, los tenderos atraviesan una situación compleja y precaria. Para ilustrarlo, la entidad desarrolló un modelo que compara el ingreso neto promedio de las tiendas con la línea de pobreza monetaria, revelando que los tenderos y sus familias se encuentran a tan solo \$192.446 mensuales de caer en la pobreza monetaria (Gráfico 4). Esta situación representa un riesgo significativo, por lo que resulta urgente adoptar medidas que fortalezcan las tiendas de barrio y les brinden alternativas para enfrentar los desafíos actuales de la economía colombiana.

**Gráfico 5. Balance de ventas en los 6 últimos meses – Usted cree que las ventas en los últimos 6 meses han:**



Fuente: FENALCO – FENALTIENDAS (2024)

En cuanto al desempeño en ventas, el 64,8% de los tenderos reporta una disminución, mientras que el 24,1% señala que se han mantenido estables en los últimos seis meses (Gráfico 5). De este modo, tanto el comercio a nivel nacional como las tiendas de barrio no solo enfrentan un estancamiento en sus ventas, sino también un retroceso, lo que agrava sus condiciones de pobreza. Según Fenalco (2024), esta situación dificulta su aspiración de crecer y transformarse en minimercados<sup>7</sup>.

En concordancia, la consultora internacional Dichter & Neira (2023) presentó los resultados del estudio Inside Tendero, así como el más reciente Índice de Confianza del Tendero (ICT)<sup>8</sup>, refleja una actitud de cautela entre los tenderos, ya que una mayoría significativa percibe el contexto actual

<sup>7</sup> EL TIEMPO (2024). Disparo de la inseguridad e impuesto saludable, los dos factores que más están golpeando a los tenderos de barrio: Fenalco. <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/esto-es-lo-que-mas-compran-los-colombianos-en-las-tiendas-de-barrio-3375372>

<sup>8</sup> La Nota Económica (2024). El 87% de los tenderos en Colombia considera que las ventas de algunas categorías fueron afectadas por impuestos saludables. <https://lanotaeconomica.com.co/movidas-empresarial/el-87-de-los-tenderos-en-colombia-considera-que-las-ventas-de-algunas-categorias-fueron-afectadas-por-impuestos-saludables/>

como desfavorable para la inversión en sus establecimientos. De hecho, dos de cada tres tenderos consideran que no es un momento propicio para adquirir nuevos activos para sus tiendas.

El aumento en los costos de los productos, junto con la presión tributaria hacia los productos saludables y ultraprocesados, ha reducido el poder adquisitivo de los consumidores. Como consecuencia, los tenderos han registrado una disminución en la demanda, lo que agrava aún más la situación financiera de sus negocios. Este escenario resulta especialmente preocupante en un contexto donde el alza en el costo de vida ha limitado la capacidad de las familias para adquirir productos esenciales<sup>9</sup>.

**Principales retos y desafíos de los tenderos en Colombia**

**Gráfico 6. Afectaciones de los tenderos<sup>10</sup>**

<b>REZAGOS DE LA PANDEMIA Y LOS PAROS</b>	El 55,9% de las tiendas siguen teniendo ventas por debajo de los niveles pre-pandemia
<b>ALTÍSIMA INFLACIÓN ACTUAL:</b>	Las tiendas han visto cómo los productos de sus tiendas han aumentado entre 17% y 31% en los últimos seis meses, un factor que genera bastante incertidumbre. Además, en términos macroeconómicos, se prevé que estos impuestos generarían un potencial efecto inflacionario de 1,89%.
<b>ALTOS COSTOS FLUJOS QUE ENFRENTAN:</b>	Al descontar los costos de los servicios públicos y de formalización comercial, las utilidades de las tiendas dejan al borde de la pobreza monetaria determinada por el DANE a los tenderos y sus familias

Fuente: FENALCO – FENALTIENDAS (2022)

La presión económica, resultado de factores como la inflación, la inseguridad, los nuevos impuestos a productos ultraprocesados y bebidas azucaradas, el alto costo de los servicios públicos y las dificultades en el acceso al crédito, ha provocado una marcada disminución en las ventas de las

<sup>9</sup> AMERICA RETAIL (2024). Adaptación de las tiendas de barrio en Colombia ante impuestos <https://america-retail.com/paises/colombia/adaptacion-de-las-tiendas-de-barrio-en-colombia-ante-impuestos/>  
<sup>10</sup> FENALCO – FENALTIENDAS (septiembre, 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.

tiendas de barrio. Esta situación ha reducido significativamente sus utilidades, colocándolas al borde de la pobreza monetaria<sup>11</sup> (Gráfico 6).

A continuación, se detallan las principales retos y desafíos que enfrenta el gremio de los tenderos:

**El impacto de la reforma tributaria**

Los impuestos saludables implementados en la Reforma Tributaria del actual gobierno sobre alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas han tenido un impacto significativo en las tiendas de barrio. Según FENALCO (2022), el 80% de las bebidas azucaradas vendidas en el país se comercializan a través de estos establecimientos, lo que los convierte en el principal canal de distribución de este producto y en uno de los sectores más afectados por la carga tributaria impuesta a dichas bebidas.

El Índice de Confianza del Tendero elaborado por Dichter & Neira (2024) reafirma este fenómeno debido a que tanto las bebidas carbonatadas azucaradas como los dulces, chicles y chocolates son productos considerados por los tenderos como los más representativos para su negocio con 58% de predilección por dicho tipo de bebidas y 27% para los comestibles<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> AMERICA RETAIL (2024). Adaptación de las tiendas de barrio en Colombia ante impuestos <https://america-retail.com/paises/colombia/adaptacion-de-las-tiendas-de-barrio-en-colombia-ante-impuestos/>  
<sup>12</sup> LA REPUBLICA (2024). Más de 40% de los tenderos de barrio ven como su mayor amenaza al hard discount. <https://www.larepublica.co/empresas/avance-de-tiendas-hard-discount-en-colombia-afecta-comercio-de-tiendas-de-barrio-3933050>

**Gráfico 7. Índice de Precios al Consumidor – Variación mensual en alimentos azucarados y procesados<sup>13</sup>**

IPC - Variación mensual en azucarados y procesados							
	*Otros productos de panadería	Carnes procesadas	Golosinas	Frituras	Gaseosas y maltas	Alimentos y bebidas no alc.	Total IPC
2024-01	1,51	1,64	3,66	1,75	1,22	0,48	0,92
2024-02	1,27	1,56	5,59	0,84	0,64	0,54	1,09
2024-03	0,83	0,32	2,44	-0,10	-0,32	0,75	0,70
2024-04	0,69	-0,19	4,96	0,55	-0,83	1,16	0,59
2024-05	1,80	-0,17	3,67	-0,32	0,64	0,51	0,43
2024-06	1,21	0,24	6,24	0,63	1,02	0,30	0,32
2024-07	-0,43	-0,17	2,86	0,37	0,38	0,21	0,20
<b>Anual</b>	<b>14,86</b>	<b>15,54</b>	<b>40,27</b>	<b>14,85</b>	<b>9,90</b>	<b>5,26</b>	<b>6,86</b>

Fuente: DANE (citado por FENALCO, 2023)

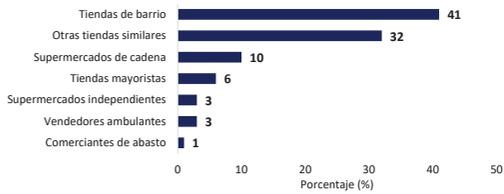
Los nuevos impuestos, aplicados de manera escalonada hasta alcanzar un incremento del 20%, han impulsado al alza los precios de los productos ultraprocesados y las bebidas azucaradas. Como resultado, alimentos procesados como chocolatinas, galletas, salchichas, gaseosas y paquetes de papas fritas han experimentado un aumento de precios superior al de la inflación general de los alimentos (Gráfico 7). Este fuerte encarecimiento ha afectado directamente a los hogares de menores ingresos y ha deteriorado las finanzas de los tenderos de barrio (FENALCO, 2023).

Según Fenaltiedades (2024), el 60% de los tenderos afirma que el impuesto a los productos ultraprocesados y bebidas azucaradas ha impactado negativamente sus ventas. Aún más preocupante, el 58,9% señala que no ha encontrado alternativas para sustituir estos productos, que en su mayoría forman parte de la canasta familiar.

<sup>13</sup> FENALCO (2023). Ventas de las tiendas de barrio también registran resultados negativos en este año. <https://www.fenalco.com.co/blog/noticias-10/ventas-de-las-tiendas-de-barrio-tambien-registran-resultados-negativos-en-este-ano-7434>

**Los hard discount: Una amenaza para los tenderos<sup>14</sup>**

**Gráfico 8. Tiendas de descuento: Una de las mayores amenazas de los tenderos<sup>15</sup>**



Fuente. Fenalco (citado en La República, 2024)

Según el Índice de Confianza del Tendero (ICT) elaborado por Dichter & Neira resaltó que cuatro de cada diez tenderos ven a las tiendas de descuento como el mayor competidor, incluso por encima de otras tiendas similares o grandes supermercados de cadena. De acuerdo con el ICT, 41% de los tenderos percibe las tiendas de *hard discount* como el principal competidor, mientras que 32% considera a las tiendas similares como los mayores competidores y 10% a los supermercados de cadena (Gráfico 8).

Además, en 2024, las tiendas de formato *discounter* experimentaron un crecimiento en ventas superior al de los canales comerciales tradicionales, como panaderías y tiendas de barrio. Según el informe, los ingresos de estos establecimientos aumentaron un 13%, mientras que las ventas en los canales tradicionales crecieron un 8,9%.

La llegada de marcas como D1, Ara e Ísimo ha transformado las dinámicas de consumo en el comercio colombiano. Gracias al modelo de "hard discount", estas empresas han logrado consolidarse en el mercado, compitiendo tanto con las grandes superficies como con las tradicionales tiendas de barrio. La expansión masiva de estos formatos, que abarca no solo las

<sup>14</sup> LA REPUBLICA (2024). Más de 40% de los tenderos de barrio ven como su mayor amenaza al hard discount. <https://www.larepublica.co/empresas/avance-de-tiendas-hard-discount-en-colombia-afecta-comercio-de-tiendas-de-barrio-3933050>  
<sup>15</sup> LA REPUBLICA (2024). Más de 40% de los tenderos de barrio ven como su mayor amenaza al hard discount. <https://www.larepublica.co/empresas/avance-de-tiendas-hard-discount-en-colombia-afecta-comercio-de-tiendas-de-barrio-3933050>

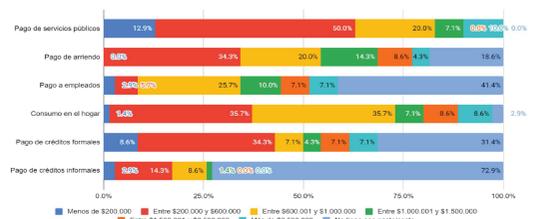
principales ciudades, sino también las intermedias, representa una amenaza creciente para las tiendas de barrio.

Según cifras de Fenalco (2024), en el país existen cerca de 500 mil tiendas de barrio. Aunque los formatos tradicionales siguen siendo mayoritarios en número, los tenderos consideran que los establecimientos de "hard discount" representan la mayor amenaza para la supervivencia de sus negocios. Estas cadenas, gracias a su tamaño y economías de escala, pueden ofrecer una amplia variedad de productos a precios más competitivos, lo que dificulta que los tenderos locales mantengan precios atractivos y conserven su clientela (BANCOLDEX, 2023).<sup>16</sup>

Según el Concejo de Bogotá (2022), los tenderos enfrentan una creciente amenaza debido a la proliferación de formatos *express* de grandes superficies y la expansión de canales de comercialización basados en plataformas digitales. Por ello, es fundamental fortalecer la competitividad de estos comercios mediante incentivos económicos que les permitan mejorar su rentabilidad y asegurar su sostenibilidad.<sup>17</sup>

**Altos costos en el pago de servicios públicos**

**Gráfico 9. Costos y gastos mensuales de los tenderos<sup>18</sup>**



Fuente. FENALCO (2024)

<sup>16</sup> BANCOLDEX (2023). ¿Cuáles son los retos y desafíos de los tenderos en Colombia?. <https://www.bancoldex.com/es/noticias/cuales-son-los-retos-y-desafios-de-los-tenderos-en-colombia->  
<sup>17</sup> CONCEJO DE BOGOTÁ (2022). Los retos de los tenderos en Bogotá. <https://concejodebogota.gov.co/los-retos-de-los-tenderos-en-bogota/cbogota/2019-08-21/165510.php>  
<sup>18</sup> FENALCO – FENALTIENDAS (2024). Caracterización Tenderos. FUNDECOMERCIO.

Según FENALCO (2024), el pago de servicios públicos es uno de los mayores gastos que los tenderos deben afrontar mensualmente. El 54% destina entre \$200.000 pesos y \$600.000 pesos, el 20% entre \$600.000 pesos y \$1.000.000 de pesos, y el 7,1% entre \$1.000.000 de pesos y \$1.500.000 pesos. Esta carga financiera se ve aún más agravada por el aumento en el costo de los insumos, el alto costo de vida y la disminución en las ventas, lo que convierte el pago de los servicios públicos en un factor crítico que afecta la sostenibilidad de las tiendas de barrio (Gráfico 8).

En respuesta a esta problemática, la presente iniciativa propone que las tiendas de barrio ubicadas en estratos 1, 2 y 3, con un espacio de hasta setenta (70) metros cuadrados y una carga instalada igual o inferior a cuatro (4) kilovatios, no sean consideradas unidades independientes de su vivienda para el cobro de servicios públicos domiciliarios. Esta medida busca eliminar sobrecostos y garantizar un trato más equitativo para estos establecimientos.

**Gráfico 10. Simulación mantenimiento mensual de una tienda**

CONCEPTO	VALOR / MES
Cánon de arrendamiento	\$ 1.300.000
Servicios públicos	\$ 787.000
Agua	\$ 275.000
Energía / Aseo	\$ 280.000
Gas	\$ 120.000
Teléfono e Internet	\$ 112.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 2.087.000</b>

Fuente. FENALCO – FENALTIENDAS (2022)

Según Fenalttiendas (2022), una simulación sobre los costos de formalización y sostenimiento de una tienda promedio reveló que los servicios públicos domiciliarios representan una carga significativa, siendo la energía eléctrica el gasto más elevado (Gráfico 10). En este sentido, el DANE (2023) reportó que el costo de la electricidad fue un factor clave en la inflación del país, con un incremento del 20% durante 2023. Además, entre noviembre y diciembre de 2024, este servicio se consolidó como uno de los principales factores de aumento del IPC<sup>19</sup>.

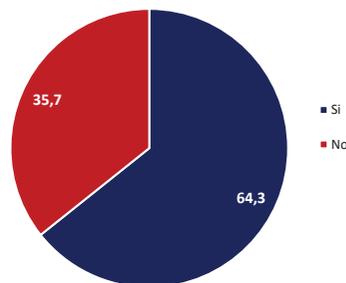
<sup>19</sup> DANE (diciembre, 2023). Principales Resultados Índice de Precios al Consumidor. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica>

Además, los tenderos deben asumir un recargo del 20% en el costo del servicio de energía debido a su clasificación como comerciantes, conforme a lo establecido en la Ley 1430 de 2010. Por esta razón, es fundamental implementar alivios económicos que exoneren a este sector de ciertas cargas tributarias, dado que estas representan un impacto significativo en sus finanzas y los colocan en riesgo de caer en la pobreza monetaria.

Como resultado de lo anterior, se plantea un ajuste en la clasificación de usuarios y una exclusión de la unidad independiente para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, según el área destinada a la actividad comercial y la carga instalada, lo que les permitiría generar una reducción en el pago de sus facturas.

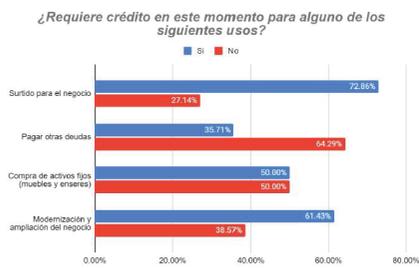
**Acceso a créditos de los tenderos**

**Gráfico 11. Necesidad de tenderos de acceder a créditos – ¿En estos momentos requiere un préstamo para su negocio?**



Fuente. FENALCO (2024)

**Gráfico 12. Destinación del crédito propuesto por los tenderos**



Fuente. FENALCO (2024)

Según Fenalco (2024), el 64,3% de los tenderos manifiesta la necesidad de acceder a crédito, destinándolo principalmente al abastecimiento del negocio (72,86%) y a su modernización y ampliación (61,43%) (Gráfico 11 y Gráfico 12). Sin embargo, de acuerdo con Bancóldex (2023), muchos enfrentan serias dificultades para obtener financiamiento formal debido a la limitada oferta crediticia, la falta de inclusión financiera y el acceso insuficiente a educación financiera. Como resultado, en numerosos casos recurren a mecanismos informales de financiamiento, como el denominado “gota a gota”, para cubrir sus necesidades.

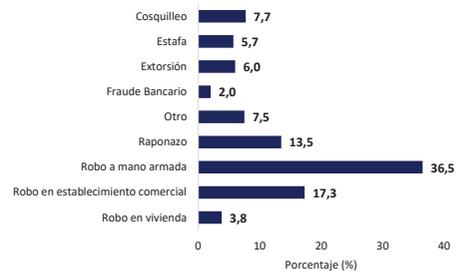
Ante esta problemática, la presente iniciativa legislativa propone que el Gobierno Nacional, a través de la banca de fomento y de INNPULSA, establezca líneas de crédito especiales. Estas deberán incluir la simplificación de requisitos de acceso para los tenderos, facilitando así la obtención de garantías crediticias a través del Fondo Nacional de Garantías y el Banco de Desarrollo Empresarial de Crédito. De este modo, se busca proporcionar el respaldo financiero necesario para que los tenderos puedan innovar, competir y fortalecer sus negocios.

**Inseguridad e impacto sobre los tenderos**

De acuerdo con Fenalco (2024), en 2024 las tiendas de barrio han tenido que sortear diversos desafíos como son “una rampante inseguridad manifestada en la multiplicación de las extorsiones

y atracos (...)”. El panorama de inseguridad en el comercio del país supone un desafío significativo para los tenderos. Según la encuesta de FENALCO Bogotá<sup>20</sup>, los datos revelan una situación preocupante que demanda la implementación de medidas urgentes para enfrentar los delitos que amenazan tanto la vida de comerciantes y clientes como la estabilidad de su actividad económica.

**Gráfico 13. Modalidad de delitos de los que son víctimas los comerciantes - Porcentaje**



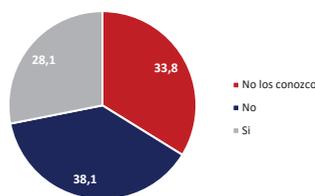
Fuente. Fenalco (2024)

Según los resultados de la encuesta, el 34% de los comerciantes reporta haber sido víctima de algún delito en lo que va de 2024. Entre las modalidades más frecuentes, el robo a mano armada encabeza la lista con una incidencia del 36,5%, seguido del hurto en establecimientos comerciales (17,3%), el raponazo (13,5%), el cosquilleo (7,7%) y la extorsión (6%) (Gráfico 13).

Asimismo, los comerciantes señalan que los artículos más sustraídos son los teléfonos móviles (58%), el dinero en efectivo (40%) y productos de sus establecimientos (17%). Además, el 3% de las víctimas resultó herido durante el asalto. No obstante, únicamente el 35% de quienes sufrieron estos delitos presentó una denuncia ante las autoridades.

<sup>20</sup> FENALCO (2024). Percepción del Comercio sobre Seguridad en Bogotá – Febrero 2024 [https://fenalcobogota.com.co/informes\\_economicos/percepcion-del-comercio-sobre-seguridad-en-bogota-febrero-2024/](https://fenalcobogota.com.co/informes_economicos/percepcion-del-comercio-sobre-seguridad-en-bogota-febrero-2024/)

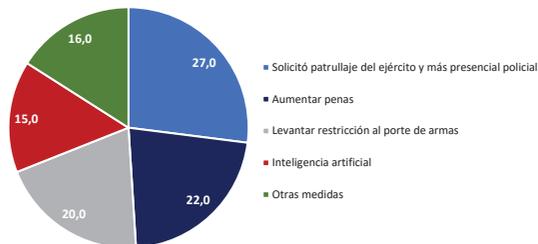
**Gráfico 14. Frente de seguridad empresarial con la Policía Nacional**



Fuente. Fenalco (2024)

De cada 100 empresarios que cuentan con cámaras de seguridad en sus establecimientos, solo 6 tienen estos dispositivos conectados a la Policía. Además, el 28% forma parte de un frente empresarial vinculado al cuadrante de su zona, mientras que el 34% desconoce la existencia de este mecanismo de cooperación con las autoridades para la prevención y combate de la delincuencia (Gráfico 14).

**Gráfico 15. Propuestas para mejorar la seguridad**



Fuente. Fenalco (2024)

La encuesta de Fenalco también recopiló propuestas de los comerciantes para mejorar la seguridad. Entre las principales sugerencias, el 27% solicitó un mayor patrullaje del Ejército y una mayor presencia policial; el 22% propuso el aumento de penas para los delincuentes y el fortalecimiento del sistema judicial; el 20% abogó por levantar la restricción al porte de armas con salvoconducto; el 15% recomendó el uso de inteligencia artificial con tecnología de reconocimiento facial; y el 16% sugirió otras medidas (Gráfico 15).

Frente a esta situación, la presente iniciativa legislativa busca fortalecer la seguridad de los tenderos mediante la creación de una mesa de trabajo liderada por el Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Defensoría del Pueblo, gobernaciones, alcaldías, organizaciones de tenderos y el gremio más representativo del sector comercio. El objetivo de esta instancia será establecer lineamientos y estrategias para enfrentar las actividades ilícitas y criminales que afectan tanto a este sector comercial como a la comunidad circundante.

**Cambios en los hábitos de compra**

Según Bancóldex (2023), los hábitos de compra de los consumidores han experimentado una transformación acelerada, impulsada por el crecimiento del comercio electrónico y la conveniencia de las entregas a domicilio, una tendencia que se intensificó durante la pandemia. En este contexto, los tenderos deben adaptarse a estos cambios, incorporando opciones de compra en línea y servicios de entrega para mantenerse competitivos.

Ante este panorama, el presidente de Fenalco (2023) sostiene que la evolución en los hábitos de consumo ha representado un desafío, pero también una oportunidad para los tenderos. A través del uso de herramientas tecnológicas, han logrado fortalecer su relación con la clientela y avanzar en la formalización de sus negocios, implementando prácticas como la contabilidad y el análisis de rentabilidad. Además, con el respaldo de sus proveedores, las tiendas de barrio han podido ajustar sus portafolios de productos para responder con mayor precisión a las necesidades y preferencias de los hogares colombianos<sup>21</sup>.

En este sentido, la digitalización y la optimización en la gestión de los negocios emergen como factores clave para garantizar un crecimiento sostenible a largo plazo. Para ello, los tenderos deben evaluar la inversión en tecnologías que mejoren la eficiencia operativa y optimicen la administración

<sup>21</sup> FENALCO (2023). Ventas de las tiendas de barrio también registran resultados negativos en este año. <https://www.fenalco.com.co/blog/noticias-10/ventas-de-las-tiendas-de-barrio-tambien-registran-resultados-negativos-en-este-ano-7434>

<p>de su inventario, permitiéndoles adaptarse a las nuevas dinámicas del mercado y fortalecer su competitividad<sup>22</sup>.</p> <p>Por ello, la presente iniciativa legislativa busca fortalecer la conectividad e innovación tecnológica en beneficio de los tenderos. Para este propósito, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) implementará programas dirigidos a promover el acceso a internet y la actualización de herramientas tecnológicas en las microempresas del sector. Estas acciones permitirán a los tenderos modernizar sus servicios comerciales y mejorar su competitividad en el mercado.</p> <p><b>Referencias</b></p> <p>AMERICA RETAIL (2024). Adaptación de las tiendas de barrio en Colombia ante impuestos <a href="https://america-retail.com/paises/colombia/adaptacion-de-las-tiendas-de-barrio-en-colombia-ante-impuestos/">https://america-retail.com/paises/colombia/adaptacion-de-las-tiendas-de-barrio-en-colombia-ante-impuestos/</a></p> <p>AMERICA RETAIL (2024). Tenderos colombianos se muestran cautelosos. <a href="https://america-retail.com/paises/colombia/tenderos-colombianos-se-muestran-cautelosos/">https://america-retail.com/paises/colombia/tenderos-colombianos-se-muestran-cautelosos/</a></p> <p>BANCOLDX (2023). ¿Cuáles son los retos y desafíos de los tenderos en Colombia? <a href="https://www.bancoldx.com/es/noticias/cuales-son-los-retos-y-desafios-de-los-tenderos-en-colombia-">https://www.bancoldx.com/es/noticias/cuales-son-los-retos-y-desafios-de-los-tenderos-en-colombia-</a></p> <p>CONCEJO DE BOGOTÁ (2022). Los retos de los tenderos en Bogotá. <a href="https://concejodebogota.gov.co/los-retos-de-los-tenderos-en-bogota/cbogota/2019-08-21/165510.php">https://concejodebogota.gov.co/los-retos-de-los-tenderos-en-bogota/cbogota/2019-08-21/165510.php</a></p> <p>CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 2069 DE 2020 "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"</p> <p>CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 795 DE 2003 "Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones"</p> <p><sup>22</sup>AMERICA RETAIL (2024). Tenderos colombianos se muestran cautelosos. <a href="https://america-retail.com/paises/colombia/tenderos-colombianos-se-muestran-cautelosos/">https://america-retail.com/paises/colombia/tenderos-colombianos-se-muestran-cautelosos/</a></p>	<p>CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1727 DE 2014 "Por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones".</p> <p>CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.</p> <p>CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1430 DE 2010 "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad".</p> <p>CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1341 DE 2009 "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones"</p> <p>CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 789 DE 2002 "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.</p> <p>CONGRESO DE LA REPUBLICA (1991). CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA.</p> <p>CREG (1997). Resolución CREG 108/97: Por la cual se señalan criterios generales de protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones</p> <p>DANE (diciembre, 2023). Principales Resultados Índice de Precios al Consumidor. <a href="https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica">https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica</a></p> <p>DIAN. Resolución 165 de 2023 "Por la cual se desarrolla el sistema de facturación, los proveedores tecnológicos, se adopta la versión 1.9 del anexo técnico de factura electrónica de venta, se expide el anexo técnico 1.0 del documento equivalente electrónico, y se dictan otras disposiciones en materia del sistema de facturación".</p> <p>EL TIEMPO (2024). Disparo de la inseguridad e impuesto saludable, los dos factores que más están golpeando a los tenderos de barrio: Fenalco. <a href="https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/esto-es-lo-que-mas-compran-los-colombianos-en-las-tiendas-de-barrio-3375372">https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/esto-es-lo-que-mas-compran-los-colombianos-en-las-tiendas-de-barrio-3375372</a></p>
<p>FENALCO (2024). La tienda de barrio sigue siendo la joya de la corona para los productos de consumo masivo. <a href="https://www.fenalco.com.co/blog/gremial-4/la-tienda-de-barrio-sigue-siendo-la-joya-de-la-corona-para-los-productos-de-consumo-masivo-456">https://www.fenalco.com.co/blog/gremial-4/la-tienda-de-barrio-sigue-siendo-la-joya-de-la-corona-para-los-productos-de-consumo-masivo-456</a></p> <p>FENALCO – FENALTIENDAS (septiembre, 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.</p> <p>FENALCO – FENALTIENDAS (2024). Caracterización Tenderos. FUNDECOMERCIO.</p> <p>FENALCO (2023). Ventas de las tiendas de barrio también registran resultados negativos en este año. <a href="https://www.fenalco.com.co/blog/noticias-10/ventas-de-las-tiendas-de-barrio-tambien-registran-resultados-negativos-en-este-ano-7434">https://www.fenalco.com.co/blog/noticias-10/ventas-de-las-tiendas-de-barrio-tambien-registran-resultados-negativos-en-este-ano-7434</a></p> <p>FENALCO (2024). Percepción del Comercio sobre Seguridad en Bogotá – febrero 2024 <a href="https://fenalcobogota.com.co/informes_economicos/percepcion-del-comercio-sobre-seguridad-en-bogota-febrero-2024/">https://fenalcobogota.com.co/informes_economicos/percepcion-del-comercio-sobre-seguridad-en-bogota-febrero-2024/</a></p> <p>La Nota Económica (2024). El 87% de los tenderos en Colombia considera que las ventas de algunas categorías fueron afectadas por impuestos saludables. <a href="https://lanotaeconomica.com.co/movidas-empresarial/el-87-de-los-tenderos-en-colombia-considera-que-las-ventas-de-algunas-categorias-fueron-afectadas-por-impuestos-saludables/">https://lanotaeconomica.com.co/movidas-empresarial/el-87-de-los-tenderos-en-colombia-considera-que-las-ventas-de-algunas-categorias-fueron-afectadas-por-impuestos-saludables/</a></p> <p>LA REPUBLICA (2024). Más de 40% de los tenderos de barrio ven como su mayor amenaza al hard discount. <a href="https://www.larepublica.co/empresas/avance-de-tiendas-hard-discount-en-colombia-afecta-comercio-de-tiendas-de-barrio-3933050">https://www.larepublica.co/empresas/avance-de-tiendas-hard-discount-en-colombia-afecta-comercio-de-tiendas-de-barrio-3933050</a></p> <p>PORTAFOLIO (2024). ¿Cuánto crecieron las ventas de las tiendas de barrio en el primer semestre de 2024? <a href="https://www.portafolio.co/negocios/comercio/cuanto-crecieron-las-ventas-de-las-tiendas-de-barrio-de-colombia-en-el-primer-semestre-de-2024-609827">https://www.portafolio.co/negocios/comercio/cuanto-crecieron-las-ventas-de-las-tiendas-de-barrio-de-colombia-en-el-primer-semestre-de-2024-609827</a></p> <p>SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (2021). Concepto de 71 de 2021.</p> <p>SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (2020). Concepto 237 de 2020.</p>	<p><b>Marco Normativo</b></p> <p>A continuación, se relaciona el marco legal, constitucional y jurisprudencial en el cual se contemplan las disposiciones del presente Proyecto de Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>LEY 2069 DE 2020</b> "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"<sup>23</sup></li> </ul> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente Ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. Dicho marco delineará un enfoque regionalizado de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada región (...).</p> <p><b>TÍTULO III. ACCESO AL FINANCIAMIENTO</b></p> <p><b>ARTÍCULO 37. MODIFICACIÓN DEL OBJETO SOCIAL DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS.</b> Modifíquese el artículo 240 del Decreto Ley 663 de 1993, el cual quedará así (...):</p> <p>3. Objeto Social. El objeto social del Fondo Nacional de Garantías S.A. consiste en obrar de manera principal pero no exclusiva como fiador o bajo cualquier otra forma de garante de toda clase de operaciones activas de las instituciones financieras, valores representativos de deuda, valores representativos de capital social y fondos de inversión colectiva conforme la regulación vigente, con los usuarios de sus servicios, sean personas naturales o jurídicas, así como actuar en tales calidades respecto de dicha clase de operaciones frente a otra especie de establecimientos de crédito legalmente autorizados para desarrollar actividades, sean nacionales o extranjeros, patrimonios autónomos constituidos ante entidades que legalmente contemplen dentro de sus actividades el desarrollo de estos negocios, las entidades cooperativas y demás formas asociativas del sector solidario, las fundaciones, las corporaciones, las cajas de compensación familiar y otros tipos asociativos privados o públicos que promuevan programas de desarrollo social. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Garantías S.A. podrá otorgar avales o garantías a valores de naturaleza negociable que hagan parte de una emisión, así como a favor de vehículos de inversión como fondos de inversión colectiva que tengan como propósito impulsar y/o apalancar proyectos productivos generadores de crecimiento económico y empleo.</p> <p>El Fondo Nacional de Garantías S.A., dentro del giro ordinario de sus negocios, estará facultado para otorgar garantías sobre créditos y otras operaciones activas de esta naturaleza que se contraigan a</p> <p><sup>23</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. • LEY 2069 DE 2020 "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"</p>

favor de entidades que no posean la calidad de intermediarios financieros, por parte de personas naturales o jurídicas que obran como comercializadores o distribuidores de sus productos y bienes en el mercado.

Se entenderán comprendidos dentro de las actividades propias de su objeto social, todas las enajenaciones a cualquier título que el FNG S.A. realice de bienes muebles o inmuebles cuyas propiedades se le hayan transferido o que figuren a su nombre como consecuencia de negociaciones o producto del ejercicio de las acciones judiciales o extrajudiciales que ejercite tendientes a obtener la recuperación de las sumas que hubiere satisfecho a los beneficiarios de las garantías.

- **LEY 795 DE 2003** "Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones"<sup>24</sup>.

**ARTÍCULO 58.** El numeral 1 del artículo 279 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así: 1. Naturaleza jurídica. El Banco de Comercio Exterior, creado por el artículo 21 de la Ley 79 de 1991, es una sociedad de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito bancario, vinculada al Ministerio de Comercio Exterior. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., (Bancoldex), continuará sometido exclusivamente al régimen propio de las sociedades de economía mixta no asimilado al de las empresas industriales y comerciales del Estado, independientemente de la participación del capital público en su patrimonio. El Banco de Comercio Exterior estará exento de realizar inversiones forzadas-

- **LEY 1727 DE 2014** "Por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones".

Las tiendas de barrio son dinamizadores de la economía cotidiana, definidas según el artículo 34 de la Ley 1727 de 2014 como:

"Los comerciantes denominados como microempresa en la modalidad de tenderos ubicados en los barrios y comunas cuyo espacio utilizado esté entre 0 y 50 metros cuadrados, según el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011 o la norma que lo modifique o sustituya, que al momento de su inscripción por primera vez en el registro mercantil tengan la calidad de usuarios domiciliarios para efectos del pago de servicios públicos, mantendrán dicha calidad por una sola vez.

<sup>24</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 795 DE 2003 "Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones"

Se entiende como tendero, aquel microempresario que vende miscelánea y productos de la canasta familiar al detal."<sup>25</sup>

- **LEY 142 DE 1994**<sup>26</sup>

**ARTÍCULO 89. Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos.**

Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

Los concejos municipales están en la obligación de crear "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

### Capítulo III. DE LOS SUBSIDIOS

**ARTÍCULO 99. Forma de subsidiar.** Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo a las siguientes reglas: (...)

99.7. Los subsidios sólo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2; las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3.

NOTA: Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-252 de 1997.

- **Concepto de 71 de 2021 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:**

"Los prestadores del servicio público domiciliario correspondiente, a quienes compete realizar la clasificación de los inmuebles, debiendo tener en cuenta, entre otros aspectos, la destinación que los

<sup>25</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1727 DE 2014 "Por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones".

<sup>26</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

propietarios o poseedores de los mismos les hayan dado, para lo cual podrán efectuar una visita al inmueble, con el propósito de establecer el uso real del mismo, y con fundamento en ello, llevar a cabo su clasificación, observando los lineamientos que para el efecto han establecido las disposiciones legales y regulatorias que resulten aplicables, donde se han dispuesto los criterios, factores y condiciones técnicas que se deben tener en cuenta en esta materia"<sup>27</sup>

- **Resolución CREG 108/97: Por la cual se señalan criterios generales de protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones**<sup>28</sup>

**ARTÍCULO 18. MODALIDADES DEL SERVICIO.** Sin perjuicio de las normas sobre subsidios y contribuciones, los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red de ductos, serán prestados bajo la modalidad residencial o no residencial. El residencial es aquel que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos habitacionales. El servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

**PARAGRAFO 1o.** Para efectos del servicio de energía eléctrica, podrán considerarse como residenciales los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a los apartamentos o casas de habitación, cuya carga instalada sea igual o inferior a tres (3) kilovatios, si el inmueble está destinado, en más de un 50% de su extensión, a fines residenciales.

- **LEY 1430 DE 2010** "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad".

**ARTÍCULO 2.** Contribución Sector Eléctrico Usuarios Industriales. Modifíquese el parágrafo 2o y adiciónese un nuevo parágrafo al artículo 211 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 2.** Para los efectos de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, se aplicará para los usuarios industriales, para los usuarios

<sup>27</sup> SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (2021). Concepto de 71 de 2021.

<sup>28</sup> CREG (1997). Resolución CREG 108/97: Por la cual se señalan criterios generales de protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones

residenciales de los estratos 5 y 6, y para los usuarios comerciales, el veinte por ciento (20%) del costo de prestación del servicio (...)."<sup>29</sup>

- **Concepto 237 de 2020 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**<sup>30</sup>

De este modo, la norma se encuentra vigente y surte plenos efectos, al igual que las definiciones previstas para el servicio de acueducto y alcantarillado, así como los de energía eléctrica y gas combustible, respectivamente, tanto en el artículo 2.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, como en el artículo 1 de la Resolución CREG 108 de 1994, y cuyo tenor literal se anotan a continuación:

**56. Unidad independiente.** Apartamento, casa de vivienda, local u oficina independiente con acceso a la vía pública o a las zonas comunes de la unidad inmobiliaria. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1)."

(...) En todo caso, con el fin de establecer si tanto el suministro de los servicios de acueducto y alcantarillado, así como la generación de residuos a unidades independientes y/o habitacionales, debe ser o no objeto de facturación, la persona prestadora debe identificar en cuáles de las clasificaciones anteriores puede ubicarse; de tal manera que, tratándose de unidades habitacionales y/o independientes, serán determinantes las siguientes características:

- Que se trate de apartamento, casa de vivienda, local u oficina.

- Acceso a la vía pública o zonas comunes del conjunto familiar por cada uno de ellos, es decir de manera independiente.

En ese sentido, la facturación autónoma o "independiente" de una "unidad independiente" -valga la redundancia-, que se encuentre anexa, conexas o integrada a un inmueble sólo podrá efectuarse si esta cumple con las condiciones de las definiciones previstas en el Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015; pues de lo contrario no podrá ser considerado como "unidad independiente" y en consecuencia, no podrá ser facturado de forma alterna y, por el contrario, la prestación del servicio deberá ser cobrado en su conjunto con el inmueble del cual hace parte."

<sup>29</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1430 DE 2010 "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad".

<sup>30</sup> Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2020). Concepto 237 de 2020.

- **LEY 1341 DE 2009** "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones"<sup>31</sup>

**ARTÍCULO 1o. OBJETO.** La presente ley determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo y facilitando el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información. (...).

**ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS ORIENTADORES.** (...) Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional.

Son principios orientadores de la presente ley (...):

2. Cumplimiento de este principio el Estado

3. Promoverá prioritariamente el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la población pobre y vulnerable, en zonas rurales y apartadas del país.

12. Promoción de la conectividad digital. (Numeral adicionado por el artículo 5 de la Ley 2416 de 2024) Se promoverá la conectividad digital a través de la inversión en el despliegue eficiente, sostenible y ordenado de redes e infraestructura de telecomunicaciones y de su uso compartido siempre que sea técnicamente viable.(...)

**ARTÍCULO 3o. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO.** El Estado reconoce que el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección a los usuarios, la

<sup>31</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1341 DE 2009 "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones"

formación de talento humano en estas tecnologías y su carácter transversal, son pilares para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento.

- **LEY 789 DE 2002** "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo"<sup>32</sup>

**ARTÍCULO 40. FONDO EMPRENDER.** Créase el Fondo Emprender, FE, como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.

En el caso de las asociaciones estas tendrán que estar compuestas mayoritariamente por aprendices.

El Fondo Emprender se regirá por el Derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34, así como por los aportes del presupuesto general de la nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno Nacional determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este fondo. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del SENA.

- **Resolución 165 de 2023** "Por la cual se desarrolla el sistema de facturación, los proveedores tecnológicos, se adopta la versión 1.9 del anexo técnico de factura electrónica de venta, se

<sup>32</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 789 DE 2002 "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo."

expide el anexo técnico 1.0 del documento equivalente electrónico, y se dictan otras disposiciones en materia del sistema de facturación"<sup>33</sup>.

**Artículo 7. Sujetos obligados a expedir factura de venta, y/o documento equivalente.** De conformidad con el artículo 1.6.1.4.2. del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria se encuentran obligados a expedir factura de venta y/o documento equivalente por todas y cada una de las operaciones que realicen, los siguientes sujetos:

1. Los responsables del impuesto sobre las ventas -IVA.
2. Los responsables del impuesto nacional al consumo.
3. Todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales a presten servicios inherentes a estas, o enajenen bienes producto de la actividad agrícola o ganadera, independientemente de su calidad de contribuyentes o no contribuyentes de los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, con excepción de los sujetos no obligados a expedir factura de venta y/o documento equivalente previstos en los artículos 616-2, inciso 4 del parágrafo 2 y parágrafo 3 del artículo 437 y 512-13 del Estatuto Tributario y en el artículo 1.6.1.4.3., del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.
4. Los comerciantes, importadores o prestadores de servicios o en las ventas a consumidores finales.
5. Los tipógrafos y litógrafos que no sean responsables del impuesto sobre las ventas - IVA, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo 3 del artículo 437 del Estatuto Tributario, por el servicio prestado de conformidad con lo previsto en el artículo 61 8-2 del Estatuto Tributario.
6. Los contribuyentes inscritos en el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, de conformidad con el numeral 6 del artículo 905 del Estatuto Tributario.

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA<sup>34</sup>**

**ARTICULO 208.** Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les

<sup>33</sup> DIAN. Resolución 165 de 2023 "Por la cual se desarrolla el sistema de facturación, los proveedores tecnológicos, se adopta la versión 1.9 del anexo técnico de factura electrónica de venta, se expide el anexo técnico 1.0 del documento equivalente electrónico, y se dictan otras disposiciones en materia del sistema de facturación".

<sup>34</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA (1991). CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.

Los ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes.

Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.

**5. Impacto fiscal**

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal a mediano plazo. En virtud, el objeto del proyecto de Ley no presenta ningún gasto adicional para la nación.

**6. Conflicto de interés**

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley.

El conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.

**7. Proposición**

Con fundamento en las razones expuestas, rindo **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República **DAR PRIMER DEBATE** al proyecto de ley No. 351/2024 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas tendientes a fortalecer las microempresas en modalidad de tiendas de barrio y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

  
**MIGUEL URIBE TURBAY**  
 Senador de la República  
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 351/2024 Senado

POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LAS MEDIDAS TENDIENTES A FORTALECER LAS MICROEMPRESAS EN MODALIDAD DE TIENDAS DE BARRIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a fortalecer las actividades económicas a cargo de las microempresas en la modalidad tiendas de barrio y a brindar herramientas para facilitar su consolidación y crecimiento como medio de subsistencia en condiciones acordes con la dignidad humana.

ARTÍCULO 2°. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Para efecto del cobro de los servicios públicos domiciliarios, se entenderá que los inmuebles o la parte de ellos destinados a la actividad de microempresas en modalidad de tiendas que se encuentran en barrios correspondientes a estratos residenciales 1, 2 y 3 pertenecen al mismo estrato del barrio, cuando sean la única actividad desarrollada en el inmueble o al mismo estrato del inmueble cuando éste también se destine a vivienda y, por lo tanto, les serán aplicables los subsidios referidos en el literal 99.7 del artículo 99 de la ley 142 de 1994.

ARTÍCULO 3° EXCLUSIÓN DE UNIDAD INDEPENDIENTE. Se entenderá que no tiene el carácter de unidad independiente para efectos del cobro de los servicios públicos domiciliarios, la parte o porción de un inmueble destinado principalmente a vivienda, cuando la parte destinada a la tienda de barrio tenga una extensión igual o inferior a setenta metros cuadrados (70 m2). En consecuencia, el inmueble constituirá un solo usuario suscriptor o consumidor.

PARÁGRAFO. Para efectos del servicio de energía eléctrica, la parte de los inmuebles destinada a la tienda de barrio, no podrá tener una extensión superior a los 70 metros cuadrados y una carga instalada no superior a 4 kilovatios de energía.

ARTÍCULO 4°. SEGURIDAD. El Ministerio del Interior en articulación con el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Defensoría del Pueblo, las Gobernaciones, las Alcaldías, las organizaciones de tenderos y el gremio más representativo del sector comercio, conformarán una mesa de trabajo para definir lineamientos y estrategias para coordinar los esfuerzos tendientes a confrontar actividades ilícitas o criminales que afectan a este sector comercial y a la comunidad circundante.

ARTÍCULO 5°. LÍNEAS DE CRÉDITO. El Gobierno Nacional establecerá, a través de la banca de fomento y de INNPULSA, líneas de crédito especiales en las que, mediante la racionalización de los requisitos de acceso, adecuados a cada caso particular de las microempresas bajo la modalidad de tiendas de barrio. El Fondo Nacional de Garantías y Bancoldex otorgarán garantías y líneas de crédito, respectivamente, bajo condiciones favorables en materia de períodos de gracias y tasas de interés para el mismo sector comercial.

PARÁGRAFO. El sistema de medios públicos y el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones (Min TIC) difundirán directamente o a través de códigos cívicos la oferta de créditos especiales para los tenderos de barrio.

ARTÍCULO 6°. CONECTIVIDAD. El Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (Min TIC) diseñará y ejecutará programas para incentivar la conectividad a internet y la actualización de herramientas tecnológicas en las microempresas en modalidad de tiendas de barrio que les permita desarrollar elementos para la prestación de un servicio comercial moderno a la ciudadanía.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (Min TIC) en articulación con las Gobernaciones y alcaldías estructuran los mecanismos necesarios para el desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo en las zonas rurales del país.

ARTÍCULO 7°. FACTURACIÓN ELECTRÓNICA. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en unión con el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (Min TIC) desarrollarán herramientas y aplicarán programas de capacitación a los comerciantes de microempresas en modalidad de tiendas de barrio para la implementación progresiva de las disposiciones sobre facturación electrónica, bajo un enfoque de formación y no sancionatorio.

PARÁGRAFO. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (Min TIC), emitirán un certificado a la microempresa en

CONTENIDO DE LA FACTURACIÓN

modalidad de tienda de barrio, referente al desarrollo de la respectiva capacitación e idoneidad para la emisión de la factura electrónica por parte de este comercio.

ARTÍCULO 8°. FONDO EMPRENDER. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) desarrollará líneas especiales de financiación o de crédito a través del Fondo Emprender para la creación de microempresas en modalidad de tiendas en zonas veredales o rurales en el territorio nacional.

ARTÍCULO 9°. GESTIÓN E INFORME DEL GOBIERNO NACIONAL. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República gestionarán los recursos económicos y logísticos necesarios para el desarrollo de los lineamientos y estrategias que se desarrollen en la presente ley, por medio de políticas públicas o proyectos de ley; acorde con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO. El gobierno incluirá dentro del informe anual previsto en el inciso 2º del artículo 208 constitucional, la aplicabilidad y avances que ha tenido el desarrollo de esta ley en el territorio nacional.

ARTÍCULO 10°. VIGENCIA Y DEROGATORIA. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en Diario Oficial y deroga el artículo 34 de la ley 1727 de 2014 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República
Ponente