



Bogotá, diciembre de 2024

Doctor

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

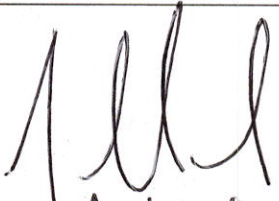
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establecen medidas tendientes a fortalecer las microempresas en modalidad de tiendas de barrio y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente,

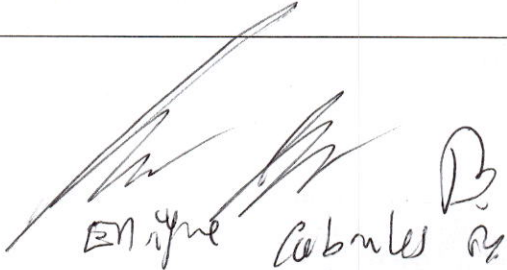
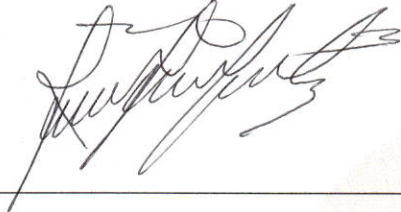
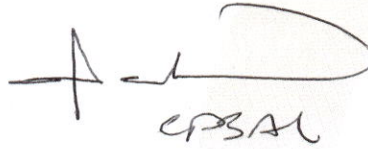
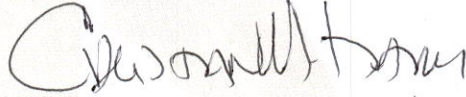
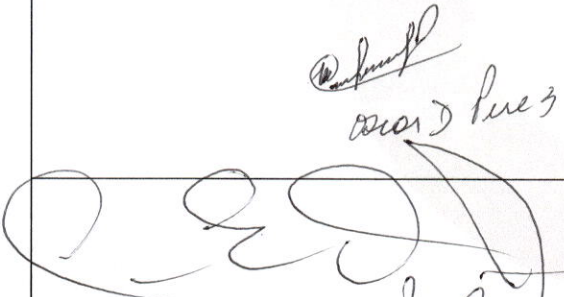
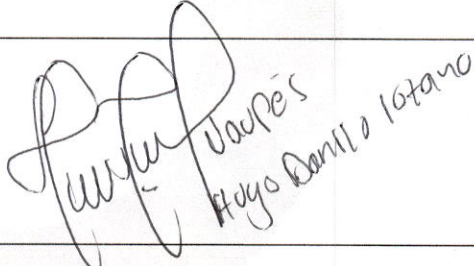
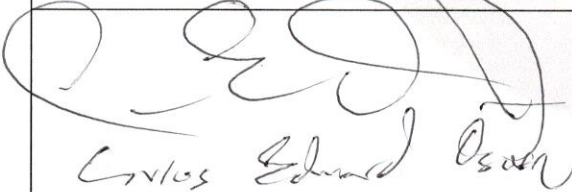
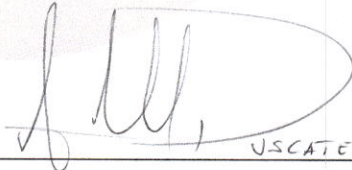
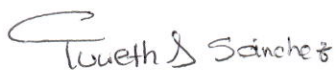
De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, me permito presentar para consideración del honorable Congreso de la República, el siguiente Proyecto de Ley: **"Por medio de la cual se establecen medidas tendientes a fortalecer las microempresas en modalidad de tiendas de barrio y se dictan otras disposiciones"**

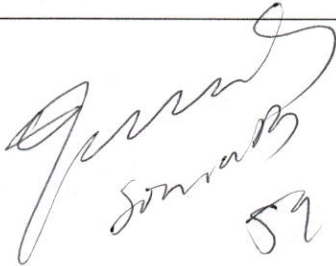
Cordialmente,

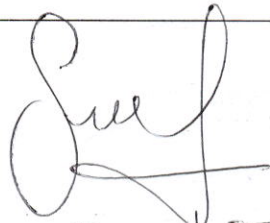
 YENNY ROZO ZAMBRANO Senadora de la República	
 M. URIBE	 Andres Pardo





	 Enrique Caballero
	
 CARLOS	 CHRISTIAN GARCES REPRESENTANTE
 Carlos	 Hugo Daniel
 Carlos	 USCATEGUI
 Gueth Sánchez	 Haceren


Juan


Sandra James



TEXTO PROPUESTO PARA EL PROYECTO DE LEY No. 351 DE 2024

Proyecto de Ley No. ____ de 2024

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

El Congreso de la República

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 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

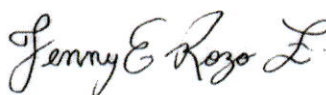
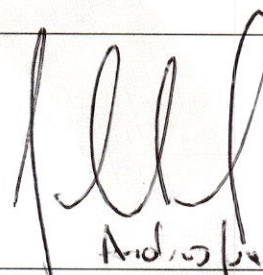
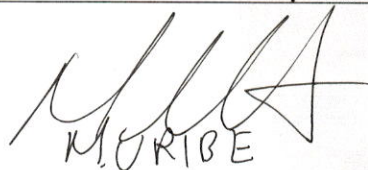
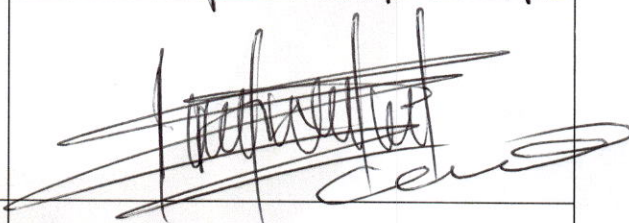
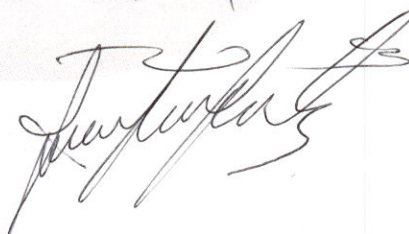
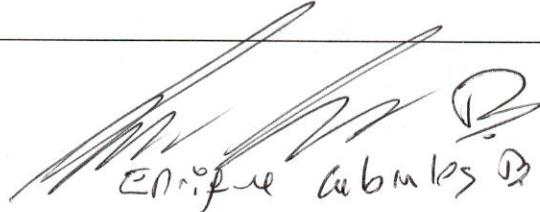
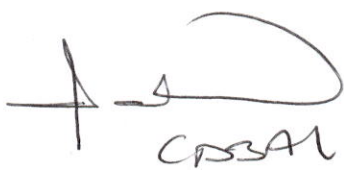
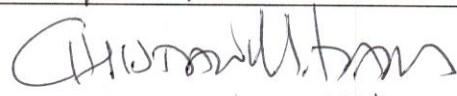


políticas públicas o proyectos de ley; acorde con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

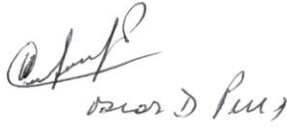
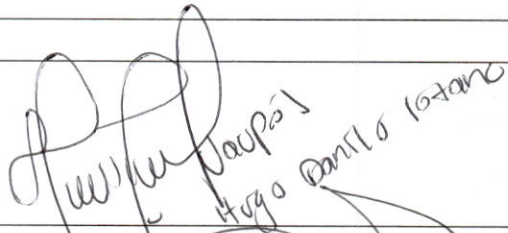
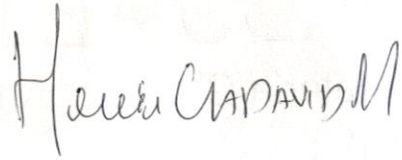
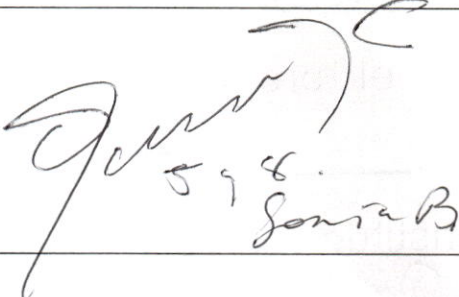
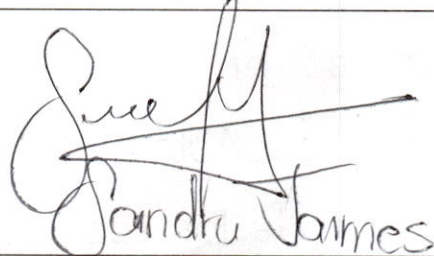
PARÁGRAFO. El gobierno incluirá dentro del informe anual previsto en el inciso 2º del artículo 208 constitucional, la aplicabilidad y avances que ha tenido el desarrollo de esta ley en el territorio nacional.

ARTÍCULO 10º. 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,

 YENNY ROZO ZAMBRANO Senadora de la República	 Andrés Bello H
 M. URIBE	 Carlos
 Etebar Quintanoc	 Juan Carlos
 Enrique Cubillos D	 Christian Garces
 CESAR	 CHRISTIAN GARCES REPRESENTANTE



 Carlos D. Ruiz	 Hugo Danilo Lozano
 USCAEEVI	 Carlos Eduardo J. Izquierdo
 Taweth D. Sanchez	 Haniel Cardona M
 598 Sonia B	 Sandra James

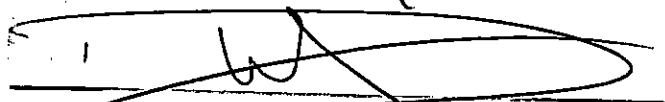
SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 11 del mes Dic del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 351 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. Jenny Pozo, Esteban Quintana, Miguel Uribe,
Andrés Guerra, Ariel Aulas y otros Congresistas


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. 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.

II. JUSTIFICACIÓN

En Colombia existen cerca de 500.000 tiendas de barrio, que representan el 40% de los comercios del país, al constituir el más importante canal de distribución de los productos de consumo masivo, capturando la mayor parte del mercado de la canasta familiar en las grandes ciudades (48%) y en pequeñas poblaciones (62%); adicionalmente son los encargados de generar más de 1'700.000 empleos en el país (Fenalco, 2024) ¹.

Es por ello que, con ánimo de reconocer el papel clave de los tenderos en la economía local y en el desarrollo social y comunitario del país, y hacer frente a los retos y desafíos que padecen actualmente, como son: la inflación, la inseguridad, los nuevos impuestos a productos ultraprocesados y bebidas azucaradas, los altos costos en el pago de servicios públicos, la amenaza de los hard discount y las dificultades para acceder a créditos.

Los anteriores factores, han generado una notable disminución en las ventas de los tenderos y una reducción en sus utilidades que los deja en riesgo de la pobreza monetaria. En concordancia, la presente iniciativa legislativa pretende brindar herramientas efectivas que permita fortalecer las tiendas de barrio, dentro de las que se destaca:

- **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 sobre costos 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 estos comerciantes y sus comunidades.

¹ 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>

- **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.

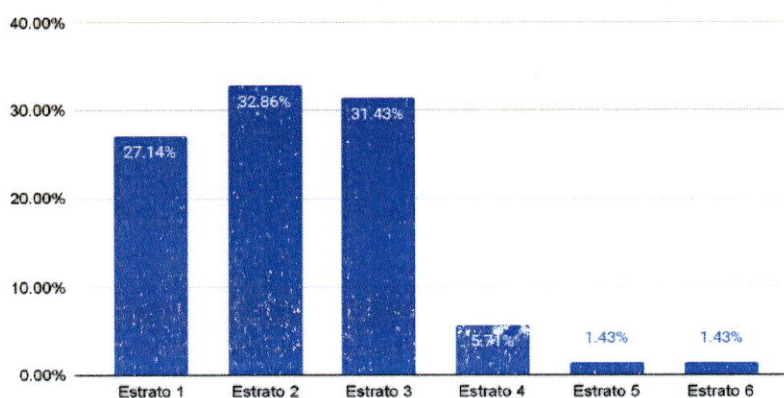
De manera que, los tenderos constituyen el alma de los barrios y zonas rurales, quienes en su mayoría desempeñan un rol social más allá de su labor comercial. Es así como, el presente proyecto no solo busca dignificar la labor de quienes diariamente atienden los requisitos de sus comunidades en materia de bienes de primera necesidad, sino también proporcionarles las herramientas requeridas para enfrentar los retos de la economía moderna.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

3.1. Caracterización de los tenderos en Colombia

De acuerdo Fenalco, Colombia tiene cerca de 500.000 tiendas de barrio, que representan el 40% de los comercios del país. Además, son clave en el consumo masivo, ya que al menos el 93 % de los hogares colombianos compran allí, siendo los responsables de por lo menos el 50% de las ventas de empresas de consumo en categorías como alimentos y bebidas².

Gráfico No.1. Estrato socioeconómico de las tiendas de barrio



Fuente. FENALCO – FENALTIENDAS (2024)³

Según Fenalco (2024) más del 90% de las tiendas de barrio ubican en estratos 1,2 y 3, y cerca del 50% de las tiendas de barrio son administradas por mujeres. Lo que reafirma que, las tiendas siguen siendo, un actor clave en la economía local y constituye el más importante canal de distribución de los productos de consumo masivo, capturando más del 48% de todo el mercado de la canasta familiar en las grandes ciudades y en pequeñas poblaciones su participación asciende al 62%⁴.

Adicionalmente, se permite evidenciar que en Colombia el sector tendero representa la base económica de miles de personas de escasos recursos que les permite devengar un salario mínimo, por lo que, es menester incentivar medidas para el fortalecimiento de sus negocios y potencializar sus capacidades como actores claves de la economía local.

² 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-semester-de-2024-609827>

³ FENALCO – FENALTIENDAS (2024). Caracterización Tenderos. FUNDECOMERCIO.

⁴ 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 No.2. Trayectoria de las microempresas en modalidad de tiendas de barrios



Fuente. FENALCO – FENALTIENDAS (2024)

Alrededor del 65% de los tenderos tienen su microempresa hace más de 6 años y un porcentaje significativo (4,29%) hace más de 30 años, lo que representa la amplia trayectoria que han afianzado la mayoría de los tenderos en sus comunidades locales, al desempeñar un rol activo en el desarrollo local, comunitario y social de sus zonas de influencia.

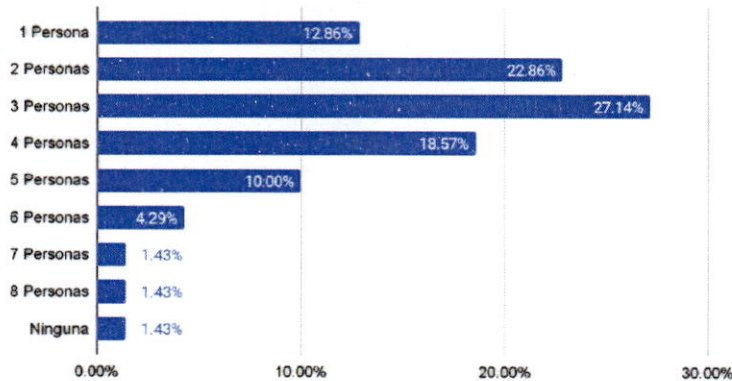
Como lo afirma Mejia (2024) *“Los tenderos no solo son comerciantes, sino también amigos y vecinos que han construido lazos de confianza con sus clientes (...)”*⁵. Así pues, las tiendas de barrio han logrado mantener la lealtad de sus clientes al comprender a fondo sus preferencias, capacidades de gasto y relacionamiento cercano. Así lo explica un informe del Grupo Bit - Teamcore, al asegurar que, dicho conocimiento de los tenderos les permite adaptar sus ofertas y servicios para satisfacer mejor las necesidades de sus clientes, creando una experiencia de compra cercana que las grandes superficies no pueden igualar.⁶

⁵ 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>

⁶ 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 No.3. Generación de empleo por parte de las tiendas de barrio

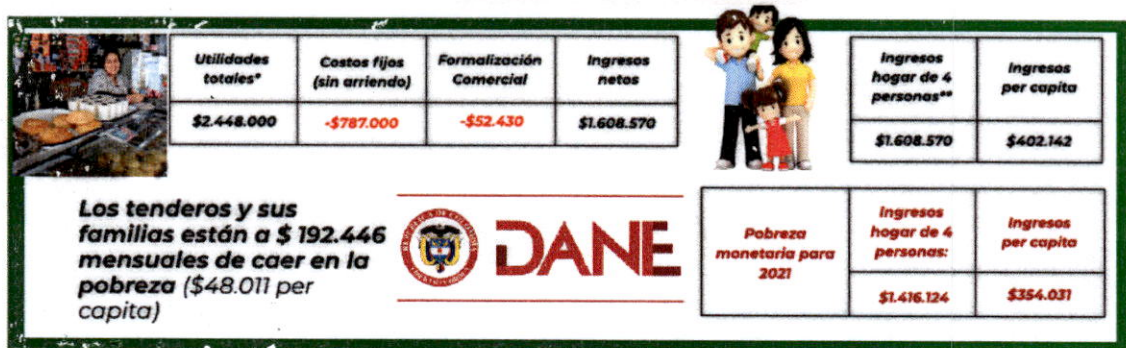
¿Cuántas personas dependen económicamente de su negocio?



Fuente. FENALCO – FENALTIENDAS (2024)

Cerca del 82% de los tenderos emplea entre 2 a 6 personas por establecimiento. Es así como, el aporte de las tiendas de barrio en la economía colombiana es de suma importancia, puesto que, son los encargados de generar más de 1'700.000 empleos y alrededor de 600.000 familias dependen directamente de este sector. Lo que significa que, las tiendas en Colombia emplean el mismo nivel de colombianos que sectores como el de la construcción⁷.

Gráfico No.4. Modelo de ingresos netos tiendas vs pobreza extrema



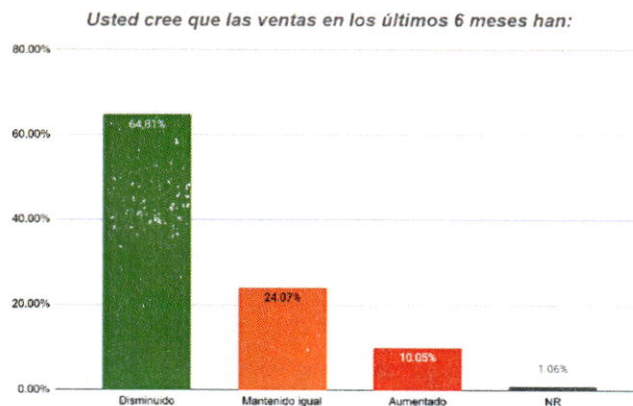
Fuente. FENALCO – FENALTIENDAS (2022)

De acuerdo con Fenalttiendas, los tenderos enfrentan una compleja y precaria situación, y para simularlo realizó un modelo en el que expone un promedio de ingresos netos de las tiendas en

⁷ 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->.

comparación con la pobreza monetaria; allí se revela que los tenderos y sus familias están a \$192.446 mensuales de caer en la pobreza extrema. Situación que es de gran riesgo y para ello se deben adoptar medidas que fortalezcan las tiendas de barrio y brinden alternativas para hacer frente a los actuales desafíos de la economía colombiana.

Gráfico No.5. Balance de ventas en los 6 últimos meses



Fuente: FENALCO – FENALTIENDAS (2024)

En relación con el desempeño en ventas, los tenderos consideran que han disminuido un (64.81%) y el (24.07%) se mantiene igual en los últimos seis meses. Así pues, tanto el comercio a nivel nacional como las tiendas de barrio han visto una no sólo un estancamiento en sus ventas, sino un retroceso, con lo cual se acentúan sus condiciones de pobreza y según Fenalco (2024) las aleja del anhelo de dar un salto hacia adelante y volverse minimercados.⁸

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)⁹, revela una actitud de cautela entre los tenderos, con una mayoría significativa percibiendo el clima actual como desfavorable para la inversión en sus establecimientos, donde 2 de cada 3 tenderos consideran que no es un buen momento para invertir en activos para sus tiendas.

⁸ 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>

⁹ 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/>

Así pues, el aumento de los costos de los productos, sumado a la presión de los impuestos, ha generado una caída en el poder adquisitivo de los consumidores. Como resultado, los tenderos reportan una disminución en la demanda, lo que agrava aún más la situación financiera de sus negocios. Este panorama es particularmente preocupante en un contexto donde la inflación general ha afectado la capacidad de las familias para acceder a productos esenciales.¹⁰

3.1. Principales retos y desafíos de los tenderos en Colombia

Gráfico No.6. Afectaciones de los tenderos¹¹

REZAGOS DE LA PANDEMIA Y LOS PAROS	El 55,9% de las tiendas siguen teniendo ventas por debajo de los niveles pre-pandemia
ALTÍSIMA INFLACIÓN ACTUAL:	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%.
ALTOS COSTOS FIJOS QUE ENFRENTAN:	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, derivada de una combinación de factores como la inflación, la inseguridad y los nuevos impuestos a productos ultraprocesados y bebidas azucaradas, los altos costos en el pago de servicios públicos y las dificultades para acceder a créditos; ha causado una notable disminución en las ventas de las tiendas de barrio y una reducción en sus utilidades que las dejan al borde de la pobreza monetaria.¹²

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

3.1.1. El impacto de la reforma tributaria

¹⁰ 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/>
¹¹ 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.
¹² 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/>

Los impuestos saludables contenidos en la Reforma Tributaria del actual gobierno, frente a alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas ha generado un gran impacto en las tiendas de barrio. Toda vez que, según FENALCO (2022) el 80% de las bebidas azucaradas que se venden en el país se comercializan en las tiendas de barrio, por lo que se les considera el principal distribuidor de este producto y directos afectados por los impuestos 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**.¹³

Gráfico No. 7 IPC – Variación mensual en alimentos azucarados y procesados¹⁴

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	0,63	0,32	2,44	-0,10	-0,32	0,75	0,70
2024-04	0,69	-0,19	4,86	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
Anual	14,86	15,54	40,27	14,85	9,90	5,26	6,86

Fuente. DANE (citado por FENALCO, 2023)

Los nuevos impuestos, que se cobran en forma escalonada hasta alcanzar un 20% de aumento, han disparado los precios de los productos ultraprocesados y las bebidas azucaradas. Así, mientras que la inflación acumulada de alimentos a doce meses es del 5.26%, los precios de alimentos procesados como chocolatinas, galletas, salchichas, gaseosas, paquetes de papas fritas y similares, experimentan una fuerte alza por efecto directo de los nuevos tributos. De modo que, los fuertes aumentos han erosionado directamente a los hogares de menores ingresos y a las precarias finanzas de los tenderos de barrio (FENALCO, 2023).

En consecuencia, según informe de Fenaltiendas (2024), el 60% de los tenderos afirma que el impuesto a productos ultraprocesados y bebidas azucaradas ha afectado sus ventas y lo que es peor

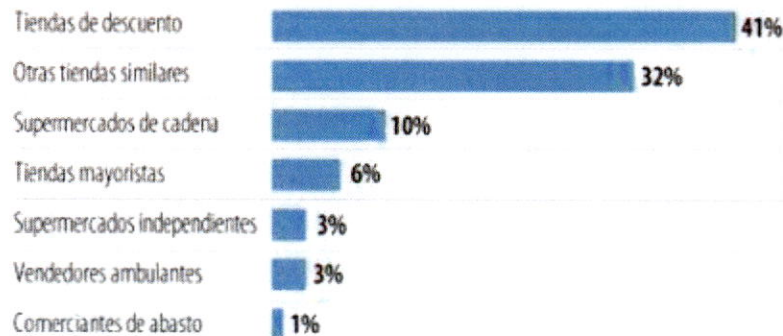
¹³ LA REPUBLICA (2024). Más de 40% de los tenderos de barrio ven como su mayor amenaza al hard discount. <https://www.larepublica.co/empresas/avance-de-tiendas-hard-discount-en-colombia-afecta-comercio-de-tiendas-de-barrio-3933050>

¹⁴ 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>

el 58.9% asegura que no ha encontrado una oferta que sustituya los productos gravados, en su mayoría pertenecientes a la canasta familiar.

3.1.2. Los hard discount una amenaza para los tenderos¹⁵

Gráfico No.8. Tiendas de descuento una de las mayores amenazas de los tenderos¹⁶



Fuente. Fenalco (citado en La República, 2024)

Según el Índice de Confianza del Tendero 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 tiendas similares o a los grandes supermercados de cadena. De acuerdo con el ICT, 41% de los tenderos ve al '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.

Sumado a ello, un estudio realizado por Nielsen resaltó que, durante el primer trimestre del año, las tiendas con el formato discounter crecieron más, en términos de ventas, que los canales comerciales tradicionales (panaderías y tiendas de barrio). Nielsen estimó que hubo un crecimiento en los ingresos de 13% mientras que las ventas en los canales tradicionales se incrementaron en 8,9%.

Es así como, la llegada de marcas como D1, Ara e Ísimo al comercio colombiano significaron un cambio en las dinámicas de consumo. Debido al formato 'hard discount', estas tres empresas han logrado posicionarse dentro del mercado, compitiéndole a las grandes superficies y las tradicionales tiendas de barrio. La presencia masiva de estos nuevos formatos, que no solo abarca las grandes ciudades sino también a las secundarias, tiene amenazadas a las tiendas de barrio.

¹⁵ 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>

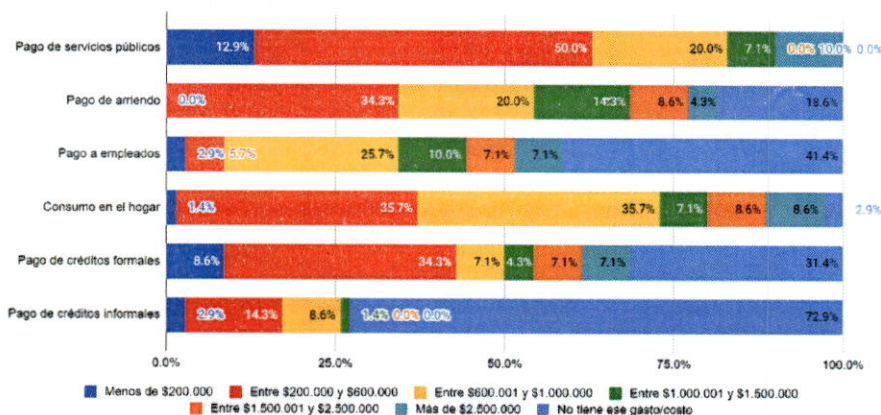
¹⁶ LA REPUBLICA (2024). Más de 40% de los tenderos de barrio ven como su mayor amenaza al hard discount. <https://www.larepublica.co/empresas/avance-de-tiendas-hard-discount-en-colombia-afecta-comercio-de-tiendas-de-barrio-3933050>

Acorde con Fenalco (2024) se estima que existen cerca de 500.000 puntos de estos establecimientos y, a pesar de que los formatos tradicionales ganan en número, los tenderos del país consideran que los hard discount son el mayor riesgo para la subsistencia de sus negocios. Toda vez que, estas cadenas tienen la capacidad de ofrecer una amplia variedad de productos a precios competitivos debido a su tamaño y economías de escala. Esto puede dificultar que los tenderos locales mantengan precios competitivos y atraigan a los clientes (BANCOLDEX, 2023).¹⁷

De modo que, según el Concejo de Bogotá (2022) los tenderos se han visto amenazados por la proliferación de modelos de negocio como formatos express de grandes superficies y la llegada de canales de comercialización basados en plataformas digitales. Por lo cual, se debe fortalecer la competitividad de este tipo de comercios, brindando alivios financieros que les permita generar una mayor rentabilidad.¹⁸

3.1.3. Altos costos en el pago de servicios públicos para tenderos

Gráfico No.9. Costos y gastos mensuales de los tenderos¹⁹



Fuente. FENALCO (2024)

Según FENALCO (2024), uno de los mayores gastos que debe asumir mensualmente los tenderos, es el pago de servicios públicos, dado que el 54% destinan entre \$200.000 y \$600.000 pesos, el 20% entre \$600.000 y \$1.000.000 de pesos, el 7.1% entre \$1.000.000 y \$1.500.000 pesos. Situación que se ve dificultada dado el contexto de inflación actual y disminución en las ventas de tiendas de barrios, por lo que, el pago de servicios públicos constituye un alto costo que deben enfrentar los tenderos.

¹⁷ 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?>

¹⁸ 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>

¹⁹ FENALCO – FENALTIENDAS (2024). Caracterización Tenderos. FUNDECOMERCIO.

En consecuencia, la presente iniciativa pretende que 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 sobre costos y promoviendo un trato más justo.

Gráfico No.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	
TOTAL	\$ 2.087.000

Fuente. FENALCO – FENALTIENDAS (2022)

Fenalttiendas (2022) realizó una simulación de costos de formalización y sostenimiento de una tienda que en promedio deben enfrentar al mes, donde se evidencia que los altos costos de servicios públicos domiciliarios, siendo el servicio de energía el que mayor valor representa. De manera que, la prestación de la energía eléctrica según el DANE (2023) ha sido uno de los rubros que mayor impacto ha tenido sobre la inflación en el país, al aumentar 20% durante 2023 y entre noviembre y diciembre fue el factor que más contribuyó al aumento del IPC²⁰.

Sumado a lo anterior, los tenderos deben asumir un 20% de adicional por la prestación de servicio de energía bajo la calidad de comerciantes, en cumplimiento del artículo ley 1430 de 2010. Es por ello, que se deben brindar alivios económicos que permitan a este sector productivo del país exonerar algunas cargas tributarias que los aquejan al generar fuertes impactos en sus finanzas al borde de la pobreza monetaria.

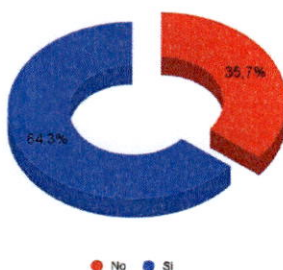
Para ello, se plantea un ajuste en la clasificación de usuarios y una exclusión de la unidad independiente para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, según el área destinada a la actividad comercial y la carga instalada, que les permita generar una reducción en el pago de sus facturas.

²⁰ 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>

3.1.4. Acceso a créditos de los tenderos

Gráfico No.11. Necesidad de tenderos de acceder a créditos

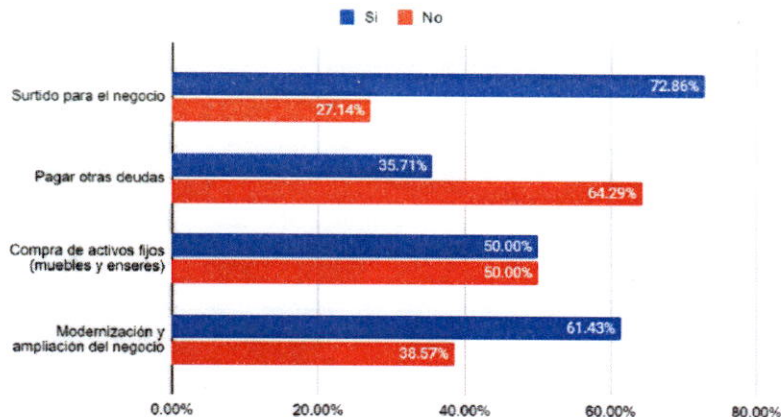
¿En estos momentos requiere un préstamo para su negocio?



Fuente. FENALCO (2024)

Gráfico No. 12. Destinación del crédito propuesto por los tenderos

¿Requiere crédito en este momento para alguno de los siguientes usos?



Fuente. FENALCO (2024)

De acuerdo con Fenalco (2024), el 64.3% de los tenderos manifiestan la necesidad de acceder a un crédito y dentro de sus principales destinaciones se encuentra: el surtido para el negocio (72.86%) y la modernización y ampliación del negocio (61.43%).

En concordancia, Bancoldex (2023) afirma que, los tenderos enfrentan dificultades para acceder a financiamiento para expandir o mejorar sus negocios. Debido a la falta de oferta e inclusión crediticia

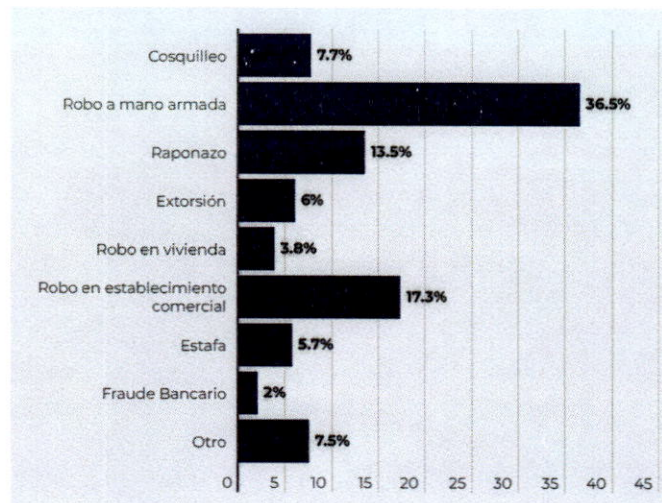
y educación financiera, en su mayoría se ven en la obligación de acudir a formas de financiamiento como el llamado "gota a gota" para cubrir sus necesidades.

De modo que, para hacer frente a este reto que viven los tenderos, la presente iniciativa legislativa propone que, El Gobierno Nacional establecerá, a través de la banca de fomento y de INNPULSA, líneas de crédito especiales en las que, a través de la racionalización de los requisitos de acceso para tenderos, accedan a garantías crediticias en el Fondo Nacional de Garantías y el Banco de Desarrollo Empresarial de Crédito, toda vez que, para innovar, competir y seguir creciendo, los tenderos requieren apalancamiento financiero.

3.1.5. Panorama de Inseguridad afecta los tenderos

Según Fenalco (2024) este año las tiendas de barrio han tenido que sortear graves problemas como son *"una rampante inseguridad manifestada en la multiplicación de las extorsiones y atracos (...) "*. Es así como, el panorama de la inseguridad en el comercio en el país representa un reto para los tenderos, que acorde con la encuesta de FENALCO Bogotá²¹, existen datos preocupantes que exigen medidas urgentes para contrarrestar los delitos que ponen en riesgo la vida de comerciantes y clientes, así como su actividad económica.

Gráfico No. 13. Modalidad de delitos de los que son víctimas los comerciantes



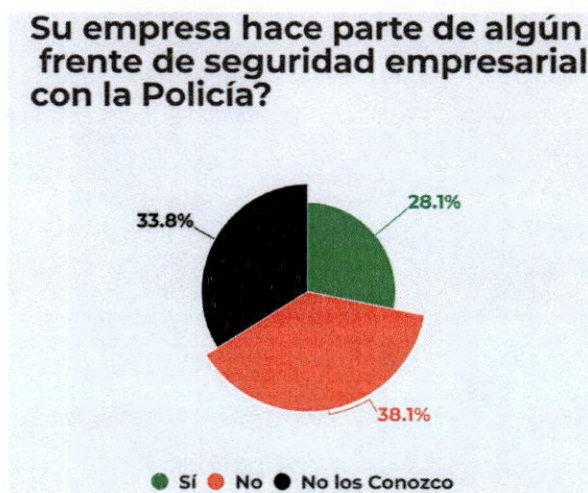
Fuente. Fenalco (2024)

²¹ 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/

Se resalta que el 34% de los comerciantes encuestados manifiesta haber sido víctima de algún delito en lo corrido del 2024, y el robo a mano armada es la modalidad que se presenta con mayor frecuencia con 36.5% de incidencia, seguido de robo en establecimiento comercial (17.3%), raponazo (13.5%), cosquilleo (7.7%) y extorsión (6%).

Así mismo manifiestan los comerciantes que el celular (58%), dinero (40%) y productos de su establecimiento comercial (17%) son los artículos que hurtan con mayor frecuencia. De otra parte, el 3% aseguró que resultó herido durante el asalto, pero sólo el 35% denunció ante las autoridades el delito del cual fue víctima.

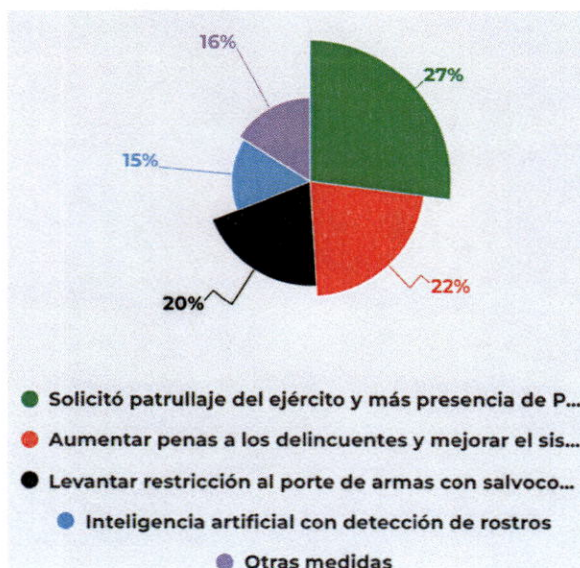
Gráfico No. 14. Frente de seguridad empresarial con la Policía Nacional



Fuente. Fenalco (2024)

De cada 100 empresarios que tienen cámaras de seguridad en sus establecimientos, sólo 6 están conectadas a la Policía. El 28% pertenece a un frente empresarial con el cuadrante de la zona, pero el 34% no conoce este mecanismo de trabajo conjunto con las autoridades para combatir la delincuencia.

Gráfico No.15. Propuestas para mejorar la seguridad



Fuente. Fenalco (2024)

La encuesta Fenalco también indagó sobre propuestas de los comerciantes para mejorar la seguridad, donde el 27% solicitó patrullaje del ejército y más presencia de Policía; el 22% aumentar penas a los delincuentes y mejorar el sistema judicial; el 20% levantar restricción al porte de armas con salvoconducto; 15% implementar inteligencia artificial con detección de rostros; y otras medidas (16%).

Ante dicho panorama, la presente iniciativa legislativa pretende fomentar medidas de seguridad para los tenderos, donde se conforme una mesa de trabajo del Ministerio del Interior en articulación con el Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Ejército Nacional, Defensoría del Pueblo, Gobernaciones, Alcaldías, Organizaciones de tenderos y el gremio más representativo del sector comercio, con el propósito de definir lineamientos y estrategias que busquen confrontar actividades ilícitas o criminales que afectan a este sector comercial y comunidad circundante.

3.1.6. Cambio en los hábitos de compra

Bancoldex (2023) afirma que, los hábitos de compra de los consumidores están cambiando rápidamente, impulsados por el aumento del comercio electrónico y la conveniencia de las entregas a domicilio que se aceleró exponencialmente en la pandemia. Por esto, los tenderos deben adaptarse a estas nuevas tendencias y ofrecer opciones de compra en línea o servicios de entrega para seguir siendo atractivos para los clientes.

Frente a dicho panorama, el presidente de Fenalco (2023), asegura que el cambio en los hábitos de compra le ha servido al tendero para enfrentar el reto mediante el uso de herramientas tecnológicas que le han permitido conocer mejor a su clientela con un relacionamiento cercano y avanzar en el proceso de formalización llevando, por ejemplo, contabilidad y conociendo la rentabilidad de su negocio. La tienda de barrio, con el apoyo de los proveedores, ha podido ajustar los portafolios de productos a las exigencias y deseos de las familias.²²

Es así como, la digitalización y la mejora en la gestión de los negocios se presentan como una de las claves para asegurar el crecimiento a largo plazo, donde los tenderos deben considerar invertir en tecnologías que les permitan mejorar la eficiencia de sus operaciones y gestionar su inventario de manera más efectiva.²³

De ahí que, la presente iniciativa legislativa pretende fortalecer las medidas de conectividad e innovación tecnológica en beneficio de los tenderos, para ello, el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (Min TIC), desarrollará y aplicará programas para incentivar la conectividad a internet y actualización de herramientas tecnológicas en las microempresas en modalidad de tiendas, que les permita desarrollar elementos para la prestación de un servicio comercial moderno a la ciudadanía.

IV. MARCO NORMATIVO

A continuación, se relaciona el marco legal, constitucional y jurisprudencial en el cual se contemplan las disposiciones del presente Proyecto de Ley:

- **LEY 2069 DE 2020** "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"²⁴

ARTÍCULO 1. OBJETO. 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 (...).

²² 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>

²³ AMERICA RETAIL (2024). Tenderos colombianos se muestran cautelosos. <https://america-retail.com/paises/colombia/tenderos-colombianos-se-muestran-cautelosos/>

²⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. • LEY 2069 DE 2020 "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"

TÍTULO III. ACCESO AL FINANCIAMIENTO

ARTÍCULO 37. MODIFICACIÓN DEL OBJETO SOCIAL DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS. Modifíquese el artículo 240 del Decreto Ley 663 de 1993, el cual quedará así (...):

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.

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 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"²⁵.

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 7ª de

²⁵ 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"

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 sometiéndose 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 forzosas-

- **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.

Se entiende como tendero, aquel microempresario que vende miscelánea y productos de la canasta familiar al detal."²⁶

- **LEY 142 DE 1994**²⁷

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

²⁶ 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".

²⁷ 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.



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 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"²⁸

- **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**²⁹

ARTICULO 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 esté destinado, en más de un 50% de su extensión, a fines residenciales.

²⁸ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (2021). Concepto de 71 de 2021.

²⁹ 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

- **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 residenciales de los estratos 5 y 6, y para los usuarios comerciales, el veinte por ciento (20%) del costo de prestación del servicio (...).³⁰

- **Concepto 237 de 2020 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios³¹**

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

³⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1430 DE 2010 "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad".

³¹ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2020). Concepto 237 de 2020.



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."

- **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".³²

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,

³² 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"



la 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"³³

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 expide el anexo técnico 1.0 del documento equivalente electrónico, y se dictan otras disposiciones en materia del sistema de facturación"³⁴.

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

³³ 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.

³⁴ 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".

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 la 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 COLOMBIA³⁵**

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 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

³⁵ CONGRESO DE LA REPUBLICA (1991). CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA



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.

V. IMPACTO FISCAL

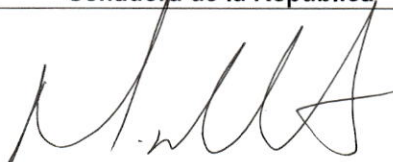
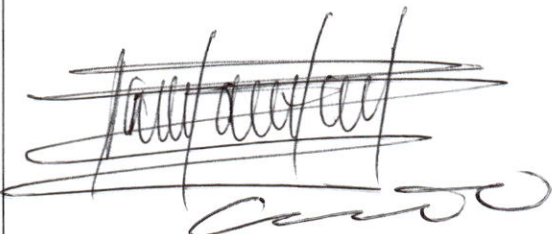
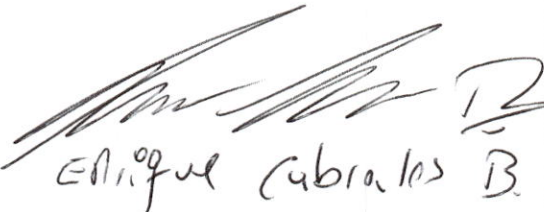
En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal a mediano plazo. En virtud, el objeto del proyecto de Ley no presenta ningún gasto adicional para la nación.

VI. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° 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.

De los honorables congresistas,

 YENNY ROZO ZAMBRANO Senadora de la República	
 M. URIBE	
	 Enrique Cabrales B.



	 Andrés Buitrago
 CABAN	 CHRISTIAN GARZÓN REPRESENTANTE
 Carlos Pineda	 Carlos Pineda
	 CARLOS PINEDA
 Luiseth S. Sánchez	 Henry Cabandilla
 Sorin B. S78	 Sorin B. S78

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 11 del mes Dic / bre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 351 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____


SECRETARIO GENERAL

REFERENCIAS

- 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/>
- AMERICA RETAIL (2024). Tenderos colombianos se muestran cautelosos. <https://america-retail.com/paises/colombia/tenderos-colombianos-se-muestran-cautelosos/>
- 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->
- 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>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 2069 DE 2020 "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"
- 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"
- 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".
- 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.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1430 DE 2010 "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad".
- 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"
- 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.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA (1991). CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA.
- 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

- 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>
- 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".
- 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>
- 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>
- 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.
- FENALCO – FENALTIENDAS (2024). Caracterización Tenderos. FUNDECOMERCIO.
- 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>
- 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/
- 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/>
- 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>
- 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-semester-de-2024-609827>
- SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (2021). Concepto de 71 de 2021.
- SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (2020). Concepto 237 de 2020.