

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica
Honorable Congresista
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C



Radicado: 2-2021-069002

Bogotá D.C., 29 de diciembre de 2021 14:11

Radicado entrada
No. Expediente 59209/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto para primer debate al Proyecto de Ley 190 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se establece la Ley de Mascotas o Animales de Compañía”.

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia presentada para primer debate al Proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El presente Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto *“establecer las normas generales en el territorio nacional para la tenencia responsable de mascotas o animales de compañía, desde su nacimiento hasta su muerte, reconocidos por la ley como seres sintientes; con el fin de brindarles una vida digna y un bienestar integral, defendiendo sus libertades y necesidades y garantizar a sus propietarios el libre desarrollo de la personalidad, la intimidad familiar y personal y el derecho a la unidad familiar”.*

Para tal fin, el artículo 4 establece la creación del Registro Único de Mascotas *“como el Sistema Nacional de Registro e Identificación y geo-referenciación obligatoria de animales de compañía; administrado, organizado y dirigido por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”.* Así mismo, el parágrafo 4 de ese artículo señala que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones diseñará y ejecutará los parámetros para la creación de la plataforma informática geo-referenciada del Registro Único de Mascotas – RUMAS-.

Al respecto, es de advertir que esta propuesta tendría un gasto para el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sin considerar una fuente de ingreso adicional para su financiamiento,

conforme lo prevé la Ley 819 de 2003¹. Con el fin de estimar el impacto de ese registro, se tomó como referencia los gastos del Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, cuya implementación ha implicado un costo aproximado de **\$13.700 millones**², sin contemplar las erogaciones requeridas para su funcionamiento. A este respecto, nuevamente a modo de ejemplo, se toma en consideración el sistema de información del Instituto Nacional de Salud (INS), que para la vigencia 2021 ha estimado su costo en alrededor de los **\$2.650 millones**. Estos costos son aproximados, lo cual significa que podría resultar superior, teniendo en cuenta las características técnicas referentes al sistema de georreferenciación de mascotas.

Por su parte, los artículos 4, 5, 6, 10 y 11 del proyecto establecen en cabeza de las entidades territoriales una serie de obligaciones tales como:

- a) Realizar el control y fiscalización del registro adecuado de los animales de compañía,
- b) Prestar asesoramiento a los ciudadanos para la inscripción adecuada y oportuna en el registro,
- c) Promover y generar en los medios de comunicación públicos y privados espacios de difusión de las mascotas que se encuentran pérdidas o extraviadas,
- d) Establecer y poner en conocimiento público un procedimiento para comunicar a las autoridades el extravío o pérdida de su mascota
- e) Incluir en los planes de desarrollo y políticas públicas espacios de recreación para animales de compañía.
- f) Diseñar planes de acción anuales orientados a la realización de eventos y actividades recreativas, deportivas, competitivas y de exhibición para animales de compañía,
- g) Realizar control político al cumplimiento de las normas sobre solidaridad social en recreación de mascotas.
- h) Hacer jornadas de esterilización gratuita por lo menos una vez al año
- i) Financiar la placa de identificación para las mascotas de dueños que acrediten categoría A y B del SISBEN 4.

Estas disposiciones imponen a las entidades territoriales obligaciones cuya ejecución implican necesariamente gastos de funcionamiento y de inversión, motivo por el cual desde la Ley deberían asignarse los recursos necesarios para esos efectos, dando así cumplimiento a lo normado en el artículo 356 superior. En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-219 de 1997³, precisó:

“El legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)”.

En otras palabras, se están imponiendo obligaciones a las entidades territoriales sin que se les asigne una fuente de financiación, lo que, de un lado, desconoce la autonomía que para la administración de sus

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Proyecto del PGN denominado: “DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021.

³ Corte Constitucional – Sentencia C-219 de 1997 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-219-97.htm>

intereses y para gobernarse por autoridades propias les reconoce el artículo 287 superior a las entidades territoriales, y de otro, al imponerle esos gastos sin fuente de financiación las obligará a que acudan a sus ingresos corrientes de libre destinación, desembocando, de una parte, en el incumplimiento de la obligación por ausencia de recursos, o de otra, en un desbordamiento de sus gastos de funcionamiento que consecuentemente devenga en el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece el artículo 4 de la Ley 617 de 2000⁴, y el eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999⁵.

Por su parte, el artículo 10 señala que *“El 3% del recaudo de la sobretasa ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR o de ser el caso, Áreas Metropolitanas que sean autoridad ambiental estarán dirigidos a: atender a la población de caninos y felinos en tenencia transitoria de los Centros de Bienestar Animal, albergues, hogares de paso y ONG animalistas que se encuentren en el Registro Único de Mascotas.”*

Es pertinente señalar que según el artículo 46 de la Ley 99 de 1993⁶, dentro del patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR está contemplado *“El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente ley”*. Así mismo, señala que *“Los recursos y rentas previstos en este artículo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental en aquellas regiones del país donde no se hayan organizado corporaciones autónomas regionales, hasta el momento en que éstas se creen. Estas rentas deberán asignarse a programas y proyectos que se ejecuten en las regiones respectivas.”*

De igual forma, de conformidad con lo contemplado en el artículo 46 de la citada Ley 99 de 1993, el artículo 44 establece lo siguiente en relación con el uso de los recursos provenientes del porcentaje ambiental del impuesto predial:

“Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.”

⁴ **ARTICULO 4o. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS.** Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

⁵ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

⁶ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Por consiguiente, a priori el artículo citado propone una reorganización propia de la destinación de los recursos recaudados por el concepto de sobretasa ambiental y no ocasionaría gastos adicionales para la Nación. No obstante, lo planteado en cualquier caso impondría inflexibilidades en la ejecución presupuestal de estos recursos al establecer un porcentaje mínimo destinado a dicho fin, algo que iría en contravía de la autonomía presupuestal establecida en el artículo 110 del EOP. Sobre este respecto, las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁷ les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Por tanto, la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley Anual de Presupuesto queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

De otro lado, el artículo 17 de la iniciativa establece que “*Los propietarios de mascotas inscritos en el – RUMAS- que adquieran una póliza que cubra la salud del animal y su muerte digna, podrán descontar de su declaración de renta el valor total de la póliza.*”

Teniendo en cuenta que la disposición en cuestión versa sobre exenciones o beneficios tributarios, se hace necesario enunciar el artículo 154 de la Constitución Política, que al literal establece:

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

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

De acuerdo con la norma trascrita, los proyectos de Ley que se tramiten en el Congreso de la República que busquen determinar exenciones o beneficios tributarios, son de exclusiva potestad del Gobierno Nacional, lo que implica que cualquier iniciativa que se adelante en esa Corporación con dichos fines deberá contar con el aval del Gobierno nacional, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional.

Al respecto, esa Corporación en sentencia C- 748 de 2009⁸, señaló:

(...) En este sentido, la jurisprudencia ha reconocido la amplia potestad que, de acuerdo con la Carta Política, ostenta el Congreso para fijar exenciones tributarias, la cual sólo encuentra límites en las disposiciones constitucionales, por lo que ha de ser ejercida al tenor de ellas, dentro de criterios de

⁷ Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 748 de 2009 M.P. Rodrigo Escobar Gil. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-748-09.htm>

*equidad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y progresividad. Así, la soberanía fiscal que ejerce el legislador, no por amplia puede reputarse absoluta, sino que por el contrario se encuentra sujeta a los límites y condicionamientos que emanan directamente de la Constitución Política. Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, **a iniciativa del gobierno**, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal.” (Subrayado y negrilla fuera de texto original)*

Por lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa con la disposición comentada sin contar con el aval del Gobierno nacional, representado en el Ministerio de Hacienda en materia fiscal, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Ahora bien, respecto a la disposición analizada, y en general frente a las que tengan el propósito de establecer nuevos incentivos, esta cartera ministerial considera oportuno tener presente que el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019⁹ creó la Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional.

Como resultado del estudio y evaluación realizada en desarrollo de la precitada disposición, fue presentado el Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, el cual se procede a transcribir a continuación en algunos de sus apartes:

“La pandemia del COVID-19 ha expuesto las deficiencias estructurales que el sistema tributario de Colombia ha sufrido por un largo periodo de tiempo. El sistema tributario no logra aportar los ingresos que el gobierno requiere para cumplir con las necesidades legítimas de sus ciudadanos, en gran parte debido al despliegue de gastos tributarios que han perjudicado la base tributaria del país. Esta gama de gastos tributarios ha complicado aún más el altamente complejo sistema, desincentivando iniciativas empresariales e inversiones, facilitando la evasión y elusión fiscal, y también frenando el desarrollo económico del país. El régimen tributario actual tampoco ha logrado abordar las desigualdades en la distribución de los ingresos y de la riqueza.

(...)

Sin embargo, una reforma no solo se trata de diseñar nuevas normas tributarias, también requiere un cambio mayor en la forma en la cual los políticos y legisladores nacionales conciben, formulan e implementan la política tributaria. Colombia ha desarrollado el hábito de emplear de forma excesiva los gastos tributarios, intentando superar los problemas sociales y económicos estructurales que

⁹ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones

requieren de reformas más allá de las capacidades del sistema tributario. Se tiene que poner fin a este enfoque.”

Dentro de los gastos tributarios (GT) a los que hace referencia la Comisión, los que define como disposiciones en la legislación tributaria que modifican la responsabilidad tributaria de grupos específicos de individuos o negocios, señala que los beneficios tributarios son un subgrupo de GT encaminados a incentivar ciertos tipos de comportamientos, tales como inversión, ahorro o empleo. Estos GT, pueden materializarse en exenciones, deducciones, descuentos, tarifas reducidas o diferimientos tributarios.

La Comisión de Beneficios Tributarios ha recomendado mejorar el diseño y la funcionalidad del régimen vigente, reducir la complejidad tributaria y limitar tanto como sea posible las exenciones, exclusiones y tarifas reducidas, recomendación que aplica también a otros beneficios como los descuentos tributarios.

En este sentido, respecto de los descuentos es pertinente tener en cuenta que aún antes de la emisión del mencionado informe, la legislación tributaria colombiana se ocupó de limitar los descuentos, es así como el artículo 96 de la Ley 2010 de 2019, por el cual se modificó el artículo 259-2 del Estatuto Tributario, establece una cláusula general de vigencia en materia de descuentos tributarios, en virtud de la cual a partir del año gravable 2020 se eliminaron todos los descuentos tributarios aplicables al impuesto sobre la renta, que sean distintos de los contenidos en los artículos [115](#), [254](#), [255](#), [256](#), [256-1](#), [257](#), [257-1](#) y [258-1](#) del Estatuto Tributario, el artículo [104](#) de la Ley 788 de 2002 y los previstos en la mencionada ley para las Zomac.

Se observa que la propuesta dirigida a que los propietarios de mascotas obtengan un beneficio de descuento en el impuesto sobre la renta, del valor pagado por concepto de una póliza que cubra la salud del animal y su muerte digna, no contribuye con la reactivación de la economía, fomento del empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria, propósitos que eventualmente justificarían el establecimiento de nuevos beneficios tributarios y que igualmente fueron adoptados por el artículo 1 de la recientemente aprobada Ley 2055 de 2021¹⁰.

¹⁰ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

Por último, es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

DGPPN/DAF/DIAN/OAJ

ELABORÓ: Jean Marco Feria Perozo.

REVISÓ: German Andres Rubio Castiblanco

Con copia: Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo – Secretaria Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes
UJ-2521/2021

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co