



2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.



Radicado: 2-2022-049653
Bogotá D.C., 27 de octubre de 2022 11:18

Radicado entrada
No. Expediente 42643/2022/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 008 de 2022 Cámara Por la cual se expide el Código Nacional de Protección y Bienestar Animal.

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal de los Honorables Representantes Miguel Abraham Polo Polo y Marelen Castillo Torres, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo manifestado en la exposición de motivos, tiene por objeto *“la compilación y desarrollo de normas en materia de bienestar y protección animal para efectos de garantizar que, en todo el territorio nacional, las interacciones entre los seres humanos y los animales, se guíen por los principios de protección, bienestar, solidaridad social, progresividad y proporcionalidad. Lo anterior, teniendo en cuenta la necesidad del cambio de concepción en el que los animales, además de ser reconocidos como seres sintientes, obtengan una verdadera titularidad de derechos que les garanticen la protección efectiva frente al sufrimiento y la explotación de la que han sido objeto durante siglos”*².

Para tal efecto, **los artículos 62, 72, 76, 93, 94, 95, 99, 100, 102, 103, 104, 129, 151, 152, 160, 165, 168, 174, 176, 177, 208, 209, 211 y 214 del proyecto de ley** impone obligaciones adicionales a diferentes entidades del orden nacional, como al Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA, la Policía Nacional y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros.

Al respecto, es preciso señalar que las apropiaciones presupuestales relacionadas con el gasto derivado de la iniciativa deberán realizarse de conformidad con las previsiones de programación, aprobación, modificación y ejecución consagradas en la normativa orgánica presupuestal, contenida, principalmente, en el Decreto 111 de 1995³, la cual expresamente señala en su artículo 39 que

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

² Gaceta 857 de 2022, Pág. 40.

³ “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”.



los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones.

De suerte que, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto, cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Adicionalmente, se debe resaltar que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003⁴, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, le corresponde al Gobierno Nacional presentar a las Comisiones Económicas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto, el cual contiene el plan financiero, el programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit programático, los resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, entre otros, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. En tal virtud, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme lo exige el artículo 4 de la Ley citada y el artículo 346 de Carta Política.

Así las cosas, el proyecto en estudio no tendría costos fiscales adicionales, siempre y cuando se disponga explícitamente que el Gobierno Nacional dará cumplimiento a esta Ley, en el marco de las competencias establecidas en la misma, para lo cual tendrá en cuenta la situación fiscal del país, en aplicación de los lineamientos de disponibilidad presupuestal establecidos en las leyes orgánicas de presupuesto, en consonancia con las previsiones respectivas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de los respectivos sectores.

Asimismo, lo planteado en estos artículos tendría que ser llevado a cabo con personal ya vinculado a las entidades involucradas, y bajo ningún concepto podría implicar la contratación de personal adicional para el cumplimiento de sus funciones.

Lo anterior, en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019⁵, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011, para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.

En el mismo sentido, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021⁶ consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de este Ministerio. Y en todo caso, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 397 de 2022⁷, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

De otra parte, el inciso primero del artículo 165, el cual estipula:

"ARTÍCULO 165°. No se podrá prohibir la importación de animales domésticos de compañía, ni su entrada al territorio nacional, a excepción de los casos en los que se deba negar la entrada por motivos de seguridad nacional o salud pública. (...)."

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

⁶ Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021

⁷ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación





Sobre esta propuesta, se debe mencionar que el numeral 19 literal c) del artículo 150 de la Constitución Política señala que el Congreso de la República, a través de leyes marco, dictará normas generales, señalando en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, relacionadas con aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Asimismo, el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política establece como competencia del Presidente de la República la modificación de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas y regular el comercio exterior.

Por su parte, el artículo 113 de la Carta Política consagra el principio de separación de poderes como uno de los pilares del Estado Social de Derecho en Colombia, que consiste en que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Es así como el numeral 1 del artículo 136 constitucional señala expresamente que se prohíbe al Congreso *“Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”*.

Así, pues, es claro que el Congreso de la República y el Gobierno Nacional tienen a su cargo competencias compartidas en la materia de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“...una ley marco busca permitirle al Estado “responder ágilmente a los cambios acelerados que experimentan en la sociedad moderna diversas materias. Para poder reaccionar prontamente ante los sucesos cambiantes es necesario contar con la información necesaria - suficiente y actualizada - y con procedimientos expeditos. Estos dos requisitos son satisfechos por el Poder Ejecutivo, pero no por el Legislativo. Este último suele contar con procesos de decisión lentos y no posee los recursos indispensables para disponer directamente de la información pertinente para la toma de decisiones, razón por la cual debe solicitarla del Ejecutivo. Esta situación es la que ha conducido a señalar que diversos asuntos deben ser regulados por el Ejecutivo de acuerdo con las orientaciones generales que imparta el Legislativo. De esta manera, la institución de las leyes marco permite simultáneamente resguardar el principio democrático - puesto que el Congreso conserva la facultad de dictar y modificar las normas básicas para la regulación de una materia - y reaccionar rápidamente ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adapten la regulación específica de la materia a las nuevas situaciones.

En suma, el esquema planteado por el mecanismo de las leyes marco busca que el legislador fije esquemas generales y pautas fundamentales de regulación -que posteriormente puedan desarrollarse mediante la potestad reglamentaria del Ejecutivo- en asuntos cuya dinamicidad impide que el primero expida regulaciones idóneas y oportunas.

No obstante, pese a que en el esquema de una ley marco el Ejecutivo está llamado a desarrollar el régimen arancelario cuyas pautas generales han sido establecidas por el legislador, dicha competencia de reglamentación no incluye la de crear exclusiones arancelarias. La jurisprudencia constitucional ha escogido ese camino de interpretación al considerar que las normas constitucionales impiden crear exclusiones por medio de decretos dictados en desarrollo de leyes marco y que tal potestad sigue residiendo en el Congreso de la República”

De lo anterior, se desprende que el Congreso de la República solo tiene competencia para dictar Leyes Marco sobre aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de aduanas, esto quiere decir que le corresponde a esa Corporación expedir leyes de carácter general en las que se señalen orientaciones o criterios de forma general y abstracta, pero de ningún modo es de su competencia regular la materia en detalle como sucede en el proyecto de ley. De hecho, esa competencia fue ejercida por el Congreso de la República mediante la expedición de la Ley 1609 de 2013⁹, que contiene precisamente las normas generales a las que debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas u demás disposiciones concernientes al Régimen de aduanas. Igualmente, el Presidente de la República en ejercicio de la facultad constitucional que le fue otorgada expidió el Decreto 1165 de 2019¹⁰, reglamentado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a través de la Resolución 000046 de 2019¹¹, que en su Título 5 regula lo relativo al Régimen de importación.

⁸ Corte Constitucional. Sentencias C 054 de 1998 y C 172 de 2009

⁹ Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.

¹⁰ Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013

¹¹ Por la cual se reglamenta el Decreto 1165 del 2 de julio de 2019





En consecuencia, el artículo 165 del proyecto de ley podría ser inconstitucional en la medida que su contenido iría más allá de las competencias asignadas al Congreso de la República en materia arancelaria, además de hacerse innecesario, dada la actual existencia legislativa y reglamentaria sobre la materia.

Por otro lado, el artículo 168 del proyecto de ley determina:

“ARTÍCULO 168°. *La incautación de animales domésticos ingresados al territorio nacional deberá tener en cuenta las disposiciones de este Código, así como las demás normas que regulan la materia.*

El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA, la Policía Nacional y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el marco de sus competencias, deberán implementar protocolos que garanticen la sanidad en el país y que combatan las economías ilegales, pero también que garanticen la protección y el bienestar de los animales incautados, mientras se determina su condición de salud y destino.” (Subrayado fuera de texto)

Al respecto, de conformidad con el Decreto 1742 de 2020¹², a la DIAN le compete: i) la administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; ii) los derechos de aduana y los demás impuestos internos del orden nacional - no del orden territorial -, cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior; iii) así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.

Igualmente, le corresponde el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones. La administración de los impuestos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias del orden nacional.

En ese orden de ideas, la función que se le busca encomendar a la DIAN en el artículo 168 no se encuentra dentro de la órbita de competencias atribuidas a DIAN ni con su objeto, motivo por el cual se sugiere no incluir dicha entidad dentro de aquellas responsables de implementar los protocolos que garanticen la sanidad en el país y que combatan las economías ilegales.

De otro lado, el artículo 151 de la iniciativa plantea:

“ARTÍCULO 151°. *Crease el Registro Nacional de Animales de Investigación -RNAI a cargo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el que se registrarán todas las entidades que lleven a cabo experimentación e investigación con animales sintientes. Este registro aplica para toda institución que críe, suministre, o use animales de investigación en protocolos de diagnóstico, producción de biológicos, control de calidad, investigación o educación. (...)*”

Frente al particular, este Ministerio considera que la creación del Registro Nacional de Animales de Investigación -RNAI indudablemente implicaría que la Nación incurra en gastos adicionales no contemplados en el Presupuesto General de la Nación ni en los instrumentos de responsabilidad fiscal, toda vez que no plantea una fuente de ingresos adicional para su financiamiento, conforme lo prevé la Ley 819 de 2003¹³. Así las cosas, tomando como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la creación del Sistema podría implicar alrededor de **\$14.470 millones**¹⁴, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2022 se han destinado alrededor de **\$5.710 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones. Es de advertir que estos costos son aproximados y podría resultar superior dadas las características técnicas

¹² Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

¹³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

¹⁴ Proyecto del PGN denominado: “DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2022.





propias del sistema a implementar, y hasta que no se conozcan con precisión dichas características y demás especificaciones del SIPA, el costo del Registro propuesto es incuantificable.

Por otro lado, los numerales 182.4 y 182.8 del artículo 182, el artículo 187, los numerales 5 y 6 del artículo 189 y los artículos 191 y 193 del proyecto de ley, proponen:

“ARTÍCULO 182º. *Los alcaldes son la máxima autoridad administrativa en materia de protección y bienestar animal dentro de su jurisdicción y para ello tendrán las siguientes competencias:*

(...)

182.4. *Implementar un registro digital, municipal o distrital, con la finalidad de mantener un censo de perros y gatos, en su calidad de animales de compañía o en situación de calle, y de los animales domésticos usados para trabajo.*

182.8. *Desarrollar proyectos de inversión destinados al apalancamiento y desarrollo de la política pública de protección y bienestar animal en la presentación del plan de desarrollo.”*

“ARTÍCULO 187º. *En los municipios, distritos, distritos especiales y en el Distrito Capital, operará una Junta Defensora de Animales - JDA, que acompañará la implementación de la política pública sobre protección y bienestar animal dentro de su jurisdicción.*

También realizará el seguimiento y evaluación al cumplimiento de las leyes, decretos y acuerdos vigentes en materia de protección y bienestar animal y cumplirá las funciones dispuestas por este Código.”

“ARTÍCULO 189º. *Serán funciones de las Juntas Defensoras de Animales las siguientes:*

(...)

189.5. *Gestionar el desarrollo de campañas educativas y de sensibilización que propendan por el cambio de modelos arraigados de trato despectivo, indiferente o cruel, por modelos más afectivos, respetuosos y considerados frente a lo que es un ser sintiente, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal.*

189.6. *Gestionar el desarrollo de campañas educativas para funcionarios públicos municipales o distritales que tengan competencias relacionadas con la protección y el bienestar animal o que, en razón a su oficio, deban interactuar con animales.”*

“ARTÍCULO 191º. *En todos los municipios y distritos del país operará un Centro de Protección y Bienestar Animal -CPBA dedicado al rescate, recuperación, rehabilitación y cuidado de los animales domésticos maltratados, decomisados, abandonados o en situación de calle.”*

“ARTÍCULO 193º. *Los Centros de Protección y Bienestar Animal en los municipios o distritos, deberán adecuar sus instalaciones y operaciones para que realicen las funciones de control en zoonosis en animales domésticos, de conformidad con el artículo anterior. Para tal efecto, se otorgará el término de un (1) año contado desde la entrada en vigencia del presente Código. (...)*

Frente a los citados artículos, dado el lenguaje imperativo utilizado en los mismos, se podría vulnerar la autonomía de la que gozan las entidades territoriales en virtud del artículo 287 de la Constitución Política, cuyo núcleo esencial debe ser respetado por el Congreso de la República al momento de legislar y otorgar competencias. La Corte Constitucional ha señalado que *“si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado.”*¹⁵

Adicionalmente, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso noveno del artículo 356 constitucional *“No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”*, por lo que resulta fundamental que se prevea y garantice el cumplimiento de este requisito, previo a la determinación de nuevas obligaciones y deberes de las entidades territoriales para con los ciudadanos.

Por último, el artículo 246 de la iniciativa señala:

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.





“ARTÍCULO 246°. Las multas impuestas en aplicación del presente Código deberán consignarse a favor del tesoro municipal del lugar donde se cometió la infracción, en una cuenta aparte que la entidad territorial creará, en el término que disponga la decisión que no podrá exceder los treinta (30) días calendario contados desde la ejecutoria de la resolución. (...)” (Subrayado fuera de texto)

Lo propuesto no constituye una garantía para la financiación de los gastos en los que deben incurrir los municipios para el cumplimiento de las obligaciones impuestas, pues las sanciones no son un recurso recurrente en el cual pueda apoyarse la administración municipal para financiar gastos de inversión o funcionamiento. Por lo anterior, se precisa de una fuente de financiación para el cumplimiento de las obligaciones impuestas a las entidades territoriales.

Finalmente, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁶, en virtud del cual toda iniciativa legislativa 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.

En los anteriores términos, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y se expresa atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA

Viceministro General
DGPPN/DAF/DIAN/OAJ

Con Copia: Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo– Secretaria Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.
H.R. Miguel Abraham Polo Polo y Marelen Castillo Torres

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró: Sonia Lorena Ibagón Ávila
UJ-1192/22

¹⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

