

Bogotá D.C. junio de 2023

Honorable Representante
KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidente
Comisión Tercera Cámara de Representantes
Congreso de la República

Doctora
ELIZABETH MARTINEZ BARRERA
Secretaria
Comisión Tercera Cámara de Representantes
Congreso de la República

| | |
|---|--------------------|
|  | |
| COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES | |
| Recibido Por: | <u>Laeth Ayala</u> |
| Fecha: | <u>07 Junio 23</u> |
| Hora: | <u>8:50 a.m.</u> |
| Número de Radicado: | <u>7420</u> |

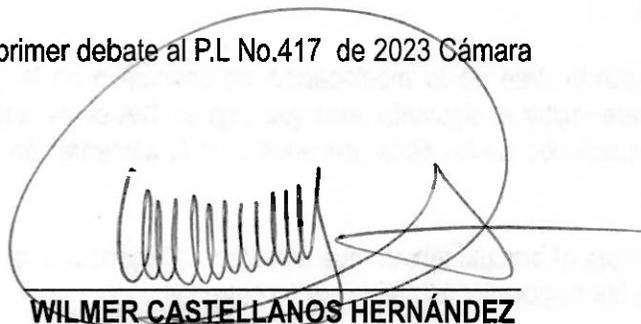
ASUNTO: Presentación informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 417 de 2023 Cámara: **"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO CON EL FIN DE EXCLUIR DEL PAGO DEL IVA EL ALIMENTO PARA ANIMALES DOMÉSTICOS DE COMPAÑÍA."**

Honorable Presidenta y respetada Secretaria reciban un cordial saludo,

En atención a la designación que se me ha hecho como ponente del Proyecto de Ley del asunto, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate, el cual se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes del trámite legislativo
2. Objeto del Proyecto de Ley
3. Contenido del Proyecto de Ley
4. Normativa relacionada con el Proyecto de Ley y la iniciativa legislativa del Congreso
5. Exposición de motivos del Proyecto de Ley
6. Consideraciones de los ponentes frente al proyecto de Ley
7. Impacto Fiscal
8. Declaración de impedimentos
9. Pliego de modificaciones
10. Proposición
11. Texto propuesto para primer debate al P.L No.417 de 2023 Cámara

Cordialmente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Coordinador ponente
Representante a la Cámara por Boyacá

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DEL LEY No.417 DE 2023 CÁMARA: "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO CON EL FIN DE EXCLUIR DEL PAGO DEL IVA EL ALIMENTO PARA ANIMALES DOMÉSTICOS DE COMPAÑÍA."

1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO.

El Proyecto de Ley objeto de ponencia fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 24 de mayo de 2023, se le asignó el número consecutivo nro. 417 de 2023 Cámara. Tiene como autores a los Honorables Representantes Wilmer Castellanos Hernández y Katherine Miranda Peña, y a la Honorable Senadora Andrea Padilla, entre otros congresistas autores.

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual designó el 06 de junio de 2023 como coordinador ponente al autor del proyecto, el HR Wilmer Castellanos Hernández.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de Ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario, con el fin de excluir del pago del impuesto al Valor Agregado (IVA) las preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales domésticos de compañía, ofreciendo garantías para la vida y el bienestar de los animales.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley cuenta con tres (3) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:

El primer artículo, presenta el objeto del Proyecto, expresando que se pretende modificar el Estatuto Tributario para cobijar bajo la figura de la exclusión los alimentos para animales domésticos de compañía las mascotas perros y gatos. Esto con el fin de ofrecer garantías de bienestar y proyección para la vida de estos seres sintientes.

Frente al artículo segundo, trae ya la modificación en específico de lo que sería un numeral nuevo al artículo 424 del ET para incluir el siguiente texto que deja sin IVA el alimento para animales domésticos de compañía: *"Las preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales domésticos de compañía"*

Finalmente, se contempla el artículo tercero que establece la vigencia a partir de la promulgación de la Ley y las derogaciones de las disposiciones que le sean contrarias.

4. NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO.

4.1 Constitución Política de Colombia:

Con la Constitución Política de 1991, entran en vigencia diversas disposiciones, que hacen referencia a la protección de los recursos naturales del país y en general del medio ambiente, con el fin de conservar la vida de las generaciones presentes y futuras.

En ese sentido, el artículo 8, establece que:

"ARTÍCULO 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación." (Subrayado fuera de texto)

En el mismo sentido, el artículo 79 de la Constitución establece que:

"ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines." (Subrayado fuera de texto)

Así las cosas, la protección de los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del ambiente (dentro de los que se cuentan la fauna y la flora, entendiéndose como el conjunto de animales y plantas que crecen en un determinado territorio respectivamente), son un bien jurídico de especial protección constitucional. En ese sentido, la obligación de proteger la diversidad del país y de los animales se encuentra en cabeza del estado, siendo el deber de este velar por su conservación, y en ese sentido adoptar medidas para garantizar su protección.

En concordancia con lo anterior, la presente iniciativa tiene como finalidad la exclusión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de las preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales domésticos de compañía, con el fin de reducir los gastos de manutención beneficiando directamente a todas aquellas organizaciones que asisten animales y a las personas que tenedoras de animales domésticos de compañía, como un mecanismo de protección de los animales que se encuentra en cabeza del estado.

4.2 Marco Legal

El marco jurídico legal relacionado con la iniciativa legislativa, se presenta a continuación:

→ **Ley 2054 de 2020: "Por el cual se modifica la ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones".**

Esta Ley trae disposiciones normativas que pretenden atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo a refugios o fundaciones legalmente constituidas que reciban, rescaten, alberguen, esterilicen y entreguen animales en adopción, mientras los distritos o municipios crean centros de bienestar para los animales domésticos perdidos, abandonados, rescatados, vulnerables, en riesgo o aprehendidos por la policía.

En esa medida, el presente proyecto de Ley contribuye a la eficacia de la Ley 2054 de 2020, ya que la disminución de los precios de los alimentos para los animales domésticos de compañía trae la consecuente

mejoría del bienestar de los animales y el apoyo económico para el funcionamiento de refugios y fundaciones, y de la economía de las familias colombianas.

- **Ley 1774 de 2016.** *“Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”.*

Esta Ley tipificó algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales. También define a los animales como seres sintientes sacándolos de la categoría de cosas, dándoles especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos.

El presente proyecto de Ley, busca eliminar un gravamen del 5% al insumo básico de la alimentación de muchos de los animales, concebidos como seres sintientes, en la misma lógica que guarda la Ley que tratamos en este punto, pues el Estado debe ofrecer garantías para que los tenedores de los animales tengan los medios para suministrar la alimentación de ellos.

- **Ley 84 de 1989.** *“Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”.*

Este Estatuto trae disposiciones relacionadas con la protección de los animales donde se enumera una serie de conductas constitutivas de crueldad, los deberes correlativos de protección y prohibiciones. Por otra parte, cuenta con disposiciones relacionadas con sanciones a los transgresores del Estatuto y señala un procedimiento administrativo y unas autoridades competentes.

4.3 Marco Jurisprudencial

La Constitución Política establece diversos principios y mandatos que disponen la necesidad de proteger el ambiente, estas disposiciones normativas crean la “Constitución Verde o Ecológica” que se ha venido desarrollando jurisprudencialmente; en ese sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado indicando que:

(...) la protección del ambiente sano tiene un carácter de interés superior en el ordenamiento jurídico colombiano, determinado por la misma Constitución de 1991, la cual, a través de su amplio catálogo de normas, que configuran la llamada constitución ecológica o verde, persigue el objetivo de proteger el ambiente con el fin de que la humanidad pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida. La defensa del ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras. (...)’

En concordancia con lo anterior, la Corte señala que:

¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA SÉPTIMA DE REVISIÓN, Sentencia T-325-17 (15 de mayo de 2017). Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez.

(...) “el mandato de protección a los animales proviene del principio de constitución ecológica, de la función social de la propiedad y de la dignidad humana; y señaló que el Legislador y la Corte han considerado a los animales como seres sintientes.”²

Así las cosas, la protección de los animales está ligada a los mandatos constitucionales, que establecen que el Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha realizado diversos pronunciamientos respecto a los animales domésticos, definiendolos como: aquellos que pertenecen a especies que viven ordinariamente bajo la dependencia del hombre, como perros, gatos, etc³, de igual forma señala que la relación que estos tienen con los seres humanos supone el ejercicio de derechos fundamentales. Frente a ello, la Corte en sentencia T-035 de 1997 estableció que:

(...) La Sala estima que el mantenimiento de un animal doméstico, como el caso de un perro, en el lugar de habitación, (...) constituye un claro desarrollo del derecho al libre desarrollo de la personalidad (C.P. art. 16) y a la intimidad personal y familiar (C.P. art. 15) que el Estado debe respetar, como medio para que el ser humano exprese su autonomía y sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico. (...)

En ese sentido, la Corte establece que existe un vínculo entre los animales domésticos, que se genera con con su propietario o tenedor, que resulta en el origen de diversos derechos fundamentales, en ese sentido, la Corte reconoce la importancia que tienen los animales domésticos en la vida del ser humano que en diversos casos los consideran parte de su familia.

Por otra parte, hay que resaltar la fauna, entendida como todos los animales que hacen parte de un determinado territorio, es protegida constitucionalmente cuando la Constitución establece que es deber del estado proteger el ambiente, frente a ello, mediante sentencia C-066-10, la Corte sostiene que:

(...) “el concepto protegido como parte del ambiente es la fauna, siendo ésta “el conjunto de animales de un país o región”; la protección que se deriva de la Constitución supera la anacrónica visión de los animales como cosas animadas, para reconocer la importancia que éstos tienen dentro del entorno en que habitan las personas, no simplemente como fuentes de recursos útiles al hombre, sino en cuanto seres sintientes que forman parte del contexto en que se desarrolla la vida de los principales sujetos del ordenamiento jurídico: los seres humanos.”⁴ **(Subrayado fuera de texto)**

De igual forma, en la misma sentencia, la Corte indica que con base en el concepto de dignidad humana, se generan no solo derechos sino obligaciones de la persona frente a el trago digno que la misma debe otorgar frente a los animales, en ese sentido, la Corte afirma que:

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA, Sentencia C-148-22 (27 de abril de 2022) Magistrado Ponente: Diana Fajardo Rivera.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA SEXTA DE REVISIÓN, Sentencia T-035-97 (30 de enero de 1997). Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA DE REVISIÓN DE LA CORTE, Sentencia C-066-10 (30 de agosto de 2010). Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

(...) Es este aspecto la raíz del vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales; el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas. En otras palabras, la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan maltrato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos. En efecto, la superioridad racional –moral- del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humanos. (...)⁵ (Subrayado fuera de texto)

Así las cosas, es deber del Estado proteger la vida de los animales como seres sintientes que viven en nuestro entorno y en línea con ello debe crear mecanismos que velen por su protección. Esta obligación va de la mano con la obligación de toda persona de tratar de manera digna a los animales en ejercicio de su dignidad, ejerce un trato digno frente a los demás, entendiendo este concepto no sólo frente a otras personas sino también frente a los animales. En ese sentido, esta iniciativa pretende que la exclusión del pago del IVA de las preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales domésticos de compañía, salvaguarde los derechos de los animales como consecuencia del trato digno que deben recibir por parte de las personas.

5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa de Ley contiene 3 artículos incluyendo la vigencia, que buscan reformar el Estatuto Tributario con miras a excluir los alimentos para animales domésticos de compañía del pago del IVA del 5%.

Cada vez son más las personas que consideran a sus mascotas como parte de su familia. Este proyecto de ley busca repercutir directamente en la economía diaria de estas familias colombianas, así como, buscar el beneficio de los refugios de animales, fundaciones de protección animal, hogares de atención animal, o tenedores de animales, quienes han sido víctimas de las vertiginosas variaciones en los precios de los alimentos para animales, consecuencia de la generalizada inflación global, para ello con esta iniciativa legislativa se propone un cambio en la norma, con el fin de modificar los gravámenes que se imponen a los alimentos destinados para animales domésticos de compañía, conocidos comúnmente como concentrados o alimentos para mascotas, eliminando el IVA del 5% incluyéndose en los bienes que no causan el impuesto.

Contexto del incremento del precio de concentrado para animales.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR en su boletín de Precios de Alimento Balanceado para Animales No. 1 del 2021⁶, menciona algunos de los aspectos que han influido directa e indirectamente en el incremento del precio de los alimentos para animales, el MADR se refiere a los efectos negativos que ha traído a la economía el COVID-19 y el paro nacional del primer semestre de 2021, en esa medida existe una relación directa entre estos dos eventos y el incremento en el precio de los alimentos balanceados para animales. Frente al primer evento, la escasez de las materias primas necesarias para la elaboración de otros bienes, conllevó a que existiera una alteración en la cadena logística mundial y la ya conocida crisis de contenedores.

Por otra parte, el paro nacional que se dio producto del estallido social, generó que muchos de los agroinsumos y productos como el maíz, soya, y torta de soya se quedaran represados en los puertos, lo que desembocó en un

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA DE REVISIÓN DE LA CORTE, Sentencia C-066-10 (30 de agosto de 2010). Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, boletín de Precios de Alimento Balanceado para Animales nro 1 del 2021. Disponible en: <https://sioc.minagricultura.gov.co/Boletines/BOLETIN%20DE%20PRECIOS%20DE%20ALIMENTO%20BALANCEADO%20PARA%20ANIMALES%20No.1%20de%202021.pdf>

incremento del precio final de los alimentos para animales, pues se tuvo que pagar sobrecostos por contenedores y bodegajes de mercancías.

En el sector de alimento para animales, el precio del maíz puesto en puerto registró un incremento del 94% desde julio del 2020 hasta abril de 2021, y este resulta ser materia prima esencial para la elaboración de concentrados⁷.

Aunado a lo anterior, la contienda que inició el 24 de febrero de 2022⁸ y que a la fecha continúa, en la que tropas del ejército Ruso cruzaron la frontera en varias zonas de Ucrania, generó un fuerte impacto en el mundo respecto a la oferta de algunos productos como alimentos (trigo, cebada y maíz), petróleo, gas y fertilizantes⁹; toda vez que la alteración de los procesos de producción y exportación redujo la disponibilidad de estos productos, principalmente en países en desarrollo, donde se evidenció la crisis de alimentos y de precios. situación que implicó la necesidad de suscribir en julio de 2022 dos acuerdos: *“1. el memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y la Federación Rusa para facilitar el acceso sin trabas de sus exportaciones de alimentos y fertilizantes a los mercados globales. 2. la Iniciativa de Granos del Mar Negro (BSGI), firmada por la Federación Rusa, Türkiye, Ucrania, y atestiguada por las Naciones Unidas para permitir la exportación segura de cereales, fertilizantes y otros productos alimenticios desde los puertos ucranianos en el Mar Negro”* Al respecto Naciones Unidas, manifestó que *“este progreso es frágil y persisten las presiones sobre los precios. Si bien los precios de los alimentos han bajado desde su máximo histórico al comienzo de la guerra, siguen siendo altos en comparación con los niveles anteriores a la crisis. Además, las depreciaciones de las monedas impiden que muchos países en desarrollo se beneficien de las disminuciones de los precios mundiales y, en los casos más graves, los precios incluso han subido.”*¹⁰

Si bien es cierto el PIB creció al 7,5% para el 2022¹¹, el costo de vida en Colombia alcanzó su nivel más alto desde 1998¹², llegando al 13,1% en diciembre de 2022 en su variación anual según lo reportó el DANE, generada por *“la fuerte demanda interna, la inercia de la inflación, la indexación de rentas, las pérdidas de cultivos por las fuertes lluvias, y la depreciación del peso colombiano”*¹³.

⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, SIRIAGRO, Boletín de precios de alimento balanceado para animales de 2021. No 1, disponible en:

<https://sioc.minagricultura.gov.co/Boletines/BOLETIN%20DE%20PRECIOS%20DE%20ALIMENTO%20BALANCEADO%20PARA%20ANIMALES%20No.1%20de%202021.pdf>

⁸ Así ha sido la guerra en Ucrania: datos y cronología sobre la invasión rusa, un año después, CNN en Español, 23 de Febrero, 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/23/guerra-ucrania-cronologia-orix/>

⁹ Ucrania y la crisis alimentaria y energética: Cuatro cosas que hay que saber. ONU Mujeres. 22 de septiembre de 2022.

Disponible en:

<https://www.unwomen.org/es/noticias/reportaje/2022/09/ucrania-y-la-crisis-alimentaria-y-energetica-cuatro-cosas-que-hay-que-saber>

¹⁰ Una esperanza comercial: el impacto de la Iniciativa de Granos del Mar Negro sobre Comercio y Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas. 2022. Disponible en: <https://unctad.org/publication/trade-hope-impact-black-sea-grain-initiative>

¹¹ COLOMBIA, PIB PRODUCTO INTERNO BRUTO, Principales Resultados Año 2022. DANE 2022. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen_rueda_de_prensa_PIB_IVtrim22.pdf

¹² COLOMBIA. Series IPC Total Nacional e Inflación (desde 07/1954) IPC 1998: 16,70%. Banco de la República. Disponible en: https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2Fshared%2FSeries%20Estad%20ADsticas_T%2F1.%20IPC%20base%202018%2F1.2.%20Por%20a%20C%20B1o%2F1.2.5.IPC_Serie_variaciones&Options=pdf&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123

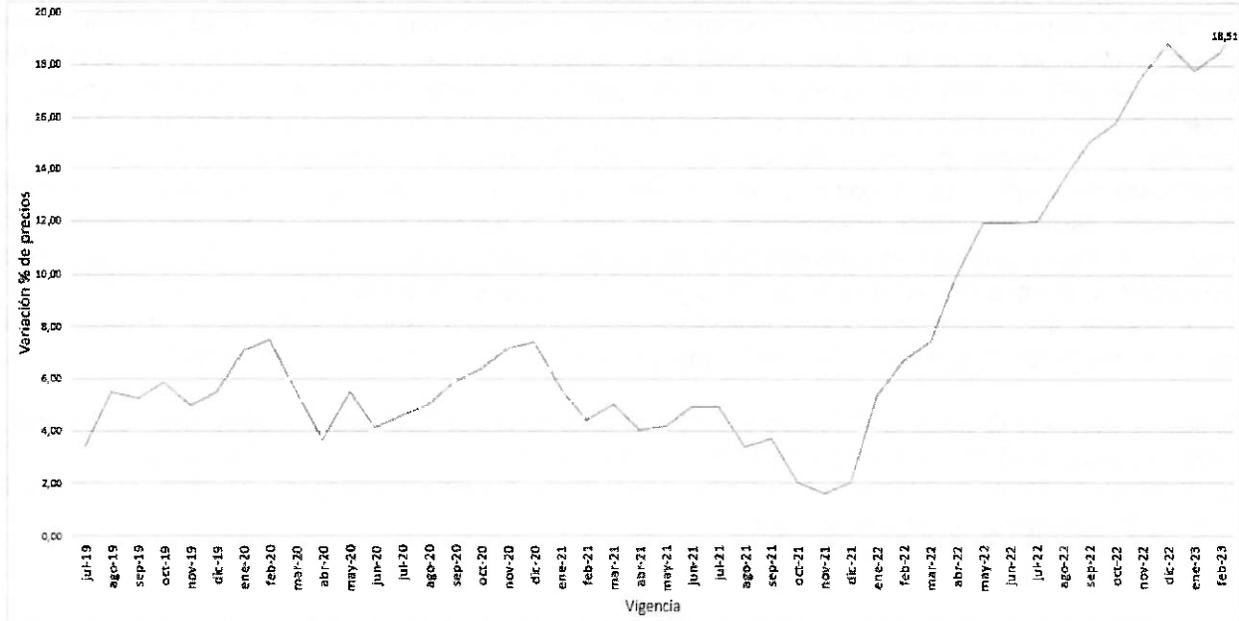
¹³ Colombia: panorama general. Banco Mundial. 4 de abril de 2023. Disponible en:

<https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#:~:text=El%20PIB%20creci%C3%B3%20s%C3%B3lidamente%20a%20d%C3%A9ficit%20de%20cuenta%20corriente.>

Lo anterior lleva a concluir que el incremento de los insumos que constituyen las materias para la elaboración de concentrados ha tenido un aumento a nivel mundial, lo que conlleva a que la alimentación de los animales domésticos de compañía resulte un costo significativo en la economía de los hogares colombianos.

La situación descrita anteriormente, da cuenta del comportamiento durante julio de 2019 a febrero de 2023 de la subclase del IPC, relacionada con la variación anual en los precios de los alimentos para animales domésticos y mascotas¹⁴ tal como se evidencia en la siguiente gráfica:

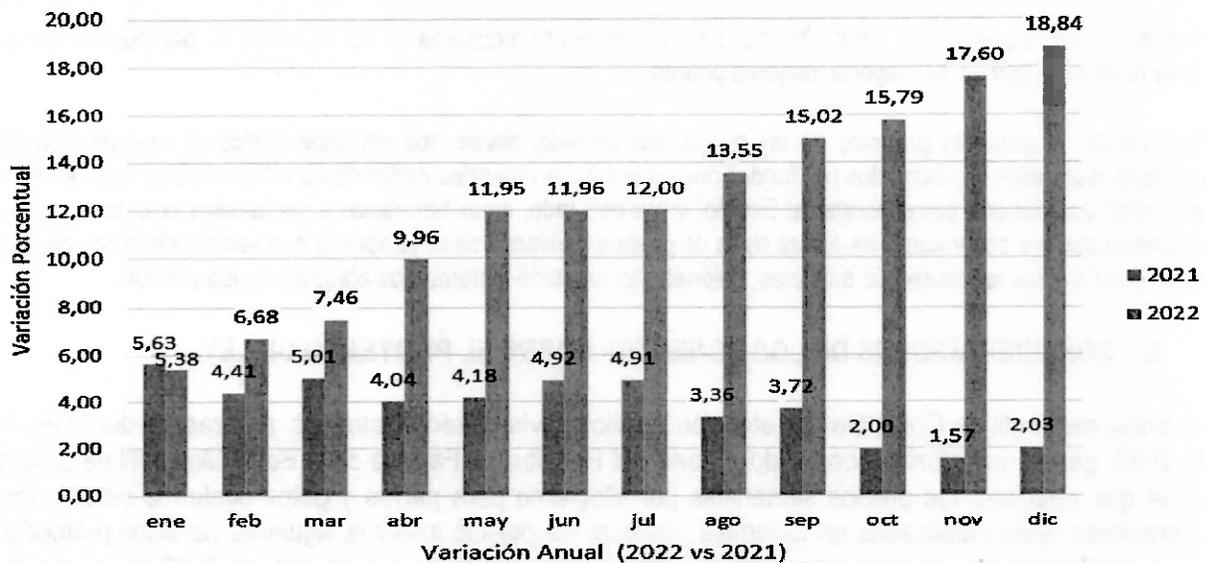
Gráfico 1. Variación anual IPC- Subclase: alimentos para animales domésticos y mascotas julio 2019 a febrero de 2023



Fuente: Elaboración propia oficina Wilmer Castellanos, a partir de datos DANE: Índice de Precios al Consumidor, anexos variaciones y contribuciones mensual, año corrido y anual según subclase

Gráfico 2. Variación anual IPC- Subclase: alimentos para animales domésticos y mascotas 2022 vs 2021

¹⁴ Anexo IPC. Variaciones y contribuciones mensual, año corrido y anual según subclases. Hoja 8. Subclase del índice de precios del consumidor, No. 09340200, generado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. Mayo 2023. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica#:~:text=En%20abril%20de%202023%20la,fue%20del%200%2C78%25>



Fuente: DANE: Índice de Precios al Consumidor, anexos variaciones y contribuciones mensual, año corrido y anual según subclases.
Elaboración propia oficina Wilmer Castellanos.

Del gráfico anterior llama la atención que a partir del mes de febrero de 2022 (inicio Guerra Ucrania- Rusia), la variación anual de la subclase del IPC, alimentos para animales domésticos y mascotas fue superior a la reportada en el mismo periodo del año anterior, destacando los siguientes meses: en febrero de 2023 la variación anual de la subclase del IPC fue de 6,68%, es decir 2,27 puntos porcentuales mayor que la reportada en el mismo periodo del año anterior cuando fue de 4,41%; para el mes de agosto la diferencia en puntos porcentuales ascendió a dos dígitos 10,19 pasando de 3,36% en 2021 a 13,55% en 2022 y para el mes de diciembre de 2022 la variación anual de la subclase del IPC continuó en aumento, llegando al 18,84%, es decir 16,81 puntos porcentuales mayor que la reportada en el mismo periodo del año anterior cuando fue de 2,03%.

Sobre la labor de fundaciones, hogares de paso y rescatistas de animales domésticos de compañía:

En Bogotá, por cada 100 perros que tienen hogar, 38 están en las calles¹⁵ en condiciones delicadas de salubridad siendo maltratados y dejados en estado de vulnerabilidad.

La iniciativa legislativa presentada permite señalar que la labor de las personas que rescatan animales de las calles -para atenderlos, recuperarlos y albergarlos- representa un servicio importante para la sociedad y la economía. Pues no solo ellas atienden un fenómeno que podría agravarse, sino que lo hacen con sus propios recursos, generalmente limitados. Atender a un animal rescatado implica gastos recurrentes de alimentación, vacunación, esterilización, medicamentos, veterinarios (exámenes, tratamientos, etc.), de alojamiento (servicios públicos, arriendo), etc., sin contar los altos costos sociales, personales, familiares y emocionales por el nivel de compromiso, esfuerzo y

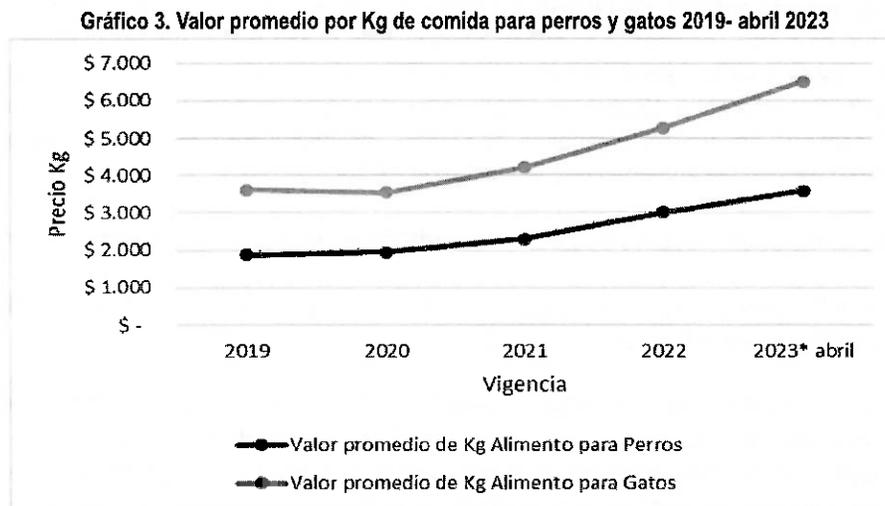
¹⁵ CONOZCA ALGUNAS DE LAS INICIATIVAS PARA ALIMENTAR Y PROTEGER A PERROS CALLEJEROS / Diario La República, 09 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.larepublica.co/responsabilidad-social/conozca-algunas-de-las-iniciativas-para-alimentar-y-protger-a-perros-callejeros-2859805>

dedicación que requiere esta labor altruista, pero injustamente recostada en los hombros de particulares que como ya se mencionó, son en su mayoría, mujeres pobres.

Por lo tanto, el presente proyecto de ley busca, por un lado, aliviar los altísimos costos de manutención de los animales rescatados y albergados por fundaciones y personas naturales dedicadas a esta actividad, quienes asumen una labor que debería corresponder al Estado, y por otro lado, crear beneficios a las familias colombianas, bajo el entendido que las consecuencias en las alzas de precios derivadas de la pandemia han venido afectando de manera transversal a estos tenedores de animales, quienes han asumido incrementos abruptos en los precios.

6. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

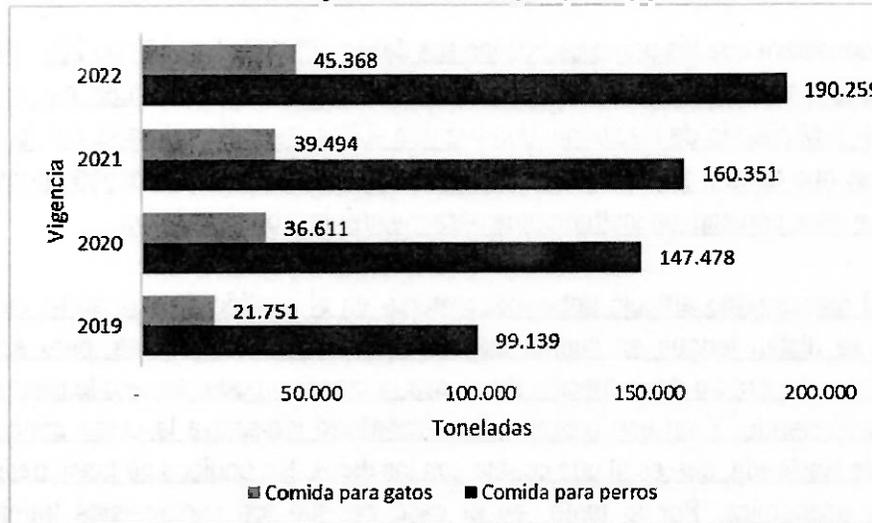
La Bolsa mercantil de Colombia en atención a solicitud vía correo electrónico realizada el día 11 de mayo de 2023, generó un informe construido a partir del Registro de Factura de la Bolsa Mercantil de Colombia, en el que relacionó los precios semanales por kilogramo para perros y gatos conforme información de operaciones reales realizadas en Colombia, del cual fue posible inferir la siguiente variación promedio: en 2019 un kilogramo de comida para perro costaba \$1.861, mientras que en abril de 2023 se pagaba por el mismo kilogramo \$ 3.582, lo que representa un incremento del 92% en el precio. En cuanto al kilogramo de comida para gato se evidencia un incremento del 81% en el precio, toda vez que en 2019 el kilogramo costaba \$3.602 y con corte a abril de 2023 costaba \$6.502, tal como lo podemos apreciar en el siguiente gráfico:



Fuente: Bolsa Mercantil de Colombia. Informe basado en registro de facturas, datos transaccionales. Elaboración propia oficina Wilmer Castellanos.

Posteriormente con corte a 29 de mayo de 2023, la Bolsa Mercantil de Colombia allegó vía correo electrónico información relacionada con las cantidades de comida para perros y gatos registradas en la bolsa desde 2019 hasta abril de 2023. del cual se infiere un incremento en la demanda de alimentos para perros (92%) y gatos (109%) comparando 2019 y 2022; representados a través de las cantidad de toneladas de comida registradas ante la BMC, tal como se evidencia a continuación:

Gráfico 4. Cantidades registradas de comida para perros y gatos 2019- 2022



Fuente: Bolsa Mercantil de Colombia. Informe basado en registro de facturas, datos transaccionales. Elaboración propia oficina Wilmer Castellanos.

7. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto original).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido

por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto original).

8. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones

económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1o. *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

PARÁGRAFO 2o. *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

PARÁGRAFO 3o. *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.”*

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022¹⁶, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

También el Consejo de Estado el año 2010¹⁷ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que

¹⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.

¹⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

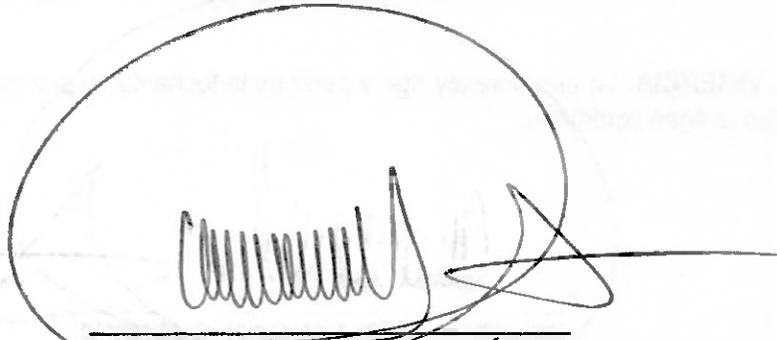
9. PLIEGO DE MODIFICACIONES:

Presentado el análisis a la iniciativa legislativa, el coordinador ponente que a la vez tiene la calidad de autor del proyecto de Ley, considera que no hay modificaciones para realizarle al texto del proyecto de Ley radicado.

10. PROPOSICIÓN:

Con base en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley No.417 de 2023 Cámara: ***"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO CON EL FIN DE EXCLUIR DEL PAGO DEL IVA EL ALIMENTO PARA ANIMALES DOMÉSTICOS DE COMPAÑÍA."*** teniendo en cuenta el texto propuesto para debate que se presenta a continuación.

Cordialmente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Coordinador ponente
Representante a la Cámara por Boyacá

11. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 417 DE 2023 CÁMARA:

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO CON EL FIN DE EXCLUIR DEL PAGO DEL IVA EL ALIMENTO PARA ANIMALES DOMÉSTICOS DE COMPAÑÍA”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

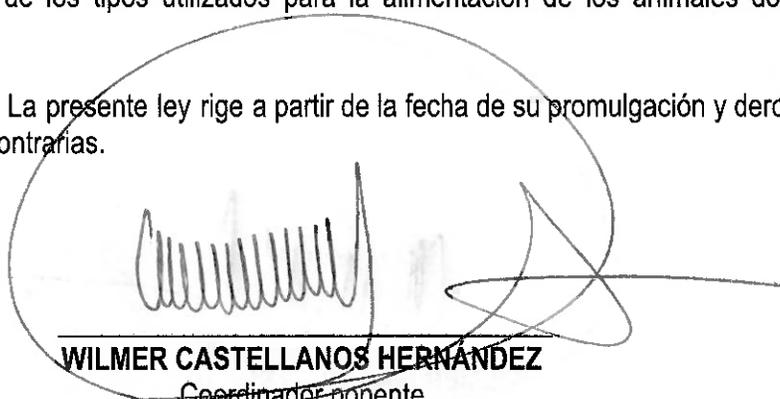
DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario, con el fin de excluir del pago del impuesto al Valor Agregado (IVA) las preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales domésticos de compañía, ofreciendo garantías para la vida y el bienestar de los animales.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese el numeral 20 al artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

20. Las preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales domésticos de compañía.

ARTÍCULO 3°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Coordinador ponente

Representante a la Cámara por Boyacá