

Bogotá D.C., 19 de agosto de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley “Por medio de la cual se establece la exclusión a los servicios Médicos Veterinarios y de atención en salud animal del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Secretario,

En mi condición de Representante a la Cámara por el departamento de Nariño, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el presente Proyecto de Ley.

Adjunto original y dos (2) copias, junto con el medio magnético.

Atentamente,

CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS

Representante a la Cámara

Departamento de Nariño

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se establece la exclusión a los servicios Médicos Veterinarios y de atención en salud animal del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto excluir del Impuesto sobre las Ventas (IVA) la prestación de servicios veterinarios y de atención en salud animal, con el propósito de reducir las barreras económicas de acceso a estos servicios, fortalecer la sanidad y el bienestar animal, proteger la salud pública bajo el enfoque de Una Salud, apoyar la economía campesina y la producción pecuaria, y contribuir a prevenir el abandono de animales de compañía.

Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se consideran servicios médicos veterinarios y de salud animal las actividades profesionales dirigidas a la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, cuidado paliativo, vigilancia y control de la salud animal, individual o colectiva.

Estos servicios comprenden, entre otros, consulta, cirugía, hospitalización, atención de urgencias, vacunación, desparasitación, esterilización quirúrgica, eutanasia humanitaria, laboratorio clínico, diagnóstico por imágenes, vigilancia epidemiológica, control sanitario y asistencia técnica en sanidad animal.

Los servicios deberán ser prestados por médicos veterinarios o médicos veterinarios zootecnistas con matrícula profesional vigente, o por personal auxiliar bajo su dirección y responsabilidad, de conformidad con la legislación aplicable.

Parágrafo 1. La exclusión se aplicará con independencia de la especie, condición, titularidad o destinación productiva del animal.

Parágrafo 2. No quedan comprendidos los servicios de peluquería, estética, hospedaje, guardería, adiestramiento ni otras actividades que no tengan una finalidad sanitaria.

Parágrafo 3. La exclusión recae exclusivamente sobre la prestación del servicio y no comprende la venta de medicamentos, alimentos, dispositivos, equipos u otros bienes, sin perjuicio del tratamiento tributario que les corresponda

Artículo 3. Adición al artículo 476 del Estatuto Tributario. Adiciónese el numeral 33 al artículo 476 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“(…)

33. Los servicios Médicos Veterinarios y de atención en salud animal destinados a la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, cuidado paliativo, vigilancia y control de la salud de los animales, prestados por médicos veterinarios o médicos veterinarios zootecnistas con matrícula profesional vigente, directamente o a través de personas naturales o jurídicas que actúen bajo su dirección y responsabilidad profesional.

Parágrafo 3.en los casos del numeral 33 La exclusión prevista en este numeral se aplicará independientemente de la especie, condición, titularidad o destinación del animal y no estará condicionada a la acreditación de programas de sanidad animal ni a la expedición de certificaciones sobre la destinación del servicio.

(…)”

Artículo 4. Traslado efectivo del beneficio al usuario final. Los prestadores de servicios veterinarios y de atención en salud animal deberán reflejar en el precio final del servicio el menor valor derivado de la exclusión establecida en la presente ley y discriminar en la factura o documento equivalente la condición de servicio excluido del Impuesto sobre las Ventas.

La Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus competencias de protección al consumidor y de libre competencia, vigilará el cumplimiento de esta disposición durante los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, y publicará un informe anual sobre el comportamiento de los precios en el sector.

Artículo 5. Seguimiento, evaluación y línea base. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el Ministerio de Salud, construirá una línea base dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y presentará a las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara un informe anual que dé cuenta, como mínimo, de:

- El nivel de utilización efectiva de la exclusión por parte de prestadores y usuarios.
- La variación de los precios finales, la demanda y la frecuencia de uso de los servicios veterinarios, con énfasis en el grado de traslado del beneficio al consumidor final.
- El impacto distributivo de la medida entre hogares y territorios de distintos niveles socioeconómicos.
- Los efectos sobre los prestadores de servicios veterinarios y sobre los productores pecuarios.
- Los resultados sanitarios y productivos asociados, cuando sea metodológicamente posible establecer una relación causal.
- El costo fiscal efectivo de la medida y su relación costo-efectividad frente a otras alternativas de política pública.

Artículo 6. Articulación con la política de protección y bienestar animal. El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, articulará la implementación y evaluación de la exclusión establecida en la presente ley con el Programa Nacional de Esterilización Quirúrgica de Gatos y Perros creado por la Ley 2374 de 2024, el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA), las políticas de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, las acciones de prevención y control de zoonosis y las estrategias de desarrollo rural, bajo el enfoque de Una Salud.

Parágrafo. Esta articulación no constituirá requisito ni condición para la procedencia de la exclusión tributaria.

Artículo 7. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, en lo relativo a las condiciones de facturación, control y verificación de la exclusión, sin que dicha reglamentación pueda establecer requisitos que

hagan nugatorio el beneficio ni condicionar su procedencia a certificaciones de destinación.

Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del primer día del período gravable del Impuesto sobre las Ventas siguiente a su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS

Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se establece la exclusión a los servicios Médicos Veterinarios y de atención en salud animal del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones”

I. OBJETO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley propone una modificación puntual y técnicamente acotada al artículo 476 del Estatuto Tributario al incorporar los servicios veterinarios y de atención en salud animal al catálogo de servicios excluidos del Impuesto sobre las Ventas (IVA).

La medida no crea un tributo, no modifica tarifas generales ni altera la estructura del impuesto. Se limita a delimitar el ámbito del hecho generador respecto de una prestación —la atención en salud de los animales— que hoy soporta la tarifa general del 19%.

El proyecto persigue cuatro finalidades concurrentes: (i) corregir la asimetría tributaria existente entre los servicios de salud humana y los servicios médicos veterinarios y de salud animal, a la luz de los principios de equidad y justicia tributaria; (ii) reducir las barreras económicas de acceso a los servicios médicos veterinarios y de salud animal, fortalecer la sanidad y el bienestar animal, y apoyar la economía campesina, la producción pecuaria y la seguridad alimentaria; (iii) proteger la salud pública mediante la prevención y el control de zoonosis, bajo el enfoque de Una Salud, que reconoce la interdependencia entre la salud humana, la salud animal y la salud ambiental; y (iv) contribuir a prevenir el abandono de animales de compañía mediante la reducción de las barreras económicas de acceso a los servicios médicos veterinarios y de salud animal.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

2.1. El régimen del IVA aplicable a los servicios veterinarios

Hoy los servicios veterinarios están sometidos, por regla general, a la tarifa general del 19% prevista en el artículo 468 del Estatuto Tributario Nacional -ETN-.

El artículo 476 del ETN contempla, sin embargo, dos disposiciones que inciden directamente en la materia:

- El numeral 1 excluye del impuesto los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio para la salud humana.
- El literal o) del numeral 24 excluye los programas de sanidad animal, pero únicamente cuando se destinan a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera o a la comercialización de los respectivos productos; adicionalmente, el mismo numeral exige que el usuario del servicio expida al prestador una certificación en la que conste la destinación, el valor y la identificación del servicio, la cual debe conservarse en los términos del artículo 632 del Estatuto Tributario.

A ello se suma el numeral 25 del artículo 476, que excluye la comercialización de animales vivos con excepción expresa de los animales domésticos de compañía, lo que confirma que la decisión legislativa vigente somete a imposición plena todo lo relativo a este último grupo de animales.

La administración tributaria ha confirmado esta lectura restrictiva. Mediante el Concepto 1431 (012149) del 8 de septiembre de 2025¹, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales precisó que los servicios veterinarios prestados a animales de compañía se encuentran gravados con la tarifa general, que la exclusión del literal o) del numeral 24 exige acreditación del programa ante el Instituto Colombiano Agropecuario y destinación específica a la producción agropecuaria, y que la circunstancia de tratarse de programas de bienestar animal —incluidas las campañas de esterilización— no genera por sí sola exclusión alguna, en tanto ninguna ley lo ha dispuesto expresamente.

El diagnóstico normativo es entonces preciso dado que el ordenamiento tributario colombiano reconoce que la sanidad animal merece un tratamiento diferenciado, pero lo hace de manera fragmentaria, condicionada a la destinación productiva del servicio y sujeta a una carga formal de acreditación que en la práctica opera como barrera de acceso, especialmente para el pequeño productor rural.

2.2. El deber estatal de protección animal y su desarrollo

Paralelamente, el legislador colombiano ha construido en las últimas tres décadas un cuerpo normativo robusto en materia de protección animal:

- Ley 84 de 1989, Estatuto Nacional de Protección de los Animales, que impone deberes de cuidado y sanciona el maltrato.

¹ Link: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_12149_2025.htm

- Ley 1774 de 2016, que reconoce a los animales como seres sintientes, modifica el artículo 655 del Código Civil, incorpora el principio de bienestar animal y tipifica el delito de maltrato animal.
- Ley 2054 de 2020, sobre tenencia responsable y protección de animales domésticos o mascotas.
- Artículo 31 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA), reglamentado por el Decreto 810 de 2025, que además creó el Comité Nacional Intersectorial de Protección y Bienestar Animal (CNPYBA).
- Ley 2374 de 2024, que crea el Programa Nacional de Esterilización Quirúrgica de Gatos y Perros como medida de protección animal, ambiental y de salud pública, reglamentada mediante la Resolución 229 de 2026 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Política Nacional de Protección y Bienestar Animal 2025-2034, formulada bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Este desarrollo normativo tiene una consecuencia jurídica directa sobre el problema que aquí se plantea dado que el Estado colombiano ha decidido, mediante ley de la República, que la esterilización quirúrgica de gatos y perros es una obligación de interés público —exigible de manera generalizada a partir de 2027 conforme a la Ley 2374 de 2024— y, simultáneamente, mantiene gravado con la tarifa general del 19% el acto médico veterinario mediante el cual esa obligación se materializa.

Se configura así una contradicción interna del ordenamiento pues la política tributaria encarece precisamente aquello que la política de protección animal y de salud pública ordena promover. La presente iniciativa busca resolver esa antinomia práctica.

III. EL PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico que fundamenta esta iniciativa puede formularse en los siguientes términos:

¿Resulta compatible con la finalidad constitucional del Impuesto sobre las Ventas y con los principios de equidad y justicia tributaria (artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política) que el Estado someta a la tarifa general del IVA la prestación de servicios veterinarios y de atención en salud animal, cuando (i) la atención en salud humana se encuentra excluida del impuesto; (ii) el propio Estatuto Tributario reconoce

parcialmente la exclusión de la sanidad animal destinada a la producción agropecuaria; y (iii) sobre el Estado y los particulares pesa un deber constitucional y legal de protección de los animales como seres sintientes, del ambiente y de la salud pública; (iv) los animales de compañía ocupan un lugar relevante en numerosos hogares colombianos, incluidos aquellos en los que se han desarrollado vínculos de convivencia y afectividad reconocidos jurisprudencialmente bajo el concepto de familia multiespecie?

3.1. La finalidad del IVA y la técnica de la exclusión

El Impuesto sobre las Ventas es un tributo indirecto, real y de carácter instantáneo, que grava el consumo y que se traslada al consumidor final. Su naturaleza indirecta implica que no consulta la capacidad contributiva del sujeto que efectivamente lo soporta, razón por la cual el legislador ha recurrido históricamente a las técnicas de exclusión y exención para corregir los efectos regresivos del impuesto sobre bienes y servicios de primera necesidad o de interés público prevalente.

La exclusión no es un beneficio tributario en sentido estricto, es una operación de delimitación negativa del hecho generador. El servicio excluido no causa el impuesto y, por tanto, quien únicamente presta servicios excluidos no adquiere la calidad de responsable del IVA. Esta distinción, además de su relevancia dogmática, tiene consecuencias procesales que se analizan en el apartado VI de esta exposición.

La Corte Constitucional ha reconocido de manera consistente que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer exclusiones, exenciones, deducciones y descuentos, en desarrollo de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política, y que la decisión de excluir a un sector del pago de un determinado tributo puede fundarse en criterios de conveniencia dentro de una política fiscal definida, siempre que no desconozca derechos o garantías fundamentales (Sentencia C-717 de 2003).

Ese margen encuentra, sin embargo, un límite en los principios de equidad, eficiencia y progresividad del artículo 363 superior. En la Sentencia C-776 de 2003, al examinar la extensión del IVA a bienes y servicios de primera necesidad, la Corte advirtió que la política tributaria no puede desconocer los mandatos mínimos derivados del Estado social de derecho ni agravar la regresividad del sistema sin una justificación suficiente.

3.2. La asimetría normativa vigente

El régimen actual introduce, dentro de una misma categoría de prestaciones —los servicios profesionales de salud—, tres tratamientos tributarios distintos:

Prestación	Tratamiento tributario actual	Fundamento normativo
Servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio para la salud humana	Excluidos del IVA	Artículo 476, numeral 1, E.T.
Programas de sanidad animal destinados a la adecuación de tierras, la producción agropecuaria y pesquera o la comercialización de los respectivos productos (El control de plagas, enfermedades y malezas, incluida la fumigación aérea y terrestre de sembradíos; El corte y recolección manual y mecanizada de productos agropecuarios; entre otros	Excluidos del IVA, de manera condicionada	Artículo 476, numeral 24, literal o), E.T.
Servicios veterinarios prestados a animales de compañía y demás servicios veterinarios sin destinación agropecuaria acreditada, incluidas las campañas de esterilización	Gravados a la tarifa general del 19%	Artículos 420 y 468 E.T.; DIAN, Concepto 1431 (012149) del 8 de septiembre de 2025

Fuente: elaboración propia con base en el Estatuto Tributario y en la doctrina vigente de la DIAN.

La pregunta constitucional que surge es si existe una razón suficiente para que el mismo acto médico —una cirugía, un diagnóstico de laboratorio, una vacunación— reciba tratamiento tributario diverso en función de la especie sobre la que recae y de la destinación económica del animal.

La respuesta que ofrece este proyecto es que dicha diferenciación, si bien pudo tener sustento en una concepción del animal como cosa o como mero factor de producción, resulta hoy difícilmente sostenible frente a un ordenamiento que: (i) reconoce a los animales como seres sintientes (Ley 1774 de 2016); (ii) impone deberes estatales de protección animal derivados de los artículos 8, 79 y 95.8 de la Constitución Política, en la línea de la jurisprudencia sobre la Constitución ecológica (Sentencias C-666 de 2010, C-467 de 2016 y C-041 de 2017).

Adicionalmente, la diferenciación produce un efecto regresivo verificable: como se muestra en el capítulo IV, la participación del rubro de sanidad dentro de la estructura de costos es mayor en los sistemas productivos menos tecnificados —típicamente asociados a pequeños y medianos productores— que en los sistemas especializados. El impuesto pesa proporcionalmente más sobre quien menos capacidad de traslado y de gestión tributaria tiene.

3.3. Salud pública veterinaria, una sola salud

La atención veterinaria no produce beneficios exclusivamente privados. La vacunación antirrábica, el control de leptospirosis, brucelosis, tuberculosis bovina y demás zoonosis, el diagnóstico oportuno de enfermedades transmisibles y la esterilización quirúrgica generan externalidades positivas que recaen sobre toda la población. De acuerdo con la definición acogida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Una Salud es un enfoque integrado y unificador que busca equilibrar y optimizar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los ecosistemas, reconociendo que estos ámbitos se encuentran estrechamente relacionados y son interdependientes, en consecuencia, facilitar el acceso a los servicios médicos veterinarios puede fortalecer simultáneamente la prevención y el control de enfermedades, la producción segura de alimentos, la protección ambiental y la salud pública.

Desde la teoría de la hacienda pública, gravar con la tarifa general un servicio generador de externalidades positivas conduce a un nivel de consumo inferior al socialmente óptimo. El tratamiento tributario diferencial opera, en este caso, como un instrumento de corrección de esa subprovisión, en la misma lógica que justifica la exclusión de los servicios de salud humana y de educación.

3.4. La prevención del abandono animal como finalidad de la medida

El abandono de animales de compañía es un fenómeno multicausal en el que el costo de la atención veterinaria ocupa un lugar central. Los datos disponibles muestran que la tenencia de animales de compañía en Colombia pasó de cerca del 48% de los hogares en 2020 a un rango estimado del 67% en 2025, lo que equivale a 4,4 millones de familias². El crecimiento de la tenencia, sin un correlativo abaratamiento del acceso a la atención veterinaria, incrementa la presión sobre los hogares de menores ingresos y, con ella, el riesgo de abandono, de tenencia irresponsable y de recurso a prácticas informales y sanitariamente riesgosas.

La exclusión del IVA reduce de manera inmediata y automática el precio final del servicio, sin necesidad de crear estructuras administrativas, subsidios focalizados ni trámites adicionales. Es en ese sentido, un instrumento de bajo costo administrativo y de cobertura universal, que complementa —sin sustituir— los programas públicos de esterilización y de tenencia responsable.

IV. FUNDAMENTOS TÉCNICOS Y EVIDENCIA DISPONIBLE

4.1. Insumos institucionales solicitados en ejercicio del control político

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 23 de la Constitución Política, la Ley 1755 de 2015 y el artículo 258 de la Ley 5 de 1992, se requirió a distintas entidades del orden nacional información técnica para la estructuración de la presente iniciativa. Los pronunciamientos recibidos permiten precisar el alcance de la evidencia disponible y, con ella, el diseño de la medida.

a) Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) — Oficio 2026-1-002244 del 10 de agosto de 2026. La entidad precisó que sus competencias no comprenden la regulación tributaria ni la evaluación del impacto económico de los impuestos, por lo que dio traslado parcial de la petición al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Hacienda y

² Link: <https://vivienda.com.co/hogares-en-colombia-conviven-con-mascotas/>

Crédito Público, al ICA, al DANE, al DNP, a la ADR y a AGROSAVIA. No obstante, aportó dos fichas técnicas de costos de producción pecuaria correspondientes al año 2024 —lechería bovina especializada y ganadería bovina de doble propósito del Valle del Cauca— y advirtió expresamente que se trata de estudios de caso, contruidos sobre perfiles específicos de productores, no representativos ni generalizables al conjunto nacional. La entidad informó igualmente que la estructura de costos para la ganadería bovina de carne y de leche se encuentra en construcción dentro del Sistema de Información de Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA).

b) Departamento Nacional de Planeación (DNP) — Oficio 20263100777651 del 13 de agosto de 2026. El DNP emitió pronunciamiento de fondo sobre varios de los interrogantes planteados. En lo esencial, conceptuó que la iniciativa guarda coherencia con las políticas nacionales de inocuidad y seguridad alimentaria, en cuanto podría aliviar los costos de los servicios veterinarios para los productores pecuarios, facilitar su acceso y mejorar las condiciones sanitarias de los hatos, con efectos potenciales sobre la productividad, la protección de la salud pública y el abastecimiento de alimentos seguros. Añadió que la medida guarda coherencia con los componentes de disponibilidad y adecuación del Derecho Humano a la Alimentación.

El mismo pronunciamiento formuló tres advertencias metodológicas que esta iniciativa incorpora expresamente en su articulado: (i) que la relación con la accesibilidad económica del sistema alimentario es positiva pero condicionada a que exista transmisión efectiva de la reducción de costos a lo largo de la cadena; (ii) que resulta conveniente precisar el alcance de la medida y los criterios de focalización y (iii) que la medición de la efectividad de la medida exige el diseño de una evaluación de impacto con línea base y grupos de comparación.

El DNP recomendó, además, considerar los criterios de focalización derivados del Registro Universal de Ingresos (RUI) y del trazador presupuestal para el campesinado creado en desarrollo del artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2023, constituye un instrumento de identificación, marcación y seguimiento de los recursos públicos destinados a garantizar integralmente los derechos del campesinado, e informó que no ha desarrollado estudios específicos sobre la capacidad de pago de los pequeños productores ni sobre la participación de los costos sanitarios dentro de las unidades productivas agropecuarias.

c) Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) — Oficio 100000202-002118 del 14 de agosto de 2026. En respuesta a la solicitud radicada bajo SINOT D.G. 8942 del 4 de agosto de 2026, la DIAN suministró la información oficial que permite dimensionar el costo fiscal de la iniciativa. La entidad precisó, en primer lugar, que las declaraciones tributarias registran el recaudo del IVA de manera agregada, razón por la cual únicamente es posible identificar la información asociada a los contribuyentes cuya actividad económica principal corresponde al código 0075 – Actividades Veterinarias, sin que sea posible discriminar el recaudo por tipo de servicio —consultas, cirugías, procedimientos médicos u hospitalización— ni establecer si los servicios fueron prestados a animales de compañía o a animales de producción.

En cuanto al costo fiscal, la Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica de la DIAN estimó que la implementación de una tarifa del cero por ciento (0%) para la prestación integral de servicios médicos veterinarios a nivel nacional representaría un menor recaudo de \$61,9 mil millones anuales si dichos servicios se tratan como exentos, y de \$32,4 mil millones anuales si se tratan como excluidos, con valores proyectados para el año 2027 según el pronóstico de crecimiento del PIB nominal contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026. Esta estimación se analiza en el capítulo V de la presente exposición de motivos.

Finalmente, la DIAN informó que no cuenta con estimaciones sobre la tasa de informalidad o de evasión en el sector de prestadores de servicios veterinarios y clínicas pecuarias, por cuanto la metodología de medición de la evasión se apoya en las cuentas nacionales publicadas por el DANE, que no ofrecen segmentación por este tipo de actividad; y dio traslado por competencia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de los puntos relativos al impacto presupuestal en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, a la incidencia del costo del IVA en la estructura de gastos de los hogares multiespecie y a la repercusión del tributo en la cadena de costos de la producción de alimentos.

d) La UPRA, el DNP y la DIAN coincidieron en que no existe información institucional consolidada sobre la participación exacta de los gastos sanitarios y veterinarios dentro de los costos de producción a nivel nacional; los efectos de dichos costos sobre la rentabilidad y sostenibilidad de pequeños y medianos productores; las estimaciones de impacto de una reducción del costo veterinario sobre los precios de los alimentos de origen animal; y las brechas territoriales de acceso a servicios veterinarios y laboratorios de diagnóstico.

Este déficit de información no constituye un obstáculo para legislar —el legislador tributario no está sometido a una carga de certeza empírica absoluta—, ya hemos solicitado al Minsiterio de Hacienda y Crédito Público que nos informe cual es costo real de esta medida.

4.2. Tenencia de animales de compañía y dimensión del mercado

En el segmento de animales de compañía, la evidencia disponible proviene de fuentes estadísticas oficiales y de estudios de mercado. Según información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y estudios sectoriales recientes, la proporción de hogares colombianos con al menos un animal de compañía pasó de aproximadamente 48% en 2020 a 67% en 2025³. El mercado de bienes y servicios para 2026 fue de 6,1 billones en ventas, lo que significa que hay 34.000 empresas que se dedican a este segmento⁴.

La combinación de una alta y creciente penetración de la tenencia con un servicio gravado a la tarifa general produce un efecto que conviene explicitar: el IVA sobre servicios veterinarios es, en su mayor parte, un impuesto soportado por hogares, no por empresas, y respecto del cual no opera ningún mecanismo de descuento. Se trata, en consecuencia, de un impuesto regresivo en su incidencia efectiva.

V. IMPACTO FISCAL

5.1. Marco normativo aplicable

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y que la iniciativa debe incluir expresamente los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento.

La Corte Constitucional ha precisado el alcance de esta exigencia. En la Sentencia C-502 de 2007 la Corte sostuvo que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad legislativa y no una barrera que impida al Congreso ejercer su función; que la carga principal de cuantificación recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por ser la entidad que dispone de los elementos técnicos para ello; y que el silencio o la omisión del Gobierno en rendir el concepto correspondiente no

³ Link: <https://vivienda.com.co/hogares-en-colombia-conviven-con-mascotas/>

⁴ Link: <https://www.infobae.com/colombia/2026/08/05/34000-empresas-y-61-billones-en-ventas-asi-crece-el-mercado-de-animales-de-compania-en-colombia/>

puede convertirse en un mecanismo para bloquear la iniciativa legislativa. El propio DNP recordó, en su pronunciamiento, que corresponde al Ministerio de Hacienda emitir en cualquier etapa del trámite el concepto sobre la consistencia fiscal de la medida⁵.

5.2. Elementos para la cuantificación

A diferencia de otras iniciativas de contenido tributario, este proyecto de ley cuenta con una estimación oficial del costo fiscal, elaborada por la Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica de la DIAN y comunicada mediante el Oficio 100000202-002118 del 14 de agosto de 2026. La estimación corresponde a valores proyectados para el año 2027, calculados conforme al pronóstico de crecimiento del PIB nominal contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026:

Estimación del costo fiscal de implementar
la exención y la exclusión de IVA a la
prestación integral de servicios médicos
veterinarios a nivel nacional

Miles de millones de pesos

Tarifa de IVA	Costo fiscal*
Exenta	61,9
Excluida	32,4

Fuente: Valores proyectados para 2027 de acuerdo con el pronóstico de crecimiento del PIB nominal que figura en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026.

A nivel Nacional el recaudo anual por concepto de IVA para los últimos cuatro años se ha comportado así:

⁵ DNP. Oficio 20263100777651 del 13 de agosto de 2026.

AÑO	VALOR
2022	\$16,7 billones
2023	\$20,3 billones
2024	\$25,6 billones
2025	\$32,6 billones

Fuente: Dirección de Gestión de Impuestos - DIAN ⁶

Por lo anterior, un menor recaudo cercano a treinta y dos mil millones de pesos anuales representa una fracción del orden del 0,01% del recaudo tributario bruto administrado por la DIAN y una porción mínima del agregado de gasto tributario que el Gobierno nacional reporta anualmente en el informe de beneficios tributarios que acompaña el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

5.3. Fuente de compensación y proporcionalidad de la medida

Frente a la exigencia de identificar una fuente de ingreso que compense el menor recaudo, la iniciativa señala tres elementos:

- El costo fiscal neto es marginal dentro del agregado de beneficios tributarios reportados anualmente en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y sensiblemente inferior al de otras exclusiones y exenciones vigentes en el Impuesto sobre las Ventas.
- La medida genera ahorros fiscales verificables por la vía del gasto público, la Ley 2374 de 2024 y la Resolución 229 de 2026 obligan a la Nación, los departamentos, los municipios y los distritos a financiar el Programa Nacional de Esterilización Quirúrgica de Gatos y Perros mediante contratación con clínicas y centros médicos veterinarios. Al excluir del IVA dichos servicios, el Estado deja de pagarse a sí mismo el impuesto sobre su propia contratación, con la consiguiente liberación de recursos públicos para ampliar la cobertura del programa.
- Los efectos sanitarios esperados son mayor cobertura de vacunación y de control de zoonosis, reducción de la mortalidad en hatos, menor población de animales en condición de calle, estos se traducen en menores costos evitables para el sistema de salud pública y para los programas de manejo poblacional a cargo de las entidades territoriales.

⁶ Oficio DIAN 100000202-002118 del 14 de agosto de 2026 — respuesta a solicitud de información SINOT D.G. 8942 del 4 de agosto de 2026

VI. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y COMPETENCIA

6.1. Competencia del Congreso

El Congreso de la República es competente para tramitar y aprobar esta iniciativa conforme a los artículos 114, 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política, que le atribuyen la facultad de establecer contribuciones fiscales y de fijar directamente los sujetos, hechos generadores, bases gravables y tarifas de los impuestos, así como los supuestos en que estos no se causan.

6.2. Normas constitucionales y legales concordantes

- Artículos 8, 79 y 95.8 de la Constitución Política, deber del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación, el ambiente sano y los recursos naturales, fundamento de la Constitución ecológica y del deber de protección animal desarrollado en las Sentencias C-666 de 2010, C-467 de 2016 y C-041 de 2017.
- Artículo 49 de la Constitución Política, la salud pública como servicio a cargo del Estado, cuya protección comprende el control de las zoonosis.
- Artículo 65 de la Constitución Política, protección especial a la producción de alimentos, con prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas y pecuarias.
- Artículo 64 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, con garantías expresas de extensión rural agropecuaria y asistencia técnica.
- Artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política, deber de contribuir conforme a los principios de justicia y equidad, y principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario.
- Artículos 150.12, 154 y 338 de la Constitución Política, competencia y trámite en materia tributaria.
- Ley 5 de 1992, artículos 140, 144 y 145, iniciativa legislativa y trámite del proyecto.
- Ley 84 de 1989, Ley 1774 de 2016, Ley 2054 de 2020, Ley 2294 de 2023 (artículo 31), Ley 2374 de 2024 y Decreto 810 de 2025, régimen de protección y bienestar animal.
- Ley 819 de 2003, artículo 7 análisis de impacto fiscal.

VII. EXCLUSIÓN FRENTE A TARIFA DEL 0%

La DIAN cuantificó oficialmente ambas alternativas en el Oficio 100000202-002118 del 14 de agosto de 2026: la exención con derecho a devolución costaría \$61,9 mil millones anuales y la exclusión \$32,4 mil millones. La mayor neutralidad del impuesto que ofrece la primera opción tiene, por tanto, un precio fiscal cercano al doble, diferencia que el Congreso debe ponderar frente al alivio adicional que aquella representaría para el usuario final. Si en el curso del trámite el Gobierno nacional manifestara su voluntad de avalar la exención con derecho a devolución, los ponentes contarían ya con la cuantificación oficial de su costo.

VIII. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1. Fija el objeto de la ley y explicita sus cuatro finalidades, elemento relevante para la futura interpretación de la norma y para el eventual control de constitucionalidad.

Artículo 2. Define el alcance material de la exclusión. La definición del literal a) delimita la medida a actos profesionales veterinarios, con lo cual se excluyen expresamente de su ámbito los servicios de estética, peluquería, guardería, adiestramiento, hospedaje y demás prestaciones no sanitarias, así como la venta de bienes. El literal c) incorpora a los animales comunitarios y a los que se encuentran al cuidado de hogares de paso y organizaciones de protección animal, atendiendo a la definición adoptada por la Ley 2374 de 2024.

Artículo 3. Contiene la modificación sustantiva. La adición se propone a los numerales 33 y 34 para que se exceptúan del impuesto sobre las ventas los servicios médicos veterinarios, odontológicos, hospitalarios, quirúrgicos, clínicos, profilácticos y de laboratorio.

Artículo 4. Atiende la advertencia expresa del Departamento Nacional de Planeación sobre la transmisión efectiva del beneficio a lo largo de la cadena. Se opta por un mecanismo de transparencia y vigilancia, y no por un control de precios, respetando la libertad económica del artículo 333 de la Constitución Política.

Artículo 5. Incorpora al articulado la recomendación técnica del DNP sobre la necesidad de una evaluación de impacto con línea base y grupos de comparación, y no de un simple esquema de indicadores de producto. Los seis literales reproducen, en lo pertinente, los aspectos que la propia entidad señaló como necesarios para medir la efectividad de la medida.

Artículo 6. Articula la medida tributaria con la política pública de protección y bienestar animal vigente, evitando su lectura aislada.

Artículo 7. Confiere facultad reglamentaria acotada, con una cláusula expresa que impide que la reglamentación haga nugatorio el beneficio o reintroduzca por vía administrativa la exigencia de certificaciones de destinación.

Artículo 8. Fija la vigencia al inicio del período gravable siguiente, con el fin de evitar dificultades operativas en la facturación y en la presentación de declaraciones bimestrales o cuatrimestrales en curso.

IX. IMPACTO SOBRE LA COMPETITIVIDAD, EL EMPLEO Y LA FORMALIZACIÓN

La medida produce tres efectos adicionales que conviene destacar:

- La formalización al eliminar el diferencial de precio del 19% entre el prestador formal y el informal, la exclusión reduce el incentivo a la evasión y a la prestación irregular de servicios veterinarios por personas sin matrícula profesional, práctica extendida y sanitariamente riesgosa, particularmente en zonas rurales.
- El sector veterinario está compuesto mayoritariamente por microempresas, consultorios unipersonales y profesionales independientes. Una reducción del precio final de los servicios amplía la demanda y, con ella, la actividad de un segmento intensivo en empleo calificado —Empleo y ejercicio profesional—.
- La reducción del costo sanitario mejora los márgenes del productor primario e incide sobre indicadores productivos y reproductivos —mortalidad, natalidad e intervalo entre partos— que determinan la eficiencia del sistema.

X. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se informa que la presente iniciativa contiene una disposición de carácter general, impersonal y abstracta, dirigida a la totalidad de los prestadores y usuarios de servicios veterinarios en el territorio nacional, por lo que no genera, en principio, un beneficio particular, actual y directo en cabeza de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

No obstante, corresponde a cada congresista valorar de manera individual la existencia de eventuales conflictos de interés, particularmente cuando él o las personas mencionadas ejerzan la medicina veterinaria o tengan participación en establecimientos veterinarios, y proceder conforme a los artículos 286 y siguientes de la Ley 5 de 1992. Lo aquí expresado no exime del deber de declarar los impedimentos que en cada caso se consideren procedentes.

FUENTES

- Oficio DIAN 100000202-002118 del 14 de agosto de 2026 — respuesta a solicitud de información SINOT D.G. 8942 del 4 de agosto de 2026; estimación del costo fiscal de la exención y de la exclusión de IVA a los servicios médicos veterinarios.
- Oficio DNP 20263100777651 del 13 de agosto de 2026 — respuesta a solicitud de información, Ley 5 de 1992.
- Oficio UPRA 2026-1-002244 del 10 de agosto de 2026 — respuesta a solicitud de información y traslados parciales por competencia.
- Ficha de costos de producción en lechería bovina especializada del Valle del Cauca, UPRA, 2024.
- Ficha de costos de producción en ganadería bovina doble propósito del Valle del Cauca, UPRA, 2024.
- Concepto DIAN 1431 (012149) del 8 de septiembre de 2025 — exclusión de IVA en servicios veterinarios y bienestar animal.

CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS

Representante a la Cámara
Departamento de Nariño