

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2026

Doctor
MIGUEL ANGEL SANCHEZ FRANCO
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley “Por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas (IVA) los alimentos para perros y gatos, se modifican los artículos 424 y 468-1 del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Secretario General:

En ejercicio de la facultad consagrada en los artículos 150, 154 de la Constitución Política y en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley del asunto, con su respectiva exposición de motivos, para que se le dé el trámite constitucional y legal correspondiente.

La iniciativa retoma el propósito del Proyecto de Ley No. 102 de 2024 Cámara, archivado sin culminar su trámite, y lo presenta con un articulado reformulado que precisa la figura tributaria aplicable, delimita el beneficio mediante la subpartida arancelaria correspondiente, incorpora un mecanismo de seguimiento y evaluación y armoniza la entrada en vigencia con el período gravable del impuesto sobre las ventas.

La propuesta conserva como finalidad central reducir la carga tributaria que recae sobre los alimentos para perros y gatos acondicionados para la venta al por menor, sin alterar el tratamiento tributario de los demás bienes comprendidos en la partida 23.09 del Estatuto Tributario.

Cordialmente,

JAIME ALONSO CANO MARTINEZ
Representante a la Cámara

DANIEL RESTREPO CARMONA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA
“POR MEDIO DE LA CUAL SE EXCLUYEN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA)
LOS ALIMENTOS PARA PERROS Y GATOS, SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 424 Y
468-1 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO 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 venta e importación de los alimentos para perros y gatos acondicionados para la venta al por menor, con el fin de reducir el costo asociado a su alimentación para los hogares, los rescatistas y las organizaciones de protección animal, y contribuir al bienestar de estos animales como seres sintientes.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese al artículo 424 del Estatuto Tributario la siguiente subpartida arancelaria, que se ubicará en el listado de bienes excluidos en el orden que le corresponda según la nomenclatura arancelaria Andina vigente:

23.09.10 Alimentos para perros o gatos, acondicionados para la venta al por menor.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese la partida arancelaria 23.09 del artículo 468-1 del Estatuto Tributario, la cual quedará así:

23.09 Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales, excepto los alimentos para perros o gatos, acondicionados para la venta al por menor, de la subpartida 23.09.10.

ARTÍCULO 4°. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el marco de sus respectivas competencias y con los recursos asignados en sus presupuestos, presentará a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un informe de seguimiento y evaluación de los efectos de la exclusión del impuesto sobre las ventas establecida en la presente ley.

PARÁGRAFO. La Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco de sus competencias legales en materia de protección al consumidor y protección de la competencia, podrá suministrar la información que resulte pertinente para el análisis del comportamiento de los precios y de las condiciones de competencia en el mercado de los bienes comprendidos en la presente ley.

ARTÍCULO 5°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.

La presente ley rige a partir del primer día del bimestre siguiente a la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congreso de la República,

JAIME ALONSO CANO MARTINEZ
Representante a la Cámara

DANIEL RESTREPO CARMONA
Senador de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

“POR MEDIO DE LA CUAL SE EXCLUYEN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA) LOS ALIMENTOS PARA PERROS Y GATOS, SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 424 Y 468-1 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

I. OBJETO Y SÍNTESIS DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley propone excluir del impuesto sobre las ventas (IVA) los alimentos para perros y gatos acondicionados para la venta al por menor, identificados mediante la subpartida arancelaria 23.09.10, con el propósito de reducir la carga tributaria asociada a su alimentación y contribuir a la tenencia responsable y al bienestar de los animales de compañía.

La iniciativa contiene cinco artículos. El artículo 1 establece el objeto; el artículo 2 adiciona la subpartida 23.09.10 al artículo 424 del Estatuto Tributario; el artículo 3 ajusta correlativamente la partida 23.09 del artículo 468-1 para excluir expresamente los alimentos para perros y gatos; el artículo 4 establece un mecanismo de seguimiento y evaluación; y el artículo 5 regula la vigencia y las derogatorias.

La propuesta está diseñada para que la exclusión se circunscriba a los alimentos para perros y gatos acondicionados para la venta al por menor, manteniendo el tratamiento tributario de los demás alimentos comprendidos en la partida 23.09.

II. ANTECEDENTES

Esta iniciativa retoma el propósito del Proyecto de Ley No. 102 de 2024 Cámara, “por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario con el fin de excluir del pago del IVA el alimento para perros y gatos”. Dicha iniciativa fue aprobada en primer debate en la Comisión Tercera de la Senado de la República y posteriormente no culminó su trámite legislativo.

El presente proyecto recoge la experiencia de la anterior iniciativa legislativa y reformula su articulado en aspectos que buscan fortalecer su coherencia jurídica y técnica. En particular: (i) adopta de manera uniforme la figura de la exclusión; (ii) identifica el bien mediante la subpartida arancelaria 23.09.10; (iii) ajusta de manera correlativa el artículo 468-1 del Estatuto Tributario; (iv) incorpora un mecanismo de seguimiento y evaluación; y (v) armoniza la entrada en vigencia con el período gravable del IVA.

III. TRATAMIENTO TRIBUTARIO VIGENTE Y PROBLEMA QUE SE ATIENDE

El artículo 468-1 del Estatuto Tributario establece bienes gravados con la tarifa diferencial del cinco por ciento (5%) e incluye la partida arancelaria 23.09, correspondiente a “Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales”. Dentro de dicha clasificación se encuentran los alimentos para perros o gatos acondicionados para la venta al por menor.

La situación descrita implica que dentro de una misma partida tributaria se encuentran bienes que pueden cumplir finalidades económicas y sociales diferentes. De una parte, existen alimentos utilizados como insumos en actividades productivas y pecuarias; de otra, alimentos destinados a perros y gatos que viven como animales de compañía y cuyo consumo se produce principalmente en los hogares.

El problema que atiende esta iniciativa consiste en que el alimento para perros y gatos representa un gasto recurrente asociado a la tenencia responsable de animales de compañía, y el IVA actualmente aplicable incrementa el costo de dicho gasto para los hogares, rescatistas y organizaciones de protección animal.

La medida propuesta pretende establecer una diferenciación tributaria específica, objetiva y verificable, limitada a la subpartida 23.09.10, sin alterar el tratamiento tributario de los demás bienes comprendidos en la partida 23.09.

IV. JUSTIFICACIÓN

4.1. Mandato constitucional y legal de protección de los animales

La Constitución Política impone al Estado y a las personas deberes de protección de las riquezas naturales de la Nación y de la diversidad e integridad del ambiente. En desarrollo de estos mandatos, el ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido a los animales como seres sintientes y ha establecido deberes de protección frente al maltrato y condiciones incompatibles con su bienestar.

La presente iniciativa no pretende sustituir las políticas públicas de protección animal ni las obligaciones de las autoridades territoriales o de los responsables de los animales. Su finalidad consiste en utilizar una herramienta de política tributaria para contribuir a generar condiciones económicas que favorezcan la tenencia responsable y el bienestar de perros y gatos.

4.2. Tratamiento tributario actual y ausencia de diferenciación

El tratamiento vigente de la partida 23.09 comprende preparaciones destinadas a la alimentación de animales y les asigna una tarifa diferencial del cinco por ciento (5%). Dentro de la misma clasificación se encuentran productos destinados a actividades productivas y productos destinados al consumo final de animales de compañía.

La iniciativa propone una diferenciación objetiva y limitada a los alimentos para perros y gatos acondicionados para la venta al por menor. Esta delimitación evita extender el beneficio a otros productos de la partida 23.09 y permite conservar el tratamiento tributario aplicable a los alimentos destinados a otras especies y finalidades.

4.3. El alimento para perros y gatos como gasto recurrente de los hogares

A diferencia de bienes cuyo consumo puede ser ocasional, la alimentación de un animal de compañía constituye una necesidad periódica durante todo el tiempo en que el animal permanece bajo cuidado humano. En consecuencia, el precio de estos alimentos tiene incidencia acumulativa sobre el presupuesto de los hogares.

La medida propuesta busca reducir la carga tributaria asociada a este gasto recurrente, especialmente para hogares con menor capacidad económica y para quienes asumen directamente los costos de cuidado de animales rescatados.

4.4. Presión sobre los precios

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reportó incrementos importantes en el precio de insumos como el maíz durante el período 2020-2021, mientras que las estadísticas de precios al consumidor registraron posteriormente variaciones significativas en la categoría correspondiente a alimentos para animales domésticos y mascotas.

Estos antecedentes se incorporan como contexto y no se utilizan para afirmar que la totalidad del precio final obedezca al IVA. Precisamente por ello, el proyecto incorpora un mecanismo de seguimiento que permitirá verificar el comportamiento de los precios y el eventual traslado de la reducción tributaria al consumidor.

4.5. Rescatistas, fundaciones y organizaciones de protección animal

La carga económica asociada a la alimentación adquiere una dimensión particular para las personas rescatistas, hogares de paso, fundaciones y organizaciones que atienden animales abandonados o en situación de vulnerabilidad y que financian su actividad, en buena medida, mediante recursos propios o donaciones.

Para estos actores, la alimentación constituye uno de los gastos más frecuentes y permanentes. La reducción de la carga tributaria puede contribuir a liberar recursos para ampliar la capacidad de atención y mejorar las condiciones de alimentación de los animales bajo su cuidado.

4.6. Tenencia responsable, prevención del abandono y bienestar animal

La tenencia de un animal de compañía implica responsabilidades permanentes, entre ellas garantizar alimentación, cuidado y condiciones adecuadas de bienestar. Las dificultades económicas pueden convertirse en un factor que complique el cumplimiento de estas responsabilidades.

La reducción de la carga tributaria sobre los alimentos para perros y gatos constituye, desde el ámbito tributario, una medida complementaria que busca disminuir uno de los costos recurrentes asociados a la tenencia responsable. No se plantea como una solución integral al abandono animal, sino como una herramienta específica que puede contribuir a disminuir barreras económicas para el cuidado de los animales.

4.7. Equidad, razonabilidad y finalidad del tratamiento tributario

El Congreso cuenta con un amplio margen de configuración en materia tributaria, dentro de los límites constitucionales y de los principios de equidad, eficiencia y progresividad. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el legislador puede establecer beneficios tributarios cuando estos respondan a finalidades constitucionalmente legítimas y estén debidamente justificados.

La diferenciación propuesta se encuentra delimitada por una categoría objetiva: alimentos para perros o gatos acondicionados para la venta al por menor, identificados mediante la clasificación arancelaria correspondiente. El beneficio no se dirige a un productor, importador o comercializador determinado, sino a una categoría de bienes definida de manera general.

La medida tampoco modifica el tratamiento de los demás bienes de la partida 23.09. De esta forma, se procura que la diferencia de trato tenga una relación directa con la finalidad perseguida y que su alcance pueda ser determinado de manera objetiva por la administración tributaria.

4.8. Razones para optar por la exclusión y no por la exención

La exclusión y la exención son figuras tributarias distintas. En términos generales, en la exclusión no se causa el impuesto respecto del supuesto excluido, mientras que en la exención

se mantiene la configuración del hecho gravado, pero se aplica una tarifa de cero y se generan efectos distintos en materia de impuestos descontables y devoluciones.

La iniciativa opta por la exclusión por cuatro razones principales:

- Primera: permite establecer de manera directa que el bien comprendido en la subpartida objeto de la medida no cause IVA.
- Segunda: evita incorporar el alimento para mascotas dentro del artículo 477 del Estatuto Tributario, disposición que contiene un conjunto de bienes exentos y que presenta una lógica tributaria diferente.
- Tercera: permite una delimitación objetiva mediante la subpartida arancelaria y facilita la aplicación administrativa de la medida.
- Cuarta: reduce la complejidad asociada a los mecanismos de devolución propios de los bienes exentos.

Debe advertirse que, con la exclusión, el IVA pagado en algunos insumos (por ejemplo, empaques o servicios gravados a la tarifa general) no podrá descontarse y pasara a formar parte del costo del productor. Por eso la reducción en el precio final puede no ser exactamente del 5%, y de allí la importancia del seguimiento

4.9. Efectividad de la medida y traslado del beneficio al consumidor

La finalidad económica de la iniciativa no se agota en eliminar formalmente el IVA. Su propósito es que la reducción de la carga tributaria pueda contribuir, en la medida en que las condiciones del mercado lo permitan, a disminuir el precio pagado por los consumidores.

El comportamiento final dependerá de factores como costos de producción, importación, transporte, comercialización, márgenes, competencia y estructura de la cadena de suministro. Por ello, el artículo 4 establece un mecanismo de seguimiento que permitirá al Congreso evaluar el comportamiento de precios, ventas, importaciones y costo fiscal.

Esta previsión fortalece la racionalidad de la medida, pues permite contrastar sus objetivos con resultados observables y disponer de información para futuras decisiones de política tributaria.

4.10. Impacto fiscal y sostenibilidad de la medida

La iniciativa constituye un beneficio tributario y, por tanto, su impacto fiscal debe ser explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme al artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Para efectos de su evaluación, el costo fiscal deberá estimarse con base, entre otros elementos, en el recaudo de IVA asociado a las operaciones comprendidas en la subpartida 23.09.10, las declaraciones tributarias, la facturación electrónica y la información de importaciones disponible en la DIAN.

La estimación deberá distinguir, cuando la información disponible lo permita, entre el costo fiscal bruto y los efectos derivados de los impuestos descontables asociados a la cadena de producción y comercialización. De esta manera, el análisis podrá aproximarse de mejor forma al efecto fiscal neto de la medida.

La información cuantitativa que suministre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo será un insumo fundamental para precisar el costo fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

V. POR QUÉ LA EXCLUSIÓN REQUIERE EL AJUSTE DEL ARTÍCULO 468-1

La modificación del artículo 424 del Estatuto Tributario, por sí sola, no resulta suficiente para alcanzar la finalidad de la iniciativa. La partida 23.09 continúa comprendiendo los alimentos para perros y gatos y se encuentra actualmente incorporada dentro del artículo 468-1 como bien gravado a la tarifa diferencial del cinco por ciento (5%).

Por esta razón, el artículo 3 establece una excepción expresa dentro de la partida 23.09 para los alimentos para perros o gatos acondicionados para la venta al por menor, de la subpartida 23.09.10.

Esta modificación correlativa busca evitar contradicciones entre disposiciones del Estatuto Tributario y mantener en la tarifa diferencial del cinco por ciento (5%) los demás productos comprendidos en la partida 23.09.

VI. ALCANCE Y TÉCNICA NORMATIVA

La utilización de la subpartida arancelaria como elemento de delimitación del beneficio permite identificar objetivamente los bienes cubiertos por la exclusión y facilita su aplicación por parte de los contribuyentes, la DIAN y las autoridades aduaneras.

La redacción propuesta se refiere a alimentos para perros o gatos acondicionados para la venta al por menor, evitando extender el beneficio a bienes distintos de aquellos que constituyen el objeto específico de la iniciativa.

La técnica normativa empleada debe interpretarse de manera armónica con la nomenclatura arancelaria Andina vigente al momento de aplicación de la ley. La ubicación de la subpartida dentro del artículo 424 deberá respetar el orden correspondiente de dicha nomenclatura.

VII. COMPETENCIA DEL CONGRESO E INICIATIVA LEGISLATIVA

Los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política reconocen la competencia del Congreso para establecer contribuciones fiscales y definir sus elementos dentro del marco constitucional.

El artículo 154 de la Constitución establece una reserva de iniciativa gubernamental para las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. La jurisprudencia constitucional ha distinguido entre exclusiones y exenciones, y ha reconocido que ambas constituyen instrumentos de política tributaria sometidos a los principios constitucionales que rigen el sistema tributario.

En atención a los efectos fiscales de la medida propuesta y con el propósito de fortalecer su trámite constitucional y presupuestal, resulta conveniente contar durante el procedimiento legislativo con el concepto técnico y fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, especialmente respecto del impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Esta previsión no altera la naturaleza jurídica de la medida propuesta, pero permite que el debate legislativo cuente con información fiscal oficial y suficiente para evaluar sus efectos.

VIII. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de los proyectos de ley que otorguen beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, exige que en la exposición de motivos y en las ponencias se incorporen los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para financiar dichos costos, cuando corresponda.

La cuantificación definitiva del costo fiscal de la presente iniciativa deberá realizarse con información oficial de la DIAN y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, particularmente a partir de las declaraciones de IVA, facturación electrónica e información de comercio exterior correspondiente a la subpartida objeto de la medida.

La iniciativa incorpora además un mecanismo de seguimiento a tres años, que permitirá contrastar la estimación inicial con el comportamiento real del recaudo, las ventas, las importaciones y los precios al consumidor.

En consecuencia, se solicita que durante el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emita el concepto correspondiente sobre el impacto fiscal de la medida y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

IX. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El proyecto incorpora un mecanismo de seguimiento para fortalecer la evaluación de resultados. El informe deberá permitir identificar, entre otros aspectos, el costo fiscal de la exclusión, la evolución de los precios, el comportamiento de ventas e importaciones y el grado en que el beneficio tributario se refleja en el precio final.

La inclusión de esta herramienta de evaluación responde a un criterio de responsabilidad legislativa: la adopción de un beneficio tributario debe acompañarse de mecanismos que permitan verificar sus efectos y aportar evidencia para futuras decisiones de política pública.

X. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento de la Ley 5ª de 1992, modificada en esta materia por la Ley 2003 de 2019, se deja constancia de que la iniciativa establece una medida de carácter general aplicable a los consumidores de alimentos para perros y gatos, sin dirigirse a un sujeto, empresa o grupo económico determinado.

No obstante, cada congresista deberá realizar la valoración individual de las circunstancias particulares que puedan configurar un conflicto de interés y, de ser procedente, manifestar el impedimento correspondiente. En particular, deberá valorarse la existencia de intereses directos propios o de familiares en empresas dedicadas a la producción, importación o comercialización de los bienes comprendidos en la iniciativa.

Del honorable Congreso de la República,

JAIME ALONSO CANO MARTINEZ
Representante a la Cámara

DANIEL RESTREPO CARMONA
Senador de la República

REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES PRINCIPALES

- Constitución Política de Colombia, artículos 8, 79, 150 numeral 12, 154, 338 y 363.
- Estatuto Tributario, artículos 424, 468-1 y 477.
- Ley 819 de 2003, artículo 7.
- Ley 5ª de 1992, disposiciones sobre trámite legislativo y conflicto de interés, modificadas por la Ley 2003 de 2019.
- Corte Constitucional, Sentencia C-161 de 2021, sobre beneficios tributarios y distinción entre exclusiones y exenciones.
- Corte Constitucional, Sentencia C-430 de 2020, sobre beneficios asociados al IVA, distinción entre exclusión y exención y principios de igualdad y equidad tributaria.
- Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 2017, sobre potestad de configuración tributaria, beneficios fiscales, igualdad y equidad.
- Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007, sobre el alcance del análisis de impacto fiscal previsto en la Ley 819 de 2003.