



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5<sup>a</sup> de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N<sup>o</sup> 1103

Bogotá, D. C., martes, 24 de junio de 2025

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariosenado.gov.co](http://www.secretariosenado.gov.co)

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

## RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO CÁMARA DE REPRESENTANTES PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del  
 Estatuto Tributario.

Bogotá, D. C., junio de 2025

Doctora

**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente  
 Hacienda y Crédito Público  
 Cámara de Representantes.

Doctora

**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Secretaria

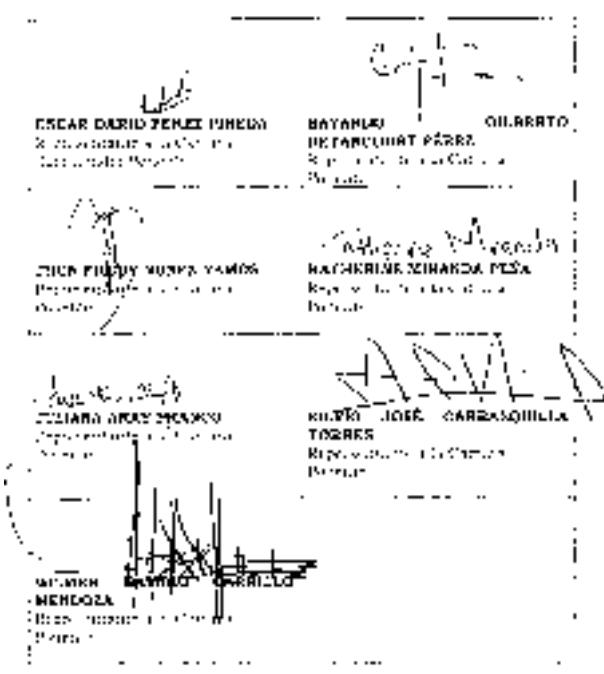
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
 Hacienda y Crédito Público  
 Cámara de Representantes.

**Referencia: Informe de Ponencia para  
 Segundo Debate al Proyecto de Ley número 006  
 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica  
 el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.**

Honorable doctora González,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, presentamos a continuación informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.*

Atentamente,



### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo  
 19-4 del Estatuto Tributario.

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, presentamos informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.*

El siguiente informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

1. Competencia
2. Trámite legislativo y antecedentes
3. Sobre el Proyecto
4. Objeto del Proyecto
5. Antecedentes del proyecto
6. Contenido del Proyecto
7. Discusión de primer debate en la Comisión Tercera
8. Justificación del Proyecto de Ley
9. Breve marco normativo del Proyecto
10. Impacto fiscal
11. Relación de posibles conflictos de interés
12. Proposición
13. Articulado

### I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: “*hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro*”.

### II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES

Durante la actual legislatura, el pasado 20 de julio del año en curso, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Senadores *Óscar Mauricio Giraldo Hernández, Pedro Hernando Flórez Porras, Germán Alcides Blanco Álvarez*, y por los honorables Representantes a la Cámara *Olga Lucía Velásquez Nieto, Óscar Dario Pérez Pineda, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Juan Carlos Vargas Soler, Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón, Flora Perdomo Andrade, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Luis Miguel López Aristizábal, y Leyla Marleny Rincón Trujillo* Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, “*por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario*”.

Dada su naturaleza en materia de tributación, la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes ha nombrado a los Congresistas *Óscar Dario Pérez Pineda, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Jhon Fredy Núñez Ramos, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Katherine Miranda Peña, Juliana Aray Franco, Silvio José Carrasquilla Torres, y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza*, para

que rindan informe de ponencia para Primer Debate del mencionado Proyecto de Ley.

El pasado diez (10) de septiembre de 2024 fue radicada oportunamente la ponencia positiva para primer debate, al proyecto de ley objeto de nuestro estudio, por parte de los Representantes *Óscar Dario Pérez Pineda, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Jhon Fredy Núñez Ramos, Katherine Miranda Peña, Juliana Aray Franco, Silvio José Carrasquilla Torres, y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza*, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1498 de 2024. El Representante Jorge Hernán Bastidas Rosero optó por presentar una ponencia negativa, la cual fue radicada diecisésis (16) de septiembre del mismo año, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1499 de 2024.

Su discusión en primer debate fue llevada a cabo en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el pasado cinco (05) de noviembre de 2024, previo anuncio de su votación en Sesión Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, el día treinta (30) de octubre de 2024.

### III. SOBRE EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	Número 006 de 2024 (Cámara)
Título	Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.
Materia	Tributación
Autor	honorble Representante <i>Olga Lucía Velásquez Nieto</i> y otros.
	<b>Coordinador ponente</b>
	honorble Representante <i>Óscar Dario Pérez Pineda</i>
	<b>Ponentes</b>
	honorble Representante <i>Bayardo Gilberto Betancourt Pérez</i>
	honorble Representante <i>Jhon Fredy Núñez Ramos</i>
Ponentes	honorble Representante <i>Jorge Hernán Bastidas Rosero</i>
	honorble Representante <i>Katherine Miranda Peña</i>
	honorble Representante <i>Juliana Aray Franco</i>
	honorble Representante <i>Silvio José Carrasquilla Torres</i>
	honorble Representante <i>Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza</i>
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	20 de julio de 2024
Tipo	Ordinaria
Estado	Pendiente de dar segundo debate

### IV. OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo expuesto por sus autores, la presente iniciativa legislativa tiene por objeto eximir a las cooperativas y mutuales del impuesto sobre la renta y complementarios,

siempre y cuando estas destinen el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto a financiar cupos y programas de educación formal para y en beneficio de sus asociados, en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

## V. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROYECTO

Desde 1931, cuando se expidió la primera normatividad cooperativa en Colombia, el sector ha tenido un tratamiento tributario especial. Hasta 1995 las cooperativas tenían el carácter de no contribuyentes del impuesto de renta, sin ninguna condición. Desde 1996, las cooperativas son consideradas contribuyentes con régimen tributario especial.

Este antecedente histórico obedece a que los distintos Gobiernos y el Congreso de la República han reconocido la particular naturaleza de las cooperativas y sus efectos sociales. No tiene sentido entonces que, sin haber cambiado las condiciones, sobre todo las de desigualdad social y de redistribución del ingreso, se tenga un impuesto sobre la renta a las cooperativas, desconociendo el papel que estas cumplen en la sociedad al asumir decididamente, con participación de la comunidad, una serie de compromisos sociales que ahorran al Estado esfuerzos y recursos, al atender las necesidades colectivas con más eficacia.

## VI. CONTENIDO DEL PROYECTO

La presente iniciativa consta de tres artículos. En el primer artículo se establece el objeto del proyecto de ley.

El segundo artículo, señala la modificación pretendida al artículo 19-4 del Estatuto Tributario.

El tercer artículo establece la vigencia de la ley.

## VII. DISCUSIÓN DE PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA

Durante el primer debate al **Proyecto de Ley 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario**, celebrado el cinco (05) de noviembre de 2024, los ponentes hicieron claridad sobre algunas inquietudes y temas planteados por el Representante que suscribió la ponencia negativa, con la finalidad de despejar las observaciones y darle continuidad a la iniciativa legislativa.

Si bien es cierto en el texto del Proyecto de Ley se denomina una “exención tributaria”, en el estricto sentido de la palabra y el concepto, no se trata de una exención. Eximir se refiere a no tener obligación tributaria. Recordemos que desde 1931, cuando se crea desde el punto de vista jurídico el sector cooperativo, y posteriormente con la expedición de las Leyes 79 de 1989 y 454 de 1999 que rigen el cooperativismo, enmarcado dentro del sector solidario. Dicho en romance paladino, el Sector Solidario es el género o conjunto, y la especie sería el Sector Cooperativo, junto con los fondos de empleados, y las asociaciones mutuales.

La situación tributaria de cada uno de los componentes que conforman el Sector Solidario es distinta. En ese caso, las Cooperativas tienen un régimen tributario especial, que significa que mientras la tarifa de impuesto sobre la renta general es del 35%, para las cooperativas es del 20%. No ocurre lo mismo para los fondos de empleados, puesto que son declarantes mas no contribuyentes.

Entonces, a pesar de que se denomine exención, ello no puede ser aplicado realmente a las cooperativas y asociaciones mutuales, puesto que eximir es no tener obligación de pago, pero este tipo de figuras sí deben pagar. Simplemente es el mecanismo que se utiliza para depositar esos dineros producto del impuesto del régimen tributario especial que los cobija.

Antes de la Ley 1816 de 2016, existía la misma normatividad, en donde las cooperativas pagaban ese impuesto de renta con la particularidad que el 20% que dedican a educación lo invertían ellas mismas, por tener diferencia con el resto de contribuyentes. Para esos efectos, las cooperativas aportaban a las escuelas de los lugares más apartados, por ejemplo, con uniformes y unidades sanitarias.

Si no es por las cooperativas, que hoy en día tienen un enorme volumen de colombianos que pertenecen a ellas, dado su importancia en la economía colombiana, muchas personas no tendrían acceso a ningún tipo de beneficio social o acceso a créditos.

Ahora bien, es cierto y claro que una exención tributaria debe tener el aval del Gobierno nacional; no obstante, esa aprobación se puede obtener en cualquier parte del proceso legislativo. No es este el primer proyecto de ley que conlleva una exención tributaria, que realmente no es exención como lo hemos esbozado, sino una forma distinta de pagar el impuesto.

Si habláramos en términos monetarios, la exención valdría unos noventa y seis mil millones de pesos (\$96.000'000.000) al año, traducidos en beneficios sociales, en becas, en útiles escolares, en mejoramientos de espacios educativos, cumplen una mejor labor social que lo que cumplen hoy en día. Inclusive, había una partida de 6.5 billones de pesos para la educación superior en el presupuesto general de la nación, frente a los cuales el valor referido anteriormente no representaría ninguna diferencia.

A la luz de los hechos, la bancada cooperativa está intentando recuperar, con este proyecto de ley, recuperar lo que durante muchísimos años rigió. No es algo nuevo, sino devolverle al Sector Solidario algo que nunca debió haber perdido.

Recordemos que el sector solidario no obtiene utilidades, dado que los excedentes que obtienen son de los mismos asociados para distribuirlos de la siguiente forma:

20% para educación.

20% para reserva de protección de aportes.

10% para un fondo de solidaridad.

50% como capital de trabajo del accionar de la cooperativa.

Finalmente, tenemos que, el Proyecto de Ley no afecta cuantitativamente las arcas del fisco, pero cualitativamente se constituye en un poderoso e impactante mensaje para la educación de las zonas más apartadas del país.

Para subsanar las eventuales dudas planteadas, el coordinador ponente, durante la discusión del primer debate del proyecto, presentó una proposición para eliminar la expresión “*eximir*” contenida en el artículo primero (01) del mismo, y sustituirla por la expresión “*dejar exentas*”, la cual fue acogida junto con el resto del articulado por la inmensa mayoría de los miembros de la Honorable Comisión Tercera.

### **VIII. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Entre 2003 y 2016, las cooperativas/mutuales en Colombia tuvieron un tratamiento tributario especial que les otorgaba la característica de estar exentas del impuesto de renta y complementarios, siempre y cuando destinaran el total de sus excedentes al cumplimiento de los parámetros definidos en la Ley 79 de 1988 y que, en adición, destinaran como mínimo un 20% de dichos excedentes a financiar, de manera autónoma y en forma directa, cupos y programas de educación formal impartidos por entidades autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Dicho 20% se tomaba de los fondos sociales cooperativos/mutuales (de educación y de solidaridad) que por obligación legal deben constituir las cooperativas y las mutuales en cada ejercicio económico.

Es preciso indicar que, si una cooperativa o una mutual incumplía con esta disposición, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, tenía la facultad de hacer que la cooperativa/mutual perdiera la exención del impuesto de renta y por tanto tributara a la tarifa del 20% bajo los parámetros de depuración fiscal aplicables a las empresas con ánimo de lucro.

En efecto, la DIAN realizó durante la vigencia de esta normativa las respectivas validaciones de este tratamiento tributario especial durante sus labores de inspección en las cooperativas y las mutuales.

A su vez, en este mismo período, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, elaboró disposiciones que fueron reglamentando la manera cómo las cooperativas y las mutuales aplicarían la destinación de ese 20%, algo que se denominó la “inversión en programas de educación formal”. Esta inversión entonces se podía hacer por dos vías, a través de convenios con las secretarías de educación o con el ICETEX.

En el caso de las secretarías de educación, las directrices del Ministerio de Educación culminaron en la formulación de proyectos presentados por parte del sector, que debían ser avalados y aprobados para luego ser ejecutados por cada secretaría, y

luego el propio Ministerio previa validación con las secretarías, expedía una certificación de la inversión para la respectiva cooperativa, el cual servía como prueba o soporte ante cualquier requerimiento de la DIAN.

En el caso del ICETEX, el programa general se denominó “Solidarios con la Educación” y allí las cooperativas podían hacer convenios individuales o conjuntos para crear fondos que financiaran cupos o cohortes de educación superior, en este caso, el ICETEX diseñó fondos comunes y fondos individuales, con una reglamentación puntual y garantizando el financiamiento de cohortes a los estudiantes beneficiados para velar por su permanencia. El ICETEX cobraba un porcentaje por la administración de estos recursos. En todo caso el ICETEX también emitía un certificado de las inversiones y además estaba el soporte de los convenios, como prueba ante la DIAN.

Estos mecanismos de inversión en educación formal, fueron plenamente reglamentados, sistematizados y auditados, con lo cual todo funcionó durante la vigencia ya mencionada y así el sector cooperativo destinó alrededor de \$1.2 billones de pesos a la educación de millones de colombianos, durante algo más de una década.

Un hecho muy relevante de esta inversión fue que los proyectos, convenios y fondos, impactaron positiva y de manera directa a la población estudiantil, a través de la construcción de infraestructura (desde baterías sanitarias en zonas rurales, cerramientos y seguridad, polideportivos, aulas de producción multimedia, aulas para formación de personas con discapacidad e, inclusive, colegios); financiación de cupos en universidades públicas y privadas destinados a población de menores ingresos, incluyendo, en muchos casos, recursos para manutención y transporte de los estudiantes (Convenios con ICETEX o gestión directa con secretarías de educación y entidades educativas autorizadas) y dotación de útiles, materiales de trabajo, uniformes, mobiliario, laboratorios, bibliotecas, maquinaria agrícola y cocinas escolares.

Este proceso de apoyo a la educación permitió que los recursos llegaran en forma ágil, directa y con los respectivos controles, a muchos lugares de la geografía nacional que carecían de aulas, baños, laboratorios o de dotación mínima básica para apoyar su proceso formativo o en los cuales las familias no tenían la capacidad económica para suministrar los útiles básicos para la formación de sus hijos, o financiar sus estudios, algo que sigue hoy ocurriendo en nuestro país.

Adicionalmente, debido a la cercanía de las cooperativas y las mutuales con las comunidades beneficiarias, se generó un mecanismo de información y control social que facilitó y aseguró el uso de estos recursos de forma transparente.

Es preciso indicar en este punto que las cooperativas y las mutuales son por disposición legal entidades sin ánimo de lucro, una condición

que obedece a su naturaleza solidaria -basada en la ayuda mutua-, y que se encuentra blindada por la propia Ley 79 de 1988, norma que no permite la distribución de excedentes en forma monetaria a los asociados y obliga a que los mismos sean destinados de una manera taxativa que impide la concepción de reparto de beneficios o utilidades resultantes del ejercicio económico.

Por tal razón, lo que ocurría con la destinación del veinte por ciento (20%) para la educación formal, simplemente era una ratificación de que, en virtud de modelo de empresa sin ánimo de lucro, se hacía un aporte a la educación del país, so pena de imponer el impuesto sobre la renta. Es decir, se tomaba como parte de lo que en el contexto de las entidades sin ánimo de lucro se denomina una actividad meritoria.

Por lo anterior, la modificación a la normatividad tributaria en relación con las cooperativas y las mutuales, que se impuso en el año 2016, (Ley 1819 de 2016) tiene un componente antitécnico, porque impone un impuesto sobre la renta a unas entidades que son sin ánimo de lucro, no solo por la nominación en sí misma, sino por las condiciones existentes en su normativa y regulación, dando un tratamiento tributario desigual frente a otras entidades sin ánimo de lucro del país que hoy son exentas del impuesto sobre la renta.

El impuesto sobre la renta no es aplicable a las entidades sin ánimo de lucro por principio. Solo ocurre así cuando no cumplen con su objeto social desde el punto de vista de sus actividades meritorias (impacto social), o cuando sus beneficios enriquecen a particulares, lo que no ocurre en las cooperativas/mutuales dado su marco jurídico, especialmente porque no revalorizan el capital de los asociados en términos reales y no reparten dividendos económicos monetarios a sus asociados. En todo caso, la autoridad fiscal, en nuestro caso la DIAN, siempre podrá verificar esta condición y el cumplimiento de las disposiciones, so pena de imponer el impuesto sobre la renta. En efecto, la Ley 1819 de 2016 modificó la normatividad para las cooperativas y las mutuales, y estableció que a partir del 1 de enero de 2017 las cooperativas/mutuales tendrían que pagar el impuesto de renta y complementarios a la DIAN, conservando el veinte por ciento (20%) como la tarifa del impuesto. Dichos recursos recaudados por el Estado se destinarían a financiar la educación superior pública.

Este cambio normativo, en términos monetarios no tuvo impacto para las cooperativas y las mutuales, es decir el 20% de la educación formal, es el mismo 20% de impuesto de renta, sin embargo, hay dos hechos que cobran mucha relevancia en el contexto de la discusión de este régimen tributario especial.

El primero, es que se está imponiendo un impuesto de renta a unas entidades que no generan renta desde el punto de vista técnico. Así, las cooperativas y las mutuales son las únicas entidades sin ánimo de lucro en Colombia que deben pagar el impuesto de renta,

sin ninguna consideración, algo que es antitécnico para una ESAL.

El segundo es que, el cambio de normatividad tuvo un duro impacto en las comunidades y grupos de población estudiantil, particularmente en las más débiles o alejadas, que sintieron el efecto de la medida y, en muchos casos, no han vuelto a recibir apoyo para sostener y/o ampliar la cobertura educativa o mejorar su infraestructura básica. Tanto para las secretarías de educación, como para el ICETEX e incluso para las propias cooperativas, el cambio representó eliminar una serie de proyectos y programas, dejándolos en algunos casos a mitad de camino, pero en todo caso, eliminando un impacto directo en la población.

A manera de referencia, un informe del Ministerio de Educación Nacional del año 2008 expresaba lo siguiente sobre esta inversión:

#### **“Un sistema para invertir en educación”**

Como una muestra de gestión participativa y de que la educación es responsabilidad de toda la sociedad, durante los últimos cuatro años las entidades del sector solidario han invertido sus excedentes financieros en educación formal y como beneficio reciben exenciones tributarias. Para facilitar la inversión y el desarrollo de los proyectos de las cooperativas y mutuales, a partir de julio se habilitó el Sistema de Inversión del Sector Solidario.

Las empresas invierten el 20% de sus excedentes anuales en proyectos dirigidos a los alumnos y que satisfacen necesidades como alimentación, uniformes, útiles escolares, transporte y costos educativos; o en planes que benefician a los establecimientos educativos, como construcción o reparación de aulas, textos escolares, laboratorios, unidades sanitarias o espacios recreativos, entre otros. Una vez se entregaron los recursos y se finalizó el proyecto definido, el Ministerio de Educación Nacional expide el certificado tributario con el que la empresa comprueba sus aportes y obtiene el descuento en el pago de impuestos.

Desde el 2004, fecha en que se brindó la posibilidad de la inversión en educación, se han recaudado 141.519 millones de pesos utilizados en 2.734 proyectos que beneficiaron a 5'467.330 estudiantes de instituciones públicas. La apuesta de desarrollo y de bienestar del país debe estar centrada en la educación como un compromiso de todos los colombianos.

Anteriormente, la inscripción y proceso de las entidades era realizado en papeles y correo físico. Con el Sistema de Inversión del Sector Solidario el proceso se realiza de manera electrónica, lo que permite ahorrar papel, facilitar los pasos del procedimiento, hacer seguimiento con mayor soporte e indicadores y permitir una comunicación más rápida entre quienes intervengan.

Teniendo en consideración que el propósito esencial de una cooperativa o mutual es procurar el bienestar de sus asociados, su familia y el entorno en el que se desempeñan; esto en virtud de los

siete principios universalmente reconocidos por el modelo cooperativo, en particular el séptimo que habla del “Compromiso con la comunidad”, presentamos al Gobierno nacional la propuesta de retornar al mecanismo de aplicación del veinte (20%) del excedente cooperativo para financiar cupos y programas de educación formal en las entidades autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, proceso que adelantaría en forma directa, en virtud de la autonomía que la ley les reconoce a este tipo de entidades, obviamente con los controles y reportes de información establecidos para el efecto, como era el procedimiento anteriormente existente.

Esta propuesta, que se estima en cerca de \$500 mil millones durante los próximos 4 años, no implica un beneficio o exoneración tributaria para este tipo de entidades, sino una reorientación en la aplicación de unos recursos con destinación definida, por parte de las cooperativas y las mutuales, que en virtud de su propósito y enfoque misional tendría un impacto social, económico y cultural de gran importancia para las comunidades antes mencionadas.

Adicionalmente, el Presupuesto Nacional de los últimos dos años ha incrementado de manera significativa los recursos para el sector educación, con lo cual, la aprobación de este proyecto no implicaría disminución o afectación para dicho sector, sino como ha quedado explicado, una reorientación del excedente cooperativo hacia los programas mencionados en el proyecto, en este caso, aplicados directamente por las cooperativas en los programas previamente autorizados por el Ministerio.

Además, se estaría corrigiendo una situación de desigualdad fiscal para las cooperativas y las mutuales en Colombia, frente a sus pares entidades sin ánimo de lucro, lo cual promueve el fomento de esta figura la organización de las comunidades en diversas ramas de la actividad económica.

### **Las cooperativas y las mutuales no generan renta**

Dada la naturaleza de las cooperativas y las mutuales, y teniendo en cuenta que su objetivo no es producir utilidades, sino generar servicios a los menores costos posibles para los usuarios, o compensarles por su trabajo o producto, carece de sustento que se les afecte con el impuesto a la renta, como si se tratase de sociedades comerciales con ánimo de lucro, máxime teniendo en cuenta que en las cooperativas no existe capital o inversión que rente a los asociados, sino contribución desinteresada al patrimonio por medio de aportes sociales individuales que además no se acrecientan con los excedentes, pues sólo pueden mantenerse en su valor real, sin que este exceda el 1PC del año inmediatamente anterior.

La razón de ser del impuesto de renta, como su nombre lo indica, es gravar las utilidades generadas por el capital. De allí que las cooperativas y las mutuales, desde el punto de vista técnico, no deban estar obligadas a pagar este tributo, sencillamente

porque en virtud de su naturaleza y del objetivo para el cual han sido creadas, no generan utilidades. Lo que ocurre en el régimen cooperativo es que el excedente no genera causa impositiva y, por ende, no existe una base gravable sobre la cual aplicar la renta.

Al hablar de un régimen especial no se hace referencia a una modalidad de exención tributaria y mucho menos, a un favor, una dádiva o un auxilio que el Estado deba reconocerle al sector. Por ello es que la petición no está encaminada a que se mantenga o elimine una exención, sino a que se reconozca y conserve un régimen especial para un sector que, como el cooperativo, tiene sus propias características económicas y contribuye notablemente al desarrollo social y económico de la comunidad.

En la cooperativa y las mutuales, el capital es un instrumento, un medio del cual se vale un grupo de personas para satisfacer sus necesidades. En cambio, en la sociedad comercial común, el capital es en sí mismo el fin de la sociedad, porque lo que se pretende es incrementarlo a través de la obtención de las ganancias generadas por la actividad económica.

Conviene señalar los logros sociales debidos a las cooperativas y las mutuales, algunos de ellos intangibles, como es el caso de la formación para la democracia y la participación, pero otros sumamente palpables y cuantificables, como son los referentes al aumento del empleo asociativo, la producción y comercialización agropecuarias, la financiación de vivienda de interés social, la atención a la salud pública, la protección brindada por los seguros, el transporte en las zonas rurales, la inclusión económica y financiera a través del ahorro y el crédito popular, la recreación amplia y compartida, la educación en todos los niveles, entre otros.

### **Estado social de derecho y cooperativismo**

La Constitución Política establece en su artículo 1º que la República de Colombia es un Estado Social de Derecho, que implica que sus autoridades están obligadas a la búsqueda de la igualdad real y efectiva de los ciudadanos y del bienestar de la sociedad, lo cual supone el establecimiento de un marco jurídico comprometido con la función social del Estado y el apoyo a las instituciones que colaboran en la búsqueda de un orden económico justo.

Sin duda alguna, las cooperativas y las mutuales que se organizan sobre la base de la ayuda mutua, mediante actos solidarios que no pretenden acciones caritativas o asistencialistas para resolver los problemas de la comunidad y que sustituyen o complementan -en muchos casos- la acción del Gobierno, constituyen organizaciones que hacen posible ese Estado Social de Derecho.

Por otro lado, este mismo artículo de la Constitución recoge como uno de los principios fundamentales del Estado “la solidaridad de las personas que lo integran y la prevalencia del interés general”, para facilitar a las empresas asociativas y solidarias, dentro de las cuales las más destacadas y numerosas son las cooperativas, la participación

en actividades como la promoción de la vivienda de interés social (art. 51) y la democratización de la propiedad accionaria cuando el Estado enajene su participación en una empresa (art. 60), así como el acceso de los trabajadores agrarios a la tierra y a los servicios de salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos (art. 64).

La función social de las cooperativas y de las mutuales encuentra su respaldo constitucional en el postulado contenido en el artículo 58 de la Carta el cual señala que “El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad”, y se refuerza con el precepto contenido en el artículo 333, al establecer que “El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial”.

Seguir con un régimen de renta para las cooperativas y mutuales no es consecuente pues, con las normas constitucionales mencionadas y, aún más, con el concepto de Estado Social de Derecho. Contrario al mandato constitucional, se estaría enviando un mensaje negativo sobre la protección, la promoción, el fortalecimiento y el estímulo del desarrollo empresarial de las entidades de esta naturaleza.

El cooperativismo es un ejemplo de iniciativa privada que realiza la justicia distributiva como fin último, en el marco de la libertad económica y la autogestión empresarial, en el que los protagonistas principales son los asociados y no el capital con fines de mero lucro.

Resulta además contradictorio que el Estado grave con impuestos a un sector que le está contribuyendo a prestar servicios de interés social en beneficio de amplios grupos de la población, a los cuales aquél está obligado a atender. Los recursos destinados por las cooperativas y mutuales para estos fines hoy son entregados al Estado, con la posibilidad de que estos impuestos recaudados no vayan a cumplir tal finalidad, sino que se destinan al pago de la deuda o a cubrir el déficit fiscal, agravando, aún más, la situación social y económica.

#### **Plan Nacional de Desarrollo. Economía popular, formalización, sostenibilidad, cooperativas y mutuales**

Por otra parte, el Gobierno nacional ha establecido una política pública orientada a la promoción de la economía popular, que encuentra en el plan nacional de desarrollo un soporte normativo para tal fin.

Entiendo que muchos procesos de economía popular pueden encontrar en la forma empresarial cooperativa y el mutualismo el mecanismo para proyectar su actividad económica de manera organizada y sostenible, una disposición como la que se plantea en el proyecto de ley sería un estímulo para impulsar o favorecer esos procesos de formalización productiva y empresarial, que llevan implícito la mejora en las condiciones de trabajo y creación de

empleo, ingreso y acceso a bienes y servicios de los asociados en este tipo de empresas, estimula el acceso de *mipymes* a las cooperativas/mutuales existentes o la creación de nuevas cooperativas/mutuales de micros y pequeños negocios o empresas y fortalece los procesos económicos y el impulso de los mercados locales o regionales.

Un desarrollo en este sentido, contribuye, por tanto, en el mediano y largo plazo, a una mejora sustantiva de las condiciones de vida y de bienestar. En esa medida, esta iniciativa favorece la creación de condiciones objetivas para un cambio en el desarrollo de personas, grupos y comunidades, contribuye al impacto a nivel local y regional y debe ser mirada como un programa de inversión social del Estado en su propósito de crear y fortalecer las capacidades organizacionales, productivas y sociales de las comunidades.

#### **La equidad tributaria como principio constitucional**

El artículo 363 de la Constitución Política señala que “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. Subrayamos el principio de la equidad, que se complementa con el derecho a la igualdad que consagra el artículo 13 ibídem, sobre el cual se señala expresamente que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva...”.

El principio de equidad impone como requisito al sistema tributario afectar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación, de tal suerte que se pueda afirmar que las normas tributarias deben ser iguales para iguales y desiguales para desiguales. No se puede tratar igual a quienes son diferentes: si a una empresa de servicios como lo es la cooperativa y las mutuales se le pretende aplicar los mismos cánones tributarios que a una empresa lucrativa como es la comercial, se está dando un tratamiento igual a entidades diferentes, y esto constituye una discriminación tan nociva como si se le diera un tratamiento diferente a los que son iguales.

Si el Gobierno sigue manteniendo el impuesto de renta a las cooperativas y mutuales como si se tratase de sociedades comerciales lucrativas, desconociendo su naturaleza, características, régimen económico y carencia de ánimo de lucro, rompería con el principio de equidad tributaria y crearía una desigualdad jurídica abiertamente inconstitucional.

#### **IX. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO**

Sobre la protección constitucional a las cooperativas, la Corte Constitucional en Sentencia C-589 de 1999<sup>1</sup> ha señalado que “(...) *Las expresiones impugnadas, normas expedidas con anterioridad a la promulgación de la Constitución vigente, no sólo se ajustan al nuevo ordenamiento*

<sup>1</sup> Corte Constitucional, diciembre siete (7) de mil novecientos noventa y cinco (1995). Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, expediente D-962.

*superior, sino que corresponden a la intención expresa del Constituyente de 1991, que consideró necesario promover, fortalecer y proteger las organizaciones de economía solidaria, dada su importancia y eficacia para el logro de los propósitos de una sociedad más justa, solidaria y equitativa, entre las que se encuentran, ocupando un lugar de preeminencia por su tradición y contribución al desarrollo del país, las cooperativas (...)".*

Ahora bien, respecto al alcance de la libertad de configuración legislativa en materia impositiva, la Sentencia C-855 de 2009<sup>2</sup> expedida por la Corte Constitucional, manifiesta que “(...) *La Constitución le atribuye al Congreso de la República la potestad impositiva del Estado, poder por el cual el Congreso, por medio de leyes, ejerce la función de “...establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”; y en razón del artículo 338 de la misma Carta, “En tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales...”.* Reconociendo la amplia libertad de configuración normativa que en materia impositiva tanto la Constitución como la jurisprudencia constitucional le han reconocido al Legislador (...).

Finalmente, en relación a la libertad no absoluta de las cooperativas, la Corte Constitucional en Sentencia T-268 de 1996<sup>3</sup>, establece que “(...) *La organización cooperativa, como ente personificado, goza de plena libertad para determinar y autorregular ciertos aspectos básicos que conciernen a su objeto social, a su estructura, organización y funcionamiento, al señalamiento de los órganos de administración, a través de los cuales actúa, a las condiciones de ingreso de sus miembros, a sus relaciones con éstos y a su permanencia y retiro de la misma. Sin embargo, dicha libertad no es absoluta, porque debe ejercerse dentro del marco de la Constitución y de las restricciones impuestas por vía legislativa; pero la cooperativa no puede ser restringida, a través de la ley, por simples motivos de conveniencia (...)".*

## X. IMPACTO FISCAL

La cooperativa se constituye en un mecanismo que opera como un poder de contrapeso frente a ciertos excesos que pueden darse en la concentración del poder económico: para la comercialización de productos agropecuarios que deja a los agricultores indefensos frente a esos poderes monopólicos en el mercado, o deja a los consumidores desprotegidos frente a las grandes cadenas de distribución que hacen de los consumidores solamente una ocasión de lucro.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, noviembre veinticinco (7) de dos mil nueve (2009). Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, expediente D-7677.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, diez y ocho (18) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996), Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell, expediente T- 91483.

En tal virtud, se justifica el tratamiento especial para estimular que las cooperativas puedan cumplir con esa finalidad social y económica. Asimilarlas a las sociedades comerciales bajo estas circunstancias implica un doble efecto negativo, tanto para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho, como para la viabilidad empresarial de las cooperativas.

Cuando el Gobierno facilita la organización de entidades privadas de servicio como las cooperativas -que no pesan sobre el erario ni constituyen un aparato que gravita sobre la estructura de la administración pública- ayuda efectivamente a que la economía tenga un desenvolvimiento más armónico y más equilibrado.

Seguir gravando con impuesto de renta a las cooperativas que comienzan a organizarse en competencia con otras fuerzas del mercado muy poderosas y desarrolladas, puede significar condenarlas al fracaso.

No se puede pedir un desarrollo cooperativo avanzado cuando los estadios de crecimiento económico y social son incipientes. En esos casos el Estado, como tutor del bien común, debe ser un auxiliar eficaz para ayudar a impulsar la iniciativa cooperativa y consolidar una trama de estructuras de participación democrática que hagan más fuerte el tejido social, máxime en momentos como estos, en los cuales la política gubernamental está enfocada hacia la construcción de un Estado Comunitario y a la consolidación de Colombia como un país de propietarios.

Si entre el Estado y la masa ciudadana no se articula todo este enjambre de instituciones intermedias de participación, de intensa actividad privada que tenga la posibilidad de desarrollar la personalidad a través de acciones democráticas, es probable que la sociedad en su conjunto no pueda crecer o crezca con desigualdades tan irritantes que amenacen la paz social.

Esto es lo que al momento de decidir la política fiscal debe tenerse en cuenta acerca de las cooperativas, aunque deba también atenderse a las necesidades fiscales, por supuesto.

Pero, a veces, una mirada de muy corto plazo a las necesidades presupuestarias puede ser una hipoteca negativa a mediano y largo plazo en el desarrollo económico y social del país.

El proceso de evolución cooperativo debe tender hacia su autosostenimiento e independencia respecto de la esfera estatal, pero el Estado debe contribuir a impulsar dicho proceso para que la autonomía y la iniciativa de las cooperativas puedan coadyuvar al logro del objetivo último de la acción del gobierno que es el desarrollo económico y social de sus comunidades.

## XI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente

presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, quedará así: (...)

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.*

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 fusiona 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.*

e) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

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 (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Frente al **Proyecto de Ley 006 de 2024 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: - El interés particular, actual y directo de los Congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley.

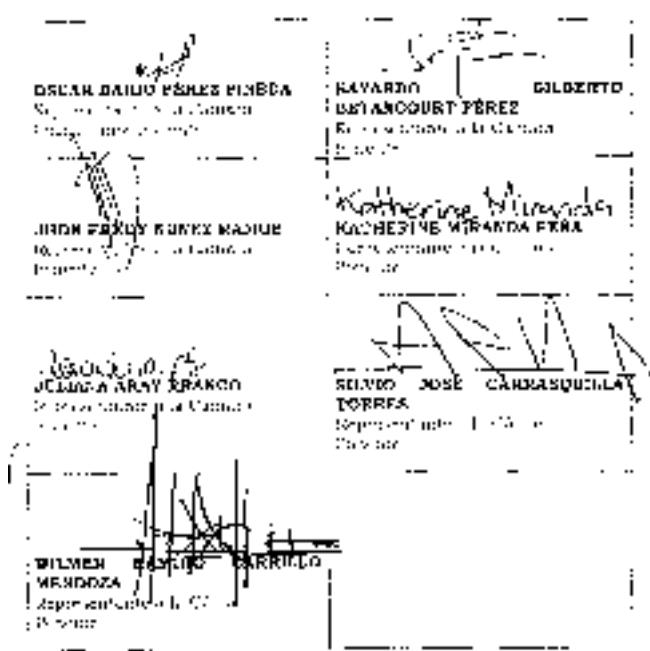
Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): “*No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles*”.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, no excluye el deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

## XII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia para segundo debate POSITIVA**, y en consecuencia solicitarles a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, **APROBAR** en segundo debate el **Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, conforme al texto que se anexa.

Atentamente,



### XIII. ARTICULADO

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 19-4  
del Estatuto Tributario.

**El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto dejar exentas a las cooperativas y mutuales del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando estas destinen el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto a financiar cupos y programas de educación, en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 19-4. Régimen especial para las cooperativas.** Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control pertenecen al régimen tributario especial.

Para estas entidades el beneficio neto es el excedente que es objeto de distribución de conformidad con la ley y la normatividad cooperativa, y estará exento del impuesto sobre la renta y complementarios cuando cumpla con las siguientes condiciones:

- Que se destine exclusivamente según lo establecido en la Ley 79 de 1988 o las normas que la adicionen o modifiquen.
- Que el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto se destine, de manera

autónoma por las propias cooperativas, a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que expida el Gobierno nacional. En uno u otro caso estos recursos serán apropiados de los Fondos de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 o las normas que lo adicionen o modifiquen.

Si el beneficio neto no se destina conforme a lo establecido en este artículo, la entidad estará gravada con el impuesto sobre la renta y complementarios a la tarifa del veinte por ciento (20%), sin que sea posible afectarlo con egreso ni con descuento alguno.

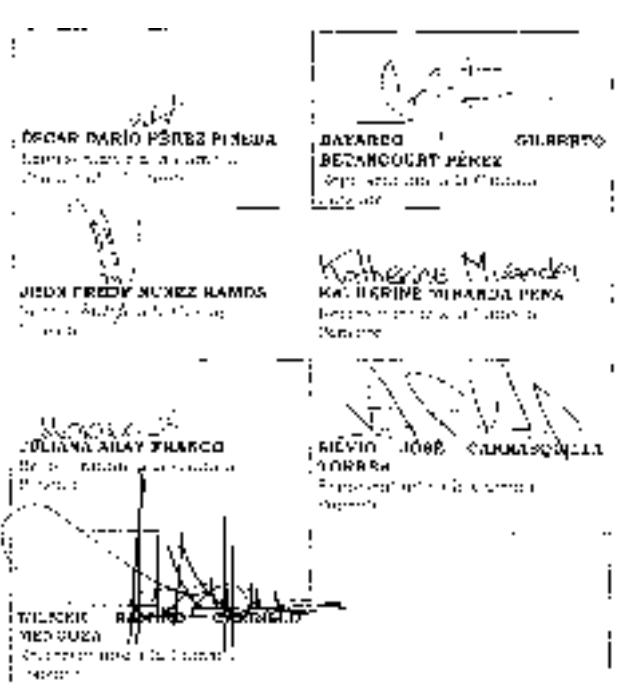
**PARÁGRAFO 1º.** Las entidades a las que se refiere el presente artículo solo estarán sujetas a retención en la fuente por concepto de rendimientos financieros, en los términos que señale el reglamento, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan como agentes retenedores, cuando el Gobierno nacional así lo disponga. Igualmente, estarán excluidas de renta presuntiva, comparación patrimonial y liquidación de anticipo del impuesto sobre la renta.

**PARÁGRAFO 2º.** A las entidades de que trata el presente artículo, solamente les será aplicable lo establecido en los artículos 364-1 y 364-5 del Estatuto en los términos del parágrafo 7º, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas en las normas especiales.

**PARÁGRAFO 3º.** Las entidades de que trata el presente artículo podrán ser excluidas del Régimen Tributario Especial en los términos del artículo 364-3.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
ESTATUTO TRIBUTARIO  
19-4 Y SUS MODIFICACIONES**

Este artículo 19-4, en su parte que establece que el excedente que es objeto de distribución de conformidad con la ley y la normatividad cooperativa, y estará exento del impuesto sobre la renta y complementarios cuando cumpla con las siguientes condiciones:

de conformidad con:

**ESTATUTO TRIBUTARIO**

Artículo 19-4. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto dejar exentas a las cooperativas y mutuales del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando estas destinen el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto a financiar cupos y programas de educación, en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 19-4. *Modificación.* Se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, de la siguiente manera:

**ESTATUTO TRIBUTARIO**

**ESTATUTO TRIBUTARIO**

**TEXTO APROBADO EN PRIMER  
DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA  
DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES,  
EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES  
CINCO (5) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL  
VEINTICUATRO (2024)**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE  
2024 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 19-4  
del Estatuto Tributario.*

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto dejar exentas a las cooperativas y mutuales del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando estas destinen el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto a financiar cupos y programas de educación, en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

**ARTÍCULO 2°.** Modifíquese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 19-4. Régimen especial para las cooperativas.** Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control pertenecen al régimen tributario especial.

Para estas entidades el beneficio neto es el excedente que es objeto de distribución de conformidad con la ley y la normatividad cooperativa, y estará exento del impuesto sobre la renta y complementarios cuando cumpla con las siguientes condiciones:

- a) Que se destine exclusivamente según lo establecido en la Ley 79 de 1988 o las normas que la adicionen o modifiquen.
- b) Que el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto se destine, de manera autónoma por las propias cooperativas, a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que expida el Gobierno nacional. En uno u otro caso estos recursos serán apropiados de los Fondos de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 o las normas que lo adicionen o modifiquen.

Si el beneficio neto no se destina conforme a lo establecido en este artículo, la entidad estará gravada con el impuesto sobre la renta y complementarios a la tarifa del veinte por ciento (20%), sin que sea posible afectarlo con egreso ni con descuento alguno.

**PARÁGRAFO 1°.** Las entidades a las que se refiere el presente artículo solo estarán sujetas a retención en la fuente por concepto de rendimientos financieros, en los términos que señale el reglamento, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan como agentes retenedores, cuando el Gobierno nacional así lo disponga. Igualmente, estarán excluidas de renta presuntiva, comparación patrimonial y liquidación de anticipo del impuesto sobre la renta.

**PARÁGRAFO 2°.** A las entidades de que trata el presente artículo, solamente les será aplicable lo establecido en los artículos 364-1 y 364-5 del Estatuto en los términos del parágrafo 7°, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas en las normas especiales.

**PARÁGRAFO 3°.** Las entidades de que trata el presente artículo podrán ser excluidas del Régimen Tributario Especial en los términos del artículo 364-3.

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

**CÁMARA DE REPRESENTANTES. -  
COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA  
DE REPRESENTANTES, martes, cinco (5) de  
noviembre de dos mil veinticuatro (2024). -**

En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el **Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario**, previo anuncio de su votación en Sesión Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, el día miércoles treinta (30) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado Proyecto de Ley, siga su curso legal en segundo debate, en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes./.

**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**  
Presidenta

  
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
Secretaria General

\* \*\*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA  
PARA SEGUNDO DEBATE**  
**DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 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.*

Bogotá, D. C., de junio de 2025

honorable Representante

**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**  
Presidenta  
Comisión Tercera Cámara de Representantes  
Congreso de la República.

Doctora

**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Secretaria  
Comisión Tercera Cámara de Representantes  
Congreso de la República.

**Asunto: Presentación informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 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.**

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 segundo 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. Impacto Fiscal.
7. Declaración de impedimentos.
8. Proposición.
9. Pliego de modificaciones.
- 10 Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 102 de 2024 Cámara.

Cordialmente,

  
WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ  
Coordinador ponente  
Representante a la Cámara por Boyacá

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
SEGUNDO DEBATE**  
**PROYECTO DE LEY NUMERO 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.*

**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 30 de julio de 2023, se le asignó el número consecutivo 102 de 2024 Cámara el cual tiene como autores al honorable Representante Wilmer Yair Castellanos Hernández y la honorable Senadora Andrea Padilla Villarraga.

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, quien mediante Oficio C.T.C.P.3.3-100-2024C del 4 de septiembre de 2024, notificado mediante correo electrónico de fecha 5 de septiembre de 2024, designó como coordinadores ponentes a los honorables Representantes Wilmer Castellanos Hernández y Daniel Restrepo Carmona y como ponentes a los honorables Representantes Carlos Alberto Cuenca Chaux, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, Juliana Aray Franco y Leonardo de Jesús Gallego Arroyave quienes presentaron ponencia positiva para que el proyecto de ley surtiera su trámite en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Una vez surtido el trámite anterior, el proyecto de ley fue anunciado el día 5 de noviembre de 2024, para posteriormente ser debatido y aprobado sin modificaciones el 12 de noviembre de 2024 en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Posterior a lo anterior, mediante correo electrónico, se designó nuevamente como ponentes a los mismos Representantes, quienes mediante el presente documento presentan ponencia positiva para segundo debate, con el fin de que el proyecto de ley surta su trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta 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 gatos y perros, ofreciendo garantías para la vida y el bienestar de los animales.

## 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con cuatro (04) 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, con el fin de incluir como exento del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) las preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de animales domésticos de compañía perros y gatos, ofreciendo garantías para la vida y el bienestar de los animales.

Frente al artículo segundo, este adiciona al Estatuto Tributario en su artículo 477, el numeral 8, alimentos para perros y gatos, para la venta al por menor.

Adicionalmente, se contempla en el artículo tercero la modificación de la Partida Arancelaria 23.09 del artículo 468-1 del Estatuto Tributario con el fin de incluir la excepción de los alimentos para perros o gatos, acondicionados para la venta al por menor para ser excluido del IVA del 5%.

Finalmente, se establece en el artículo cuarto 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 8º, 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 inclusión como exento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a 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 Jurisprudencia

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. (...)*<sup>1</sup>.

En concordancia con lo anterior, la Corte señala que:

*(...) “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. (...)*<sup>2</sup>.

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, definiéndolos como: *aquellos*

*que pertenecen a especies que viven ordinariamente bajo la dependencia del hombre, como perros, gatos, etc.*<sup>3</sup>, 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 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. (...)*<sup>4</sup>. (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 trato digno que la misma debe otorgar frente a los animales, en ese sentido, la Corte afirma que:

*(...) 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*

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

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

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

<sup>4</sup> 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.

*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. (...)<sup>5</sup>. (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 solo frente a otras personas sino también frente a los animales. En ese sentido, esta iniciativa pretende que la inclusión como exento 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

### 5.1. Presentación y síntesis del proyecto

La presente iniciativa de ley contiene 4 artículos incluyendo la vigencia, cuyo objetivo principal es modificar el artículo 477 y 468-1 del Estatuto Tributario con miras a incluir como exentos los alimentos para perros y gatos del pago del IVA del 5%, en aras de beneficiar a las familias colombianas que poseen estos animales de compañía en sus finanzas, debido al alza en los precios de los alimentos para mascotas, así como propender por el bienestar animal como seres sintientes, garantizando para ellos una alimentación adecuada.

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, especialmente de aquellas familias que tienen perros y gatos, y no tienen la capacidad económica para poder comprar los alimentos adecuados para ellos, aumentando la probabilidad de que puedan acceder a los mismos y asegurar una alimentación adecuada para sus mascotas.

De igual forma, esta iniciativa beneficia a 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 (perros y gatos), conocidos comúnmente como concentrados o alimentos para mascotas, eliminando el IVA del 5% incluyéndose en los bienes que no causan el impuesto.

Esta iniciativa no solo repercuten en la capacidad económica de los tenedores de gatos y perros sino que también repercuten en las cifras de abandono de animales, toda vez que la manutención de las mascotas sería más asequible, así mismo, promociona una tenencia responsable, al ser un incentivo que propende por la alimentación y el cuidado de los animales. Por otra parte, la reducción en los precios de estos alimentos también constituye un beneficio social, para todas aquellas personas cuya mascota representa un apoyo emocional y compañía, repercutiendo positivamente en su salud mental.

### 5.2. Hogares que cuentan con mascotas

El país no cuenta con un registro completo de animales de compañía que dé cuenta del número de animales domésticos en el territorio. No obstante, el estadístico más cercano proviene del reporte de la Subdirección de Salud Ambiental de Vacunación Antirrábica de Perros y Gatos en Colombia, realizado por el Ministerio de Salud en 2018<sup>6</sup>, que presentó la vacunación de 4.733.519 perros y gatos correspondiente al 67% del censo estimado para esa vigencia que corresponde a 5.393.052 perros y 1.717.659 gatos, para un total de 7.110.052.

De acuerdo con un estudio llevado a cabo en 2024 por Cifras &/ Conceptos, la Universidad de los Andes y el Instituto Humboldt, la cifra de hogares con mascotas ha venido aumentando significativamente desde el año 2011, posicionándose en el 57% de los hogares colombianos, por lo que podemos deducir que más de la mitad de las familias colombianas tienen una mascota en su hogar<sup>7</sup>.



Fuente: Estudio por una tendencia más responsable de mascotas - Cifras & Conceptos, Universidad de los Andes, Instituto Humboldt. 2024.

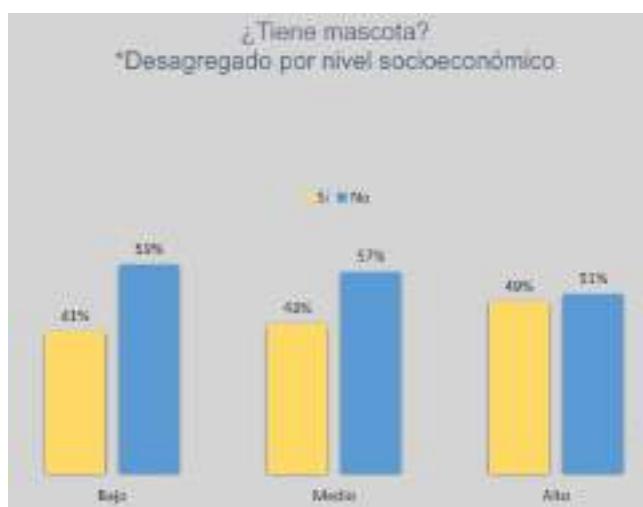
<sup>6</sup> INFORME NACIONAL DE ZONOSIS 2018 SUBDIRECCIÓN DE SALUD AMBIENTAL, Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y Prevención <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/informe-nacional-zoonosis-2018.pdf>.

<sup>7</sup> Por una tenencia más responsable de mascotas. 2024. Cifras & Conceptos, Universidad de los Andes Instituto Humboldt. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1rsfyZV4B1xpWjHKCHUtbjYX08BHWnXcO/view?fbclid=PAAb6ImXmqDqX5onEljBwywrXZMIA3yKHSdUm9uz3-1YT4Fuy55HA-JanFBec\\_aem\\_AU5\\_jDzrzjE-Z62KhoUpUL8SYuopU7Cil-Z3IV0hgpQ7CqfuJI093eLfRwEjh\\_MJTkBQ](https://drive.google.com/file/d/1rsfyZV4B1xpWjHKCHUtbjYX08BHWnXcO/view?fbclid=PAAb6ImXmqDqX5onEljBwywrXZMIA3yKHSdUm9uz3-1YT4Fuy55HA-JanFBec_aem_AU5_jDzrzjE-Z62KhoUpUL8SYuopU7Cil-Z3IV0hgpQ7CqfuJI093eLfRwEjh_MJTkBQ).

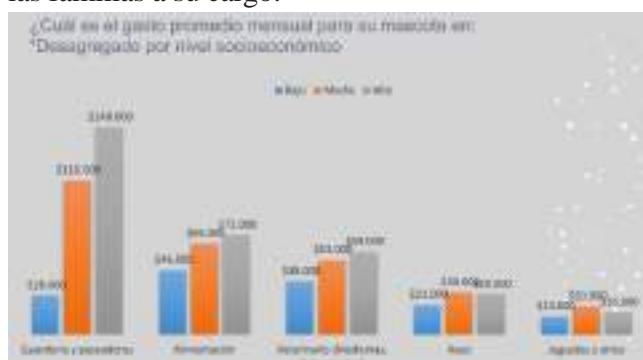
<sup>5</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA DE REVISIÓN DE LA CORTE, Sentencia C-066-10 (30 de agosto de 2010). Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Adicional a lo anterior, este estudio también afirmó que de los resultados de una encuesta realizada por Polimétrica en 2024, se concluyó que de las personas que tienen mascota, el 71% tiene perros, el 51% gatos, el 2% peces y el 4% tiene otro tipo de animales como mascota, por lo que se infiere que la mayor parte de las familias tienen perros y gatos.

Por otra parte, de acuerdo a una encuesta llevada a cabo por Cifras & Conceptos en el 2022, de las personas que afirmaron tener mascota, se identificó que la mayor parte pertenece a hogares en niveles socioeconómicos bajos así:



Así mismo, esta encuesta arrojó que el gasto de los hogares colombianos desagregado por nivel socioeconómico en la alimentación de sus mascotas disminuye en razón del nivel socioeconómico, de lo cual se puede concluir que las mascotas de las familias con vulnerabilidad socioeconómica o no comen lo suficiente, o comen alimentos no adecuados para su salud debido a las restricciones financieras de las familias a su cargo;



Adicionalmente, este estudio refleja que uno de los mayores gastos en los que incurren las familias para su mascota es la alimentación, por lo que disminuir los precios de los concentrados, repercute directamente en los bolsillos de las familias:



Así las cosas, puede concluirse que una reducción en el costo de los alimentos de los perros y gatos, que son las mascotas más comunes entre los hogares colombianos, es una medida que favorece a las familias más pobres del país, quienes son las que más mascotas tienen y menos invierten en la comida de sus animales debido a la restricción financiera que implica su capacidad socioeconómica.

### 5.3. 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 número 1 del 2021<sup>8</sup>, menciona algunos de los aspectos que han influido directa e indirectamente en el incremento del precio de los alimentos para animales, refiriéndose 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 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 concentrados<sup>9</sup>.

Aunado a lo anterior, la contienda que inició el 24 de febrero de 2022<sup>10</sup> 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,

8 COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, boletín de Precios de Alimento Balanceado para Animales No. 1 del 2021. Disponible en: <https://sioc.mnagricultura.gov.co/Boletines/BOLET%C3%8DN%20DE%20PRECIOS%20DE%20ALIMENTO%20BALANCEADO%20PARA%20ANIMALES%20No.1%20de%202021.pdf>.

9 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/BOLET%C3%8DN%20DE%20PRECIOS%20DE%20ALIMENTO%20BALANCEADO%20PARA%20ANIMALES%20No.1%20de%202021.pdf>.

10 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-orig/>

gas y fertilizantes<sup>11</sup>; 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”<sup>12</sup>.

Si bien es cierto el PIB creció al 7,5% para el 2022<sup>13</sup>, el costo de vida en Colombia alcanzó su nivel más alto desde 1998<sup>14</sup>, 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”<sup>15</sup>.

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

<sup>11</sup> 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>.

<sup>12</sup> 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>.

<sup>13</sup> COLOMBIA, PIB PRODUCTO INTERNO BRUTO, Principales resultados año 2022. DANE 2022. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presentacion\\_pib\\_ivtrim22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presentacion_pib_ivtrim22.pdf).

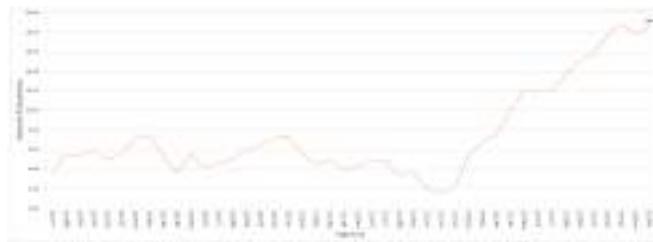
<sup>14</sup> COLOMBIA. Series IPC Total Nacional e Inflación (desde 07/1954) IPC 1998: 16,70%. Banco de la República. Disponible en: [https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2Fshared%2FSeries%20Estad%C3%ADsticas\\_T%2F1.2%20IPC%20base%202018%2F1.2.%20Por%20a%C3%B3lo%2F1.2.5.IPC\\_Serie\\_variaciones&Options=rdf&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123](https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2Fshared%2FSeries%20Estad%C3%ADsticas_T%2F1.2%20IPC%20base%202018%2F1.2.%20Por%20a%C3%B3lo%2F1.2.5.IPC_Serie_variaciones&Options=rdf&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123).

<sup>15</sup> Colombia: panorama general. Banco Mundial. 4 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#:~:text=E1%20PIB%20creci%C3%83%20s%C3%83%20lidadamente%20a,alto%20d%C3%A9ficit%20de%20cuenta%20corriente>.

costo significativo en la economía de los hogares colombianos.

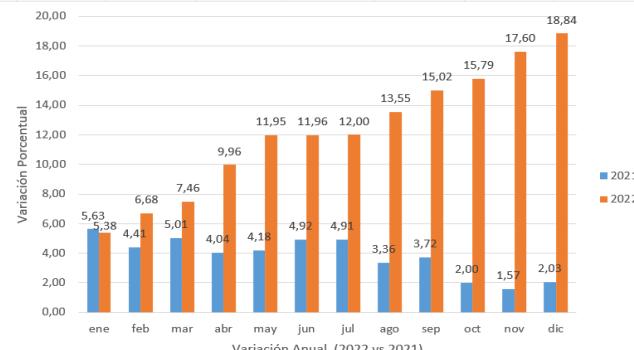
La situación descrita anteriormente, da cuenta del comportamiento durante julio de 2019 a febrero de 2023 de la subclase del IPC, relacionada con la variación anual en los precios de los alimentos para animales domésticos y mascotas<sup>16</sup>, tal como se evidencia en la siguiente gráfica:

**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**



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 período del año

<sup>16</sup> 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%2000%2C78%25>.

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%.

#### 5.4. Animales como seres sintientes

En Colombia, mediante la Ley 1774 de 2016, indicó que los animales no son cosas sino seres sintientes, lo que significa que los animales poseen la capacidad de sentir una variedad de emociones y sentimientos como placer, dolor, alegría y miedo. Algunos animales incluso experimentan emociones complejas, como el duelo y la empatía. Los animales son seres sintientes, y esto significa que sus sentimientos importan<sup>17</sup>.

En ese sentido, este texto normativo indicó que a los animales se les debe especial protección contra el sufrimiento y el dolor<sup>18</sup>. De igual forma, esta ley estableció que, en el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo que no sufran hambre ni sed, que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido y que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés. Así las cosas, cabe precisar que la alimentación indebida de mascotas, incide en el nivel de sufrimiento del animal, así como causar enfermedades como la desnutrición, alergias, diarreas, gastritis o pancreatitis e incluso la muerte, causando graves problemas en su salud.

Cabe precisar que alteraciones en la dieta, horarios irregulares de alimentación o falta de acceso a agua fresca y limpia pueden causar estrés en las mascotas, ya que la comida y la hidratación son aspectos fundamentales para su bienestar<sup>19</sup>. En ese sentido, es de vital importancia promover una alimentación adecuada para ellos y generar mecanismos para que las familias tenedoras de animales puedan acceder a estos alimentos para proporcionarles a sus mascotas el cuidado que necesitan.

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

De acuerdo con el estudio realizado por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal sobre la abundancia y densidad de perros deambulantes en Bogotá, o callejeros como es llamado comúnmente,

se estima que más de 66 mil perros habitan las calles de la ciudad, sin incluir dentro de estas cifras a los gatos y a otro tipo de animales; encontrando que las localidades con más perros deambulantes son:

LOCALIDAD	Nº DE REGISTROS	PORCENTAJE
Ciudad Bolívar	2.135	20,39%
Usme	2.011	19,19%
Bosa	1.319	12,59%
Kennedy	874	8,35%
San Cristóbal	808	7,72%
Rafael Uribe Uribe	680	6,49%
Suba	449	4,29%

La densidad poblacional de perros deambulantes estimada para las localidades varió de 475 perros/km<sup>2</sup> en la localidad de Usme, hasta 2 perros/km<sup>2</sup> en Teusaquillo.

La mayoría de las observaciones se obtuvieron en el estrato bajo 2 con el 51,6%, seguido por el estrato bajo-bajo 1 con 32,84%; el estrato medio-bajo 3 con 12%, y sin estrato 2%<sup>20</sup>. Lo que permite concluir que la mayor parte de los animales callejeros se encuentran en los barrios de estratos más bajos. Así mismo, en Colombia se estima que hay 3 millones de perros y gatos en situación de calle<sup>21</sup>.

De lo anterior se puede inferir que existen grandes problemas en la ciudad respecto al bienestar animal y que muchos de estos animales sufren la falta de alimento, agua, refugio y atención veterinaria; adicionalmente, esto puede representar un problema grave de salud pública, toda vez que estos animales pueden portar y transmitir virus a otros animales y humanos, adicionalmente, estas cifras evidencian las falencias en el control de la natalidad de estos animales de compañía, que dan cuenta de la poca intervención del Estado, quien es por Ley el llamado a protegerlos.

En ese sentido, cobra gran relevancia el papel de todas aquellas fundaciones, hogares de paso y rescatistas de animales que han sido creados por personas motivadas por un fin altruista que es el del bienestar animal para brindarles entornos seguros a falta de la atención del Estado.

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

<sup>17</sup> WORLD ANIMAL PROTECTION. *Sintiencia Animal*. Disponible en: <https://www.worldanimalprotection.cr/nuestras-campanas/sintiencia-animal/>.

<sup>18</sup> Artículo 1º. 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”.

<sup>19</sup> Estrés en perros y gatos: causas, salud y soluciones naturales | NATUKA BARF. Disponible en: <https://natukabarf.com/blogs/news/estres-en-perros-y-gatos-causas-salud-y-soluciones-naturales#:~:text=Alteraciones%20en%20la%20dieta%2C%20horarios,aspectos%20fundamentales%20para%20su%20bienestar>.

<sup>20</sup> Observatorio Ambiental de Bogotá. ¿Cuántos perros deambulantes hay en Bogotá? 2022. Disponible en: <https://oab.ambientebogeta.gov.co/cuantos-perros-callejeros-hay-en-bogota/>.

<sup>21</sup> El Colombiano. Colombia tiene 3 millones de perros y gatos en situación de calle. 2023. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/maltrato-animal-en-colombia-tiene-a-3-millones-de-perros-y-gatos-en-la-calle-LK20197268>.

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 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. 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. 7º de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explice 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. 7º 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. 7º 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. 7º 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 voto 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).

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que desborda la capacidad técnica que puede tener los Congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo; por lo que esta función corresponde al Ministerio de Hacienda.

## 7. 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 5ª 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 fusiona 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 1°.** *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 2°.** *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 3°.** *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<sup>a</sup> de 1992”.*

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022<sup>22</sup>, 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 sobreponen el interés social, será ilícito”.*

También el Consejo de Estado el año 2010<sup>23</sup> 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:*

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

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 determinan circunstancias en las cuales se podría estar incursa 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 concurran 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

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
TÍTULO		
“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”	“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO CON EL FIN DE <u>EXCLUIR-INCLUIR COMO EXENTO</u> DEL PAGO DEL IVA EL ALIMENTO PARA PERROS Y GATOS”	Se modifica, toda vez que ya no se pretende establecer estos bienes como excluidos sino como exentos.
<b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> 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 perros y gatos, ofreciendo garantías para la vida y el bienestar de los animales.	<b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario, con el fin de <u>excluir <u>incluir como exento</u></u> del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) las preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales domésticos de compañía perros y gatos, ofreciendo garantías para la vida y el bienestar de los animales.	Se modifica el artículo toda vez que ya no se pretende la exclusión sino la exención de los alimentos para animales domésticos de compañía perros y gatos del pago del IVA.
<b>ARTÍCULO 2º. BIENES QUE NO CAU SAN EL IMPUESTO.</b> Adíquese el numeral 20 al artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:	<b>ARTÍCULO 2º. BIENES QUE NO CAU SAN EL IMPUESTO.</b> Adíquese el numeral 20 al artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:	Se elimina el artículo toda vez que se considera una mejor opción que se consideren exentos que excluidos.
20. Alimentos para perros o gatos, acondicionados para la venta al por menor.	<b>ARTÍCULO 2º. BIENES QUE SE ENCUENTRAN EXENTOS DEL IMPUESTO.</b> Adíquese un numeral 8 al artículo 477 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:  <b>8. Alimentos para perros o gatos, acondicionados para la venta al por menor.</b>	Se incluye un artículo nuevo, toda vez que ya no se pretende la exclusión del IVA sino la exención.
N/A	<b>ARTÍCULO 3º. BIENES GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%).</b> Modifíquese la Partida Arancelaria 23.09 del artículo 468-1 del Estatuto Tributario, la cual quedará así:	Sin modificaciones.
23.09 Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales, excepto, alimentos para perros o gatos, acondicionados para la venta al por menor.	<b>ARTÍCULO 3º. BIENES GRAVADOS CON LA TARIFA DEL CINCO POR CIENTO (5%).</b> 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, alimentos para perros o gatos, acondicionados para la venta al por menor.	

## 8. PROPOSICIÓN:

Con base en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a Plenaria de la Cámara de Representantes, **dar segundo debate al Proyecto de Ley número 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, teniendo en cuenta el texto propuesto para debate y el pliego de modificaciones que se presenta a continuación.

Cordialmente,

M. VER. CASTEJÓN HERNANDEZ  
Candidato a la Cámara  
Por el Departamento de Bogotá  
  
CARLOS ALBERTO CUEVAS GARCIA  
Candidato a la Cámara  
Por el Departamento de Bogotá  
  
JUAN ALVARO MENDOZA  
Candidato a la Cámara  
Por el Departamento de Bogotá  
  
LEONARDO DR. JOSÉ GALLARDO AREVALO  
Candidato a la Cámara  
Por el Departamento de Bogotá



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

**ARTÍCULO 4º. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES. -  
COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA  
DE REPRESENTANTES, martes, doce (12) de  
noviembre de dos mil veinticuatro (2024).**

En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el Proyecto de Ley número 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*, previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes,

el día martes cinco (05) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado Proyecto de ley, siga su curso legal en segundo debate, en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes./

**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**  
Presidente

**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Secretaria General

\*\*\*

## CARTAS DE ADHESIÓN

**CARTA DE ADHESIÓN AL INFORME DE  
PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 382 DE 2024  
CÁMARA**  
**HONORABLE REPRESENTANTE JAMES  
MOSQUERA TORRES**

*por el cual se modifican los artículos 115, 135 y 140 y se adiciona un artículo "178a" al Código Civil y se modifican los artículos 2º, 3º y 6º del Decreto Ley número 2668 de 1988 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C. junio de 2025



Honorble Representante  
ANA PAOLA GARCIA SOTO  
Presidenta  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República

Referencia: adhesión al Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 382/2024 Cámara "Por el cual se modifican los artículos 115, 135 y 140 y se adiciona un artículo "178a" al Código Civil y se modifican los artículos 2, 3 y 6 del decreto ley 2668 de 1988 y se dictan otras disposiciones".

Respetada Mesa Directiva Comisión Primera de la Cámara de Representantes:

Por medio de la presente, informo mi adhesión informe de ponencia positiva al Proyecto de Ley No. 382 de 2024 Cámara "Por el cual se modifican los artículos 115, 135 y 140 y se adiciona un artículo "178a" al Código Civil y se modifican los artículos 2, 3 y 6 del Decreto Ley 2668 de 1988 y se dictan otras disposiciones".

Agradecio la atención.

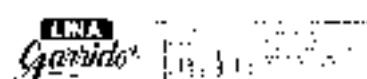
Agradecimiento,

JAMES MOSQUERA TORRES  
Representante a la Cámara  
CITREP Chocó- Antioquia



**CARTA DE ADHESIÓN COMO  
COAUTORA AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 468 DE 2024 CÁMARA**  
**HONORABLE REPRESENTANTE LINA  
MARÍA GARRIDO MARTÍN**

*por medio del cual se generan incentivos tributarios al sector agropecuario y turístico en los municipios Zomac y de menos de doscientos mil (200.000) habitantes y se dictan otras disposiciones.*



Bogotá D.C. junio de 2025

Respeto  
JAENE LUIS LACOUTURE PÉRALOZA  
Secretario General de la Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ABUNTO: Solicitud de aprobación como coautora del  
Proyecto de Ley 468 de 2024 Cámara

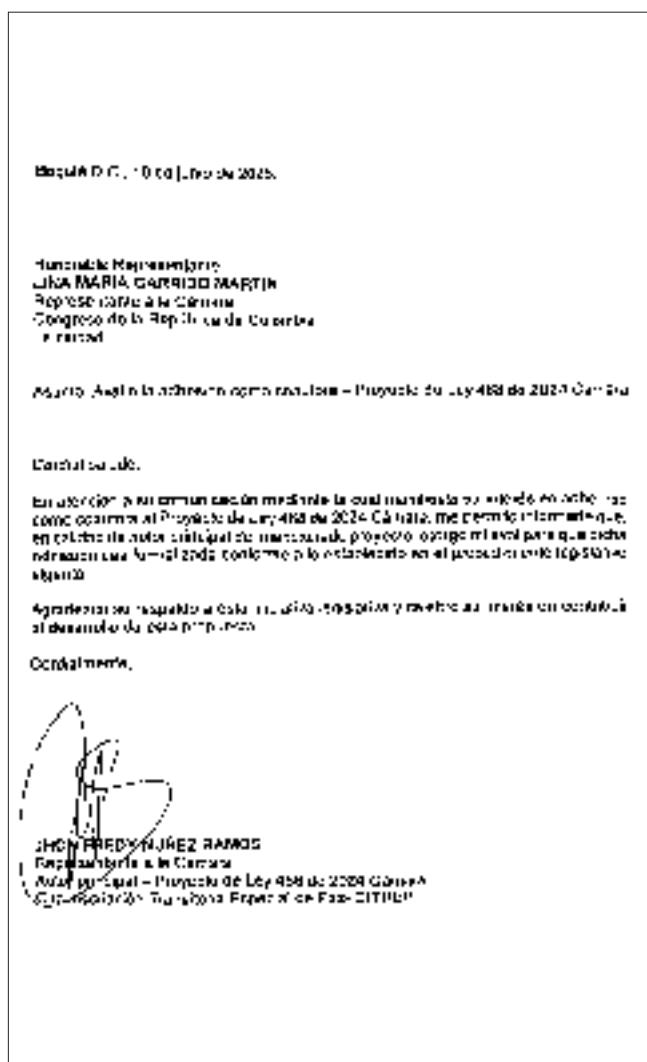
Gracias por su atención.

De la mano más respetuosa me dirijo a usted con el fin de manifestar mi  
attività para adherirme como coautora al Proyecto de Ley 468 de 2024 Cámara  
"Por medio del cual se generan incentivos tributarios al sector agropecuario y  
turístico en los municipios Zomac y de menos de doscientos mil (200.000)  
habitantes y se dictan otras disposiciones" que es de su autoría y fue radicado el  
24 de junio de 2024.

Le ruego con sentimientos de consideración y respeto y a su  
disposición para dar trámite a la presente solicitud.

Atentamente,

LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN  
Segunda Vicepresidenta de la Cámara de Representantes  
Diseñamiento de Acuerdos



## CONTENIDO

Gaceta número 1103 - Martes, 24 de junio de 2025

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate articulado y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario. ....	1
--	---

Informe de ponencia positiva para segundo debate , pliego de modificaciones, texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Proyecto de Ley número 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.....	12
---	----

#### CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión al Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 382 de 2024 Cámara, Honorable Representante James Mosquera Torres, por el cual se modifican los artículos 115, 135 y 140 y se adiciona un artículo "178a" al Código Civil y se modifican los artículos 2°, 3° y 6° del Decreto Ley número 2668 de 1988 y se dictan otras disposiciones.....	23
---	----

Carta de adhesión como coautora al Proyecto de Ley número 468 de 2024 Cámara, Honorable Representante Lina María Garrido Martín, por medio del cual se generan incentivos tributarios al sector agropecuario y turístico en los municipios Zomac y de menos de doscientos mil (200.000) habitantes y se dictan otras disposiciones.....	23
---	----