REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1644 | Bogotá, D. C., lunes, 26 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 383 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la adopción responsable de animales de compañía, se establecen incentivos en especie y servicios de bienestar animal, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 22 de septiembre de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes Congreso de la República

Asunto: Radicación del **Proyecto de Ley número 383 de Cámara,** *por medio de la cual se promueve la adopción responsable de animales de compañía, se establecen incentivos en especie y servicios de bienestar animal, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario:

En ejercicio de la facultad legislativa prevista en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 383 de Cámara, *"por medio de la cual se promueve la adopción responsable de animales de compañía, se establecen incentivos en especie y servicios de bienestar animal, y se dictan otras disposiciones"* para que se surta el trámite legislativo correspondiente.

En consecuencia, someto a consideración del Honorable Congreso de la República la presente iniciativa legislativa, junto con su correspondiente exposición de motivos.

Cordialmente,

ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 383 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la adopción responsable de animales de compañía, se establecen incentivos en especie y servicios de bienestar animal, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto promover la adopción responsable de animales domésticos de compañía que se encuentren bajo custodia de las entidades u organizaciones responsables de los procesos de adopción y sean susceptibles de adopción, mediante incentivos temporales en especie y servicios, acciones de educación para la tenencia responsable, alianzas interinstitucionales y mecanismos de seguimiento posadopción y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional y se implementará de manera articulada con las instancias y entidades que integran el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (Sinapyba).

Su interpretación y aplicación se orientará por los principios de protección y bienestar animal,

solidaridad, corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, enfoque interespecie, sostenibilidad fiscal, autonomía territorial, prevención del abandono y respeto por la intimidad y la dignidad de las personas adoptantes.

ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley, se adoptarán las siguientes definiciones:

1. **Adopción responsable:** Es el acto mediante el cual una persona, de manera libre, informada y voluntaria, asume la custodia, protección y cuidado de un animal doméstico de compañía, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la entidad u organización responsable del proceso de adopción, y se compromete a garantizar, durante la vida del animal, condiciones adecuadas de alimentación, alojamiento, atención médico-veterinaria, ejercicio, socialización y bienestar, así como el cumplimiento de las demás obligaciones derivadas de la tenencia responsable.
2. **Animal de compañía susceptible de adopción:** Es el animal doméstico destinado principalmente a la compañía humana que se encuentre bajo custodia de la entidad u organización responsable del proceso de adopción y que, previa valoración de sus condiciones de salud, comportamiento y bienestar, pueda ser entregado en adopción. Esta definición no comprende animales silvestres ni aquellos cuya tenencia, comercialización o entrega esté prohibida o sometida a un régimen especial.
3. **Entidad u organización responsable del proceso de adopción:** Es aquella entidad pública, centro de bienestar animal, centro regional de bienestar animal o entidad privada sin ánimo de lucro legalmente constituida que tenga bajo su custodia animales domésticos de compañía y adelante procesos de adopción conforme a la legislación vigente. También comprenderá los refugios y hogares de paso formalmente vinculados a alguna de estas entidades u organizaciones.
4. **Incentivo:** Es la medida temporal no monetaria, otorgada en especie o mediante la prestación de servicios, destinada a facilitar la adaptación, el cuidado y el bienestar inicial del animal adoptado y a promover la permanencia de la adopción responsable. Los incentivos previstos en la presente ley no constituyen transferencias monetarias, prestaciones periódicas o subsidios permanentes.
5. **Seguimiento posadopción:** Es el conjunto de acciones de acompañamiento, orientación y apoyo de carácter preventivo y pedagógico que se realizan con posterioridad a la adopción, con el propósito de conocer el proceso de adaptación del animal, brindar orientación a la persona adoptante, identificar oportunamente eventuales dificultades en la tenencia y contribuir a prevenir situaciones de abandono, maltrato o vulneración del bienestar animal.
6. **Retorno seguro:** Es el procedimiento excepcional mediante el cual la persona adoptante que, por circunstancias sobrevinientes, no pueda continuar con el cuidado del animal, comunica dicha situación a la entidad u organización responsable del proceso de adopción, con el fin de coordinar su entrega y garantizar la continuidad de su protección y bienestar. El retorno deberá realizarse de manera coordinada y segura, conforme con los protocolos aplicables, sin que constituya abandono cuando la persona adoptante informe oportunamente la situación y adopte las medidas necesarias para proteger al animal mientras se formaliza su entrega.

ARTÍCULO 4°. ESTRATEGIA DE INCENTIVOS PARA LA ADOPCIÓN RESPONSABLE. En el marco del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (Sinapyba), el Gobierno nacional deberá formular los lineamientos de la Estrategia de Incentivos para la Adopción Responsable de Animales de Compañía y promover su implementación progresiva, a través de las instancias de coordinación del Sistema, de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de las entidades participantes y las disponibilidades presupuestales.

Las entidades territoriales podrán implementar estrategias o programas en desarrollo de la presente ley, de conformidad con sus competencias, capacidades institucionales, instrumentos de planeación y disponibilidad presupuestal, con observancia de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y autonomía territorial.

La estrategia procurará aprovechar, de manera articulada y eficiente, la infraestructura, las jornadas de adopción, los sistemas de información, las apropiaciones presupuestales disponibles y las capacidades institucionales existentes.

PARÁGRAFO 1º. La estrategia se desarrollará mediante la institucionalidad existente y no implicará la creación de nuevas entidades, fondos con personería jurídica, patrimonios autónomos, dependencias administrativas o plantas de personal.

PARÁGRAFO 2°. Las entidades territoriales podrán adoptar una denominación propia para la estrategia o programas que implementen en desarrollo de la presente ley, siempre que observen los requisitos mínimos establecidos en esta ley y su reglamentación.

ARTÍCULO 5°. MEDIDAS DE APOYO, ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO A LA ADOPCIÓN RESPONSABLE. La Estrategia de Incentivos para la Adopción Responsable podrá contemplar, de acuerdo con la disponibilidad

presupuestal, la capacidad institucional, los criterios de priorización y las alianzas existentes, las siguientes medidas de apoyo, acompañamiento y seguimiento:

1. **Alimentación:** entrega gradual y en especie de alimento adecuado para un periodo máximo de tres (3) meses, de acuerdo con la especie, edad, tamaño, condición corporal y requerimientos nutricionales del animal, conforme con la valoración o recomendación médico-veterinaria cuando resulte procedente.
2. **Servicios médico-veterinarios:** valoración médico-veterinaria, vacunación, desparasitación, esterilización, identificación individual y demás servicios requeridos para facilitar la adaptación y el bienestar inicial del animal, cuando no hubieren sido prestados antes de la adopción.

Estos servicios se prestarán de acuerdo con la edad, especie, condición clínica y características particulares del animal, dentro de los doce (12) meses siguientes a la adopción y con sujeción a los protocolos técnicos, criterios de priorización, disponibilidad presupuestal y alianzas existentes.

3. **Medicamentos:** suministro temporal de medicamentos previamente formulados para animales geriátricos, con discapacidad o con enfermedades crónicas controladas, por un periodo máximo de tres (3) meses, sujeto a valoración médico-veterinaria, disponibilidad presupuestal, donaciones y alianzas existentes.
4. **Orientación e información:** la entidad u organización responsable del proceso de adopción deberá proporcionar a la persona adoptante, antes de la entrega del animal y durante el periodo inicial de adaptación cuando resulte necesario, información y orientación suficiente sobre cuidado, nutrición, comportamiento, salud preventiva, protección y tenencia responsable.
5. Bienes básicos: entrega de recipientes para alimentación e hidratación, collar o pechera, correa, arenera, elementos de descanso u otros bienes necesarios, según la especie y las necesidades particulares del animal, siempre que sean aportados mediante donaciones, alianzas, convenios o con cargo a los recursos disponibles para la implementación de la estrategia.
6. Seguimiento posadopción: conjunto de acciones de acompañamiento, orientación y apoyo de carácter preventivo y pedagógico que se realizan con posterioridad a la adopción, con el propósito de conocer el proceso de adaptación del animal, brindar orientación a la persona adoptante, identificar oportunamente eventuales dificultades en la tenencia y contribuir a prevenir situaciones de abandono, maltrato o vulneración del bienestar animal.

PARÁGRAFO 1º. Los incentivos serán temporales, se entregarán en especie o mediante servicios, no podrán otorgarse en dinero directamente a las personas adoptantes y no constituirán un derecho adquirido, prestación periódica o subsidio permanente.

PARÁGRAFO 2º. La reglamentación definirá los estándares técnicos de calidad, trazabilidad, almacenamiento, transporte y entrega del alimento, medicamentos y demás bienes. En ningún caso podrán distribuirse productos vencidos, alterados, retirados del mercado o no aptos para el uso o consumo animal.

PARÁGRAFO 3º. La ausencia, indisponibilidad o agotamiento de los incentivos no podrá impedir una adopción que cumpla los requisitos de bienestar animal, idoneidad y responsabilidad.

ARTÍCULO 6°. REQUISITOS Y CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN. Para participar en un proceso de adopción responsable, la persona interesada deberá:

1. Ser mayor de edad.
2. Acreditar condiciones razonables para garantizar el cuidado y bienestar del animal.
3. Suscribir el acta o contrato de adopción correspondiente.
4. Participar en la orientación inicial sobre tenencia responsable.
5. Suministrar los datos de contacto necesarios y aceptar el seguimiento posadopción en los términos establecidos en la presente ley, en los protocolos de la entidad u organización responsable del proceso de adopción y en su reglamentación, sin que ello implique renuncia a los derechos a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.
6. No encontrarse sujeta a una prohibición vigente de adquisición, tenencia, cuidado o albergue de animales, impuesta mediante decisión judicial ejecutoriada.

La evaluación deberá determinar la compatibilidad entre las necesidades particulares del animal, las condiciones del entorno y la capacidad de cuidado de la persona adoptante. La situación económica de esta última no podrá constituir, por sí sola, un criterio para aprobar o negar la adopción.

PARÁGRAFO 1º. PRIORIZACIÓN DE LOS ANIMALES. La entidad u organización responsable del proceso de adopción podrá adoptar medidas dirigidas a promover prioritariamente la adopción de animales:

1. Geriátricos o de edad avanzada.
2. Con discapacidad.
3. Con enfermedades crónicas controladas.
4. Con permanencia prolongada bajo custodia de centros de bienestar animal, hogares

de paso, refugios o entidades privadas sin ánimo de lucro.

5. Que presenten características asociadas con una menor probabilidad de adopción.

También podrá priorizarse la adopción conjunta de animales que hayan desarrollado vínculos sociales cuya separación pueda afectar su bienestar, de acuerdo con la valoración técnica correspondiente.

PARÁGRAFO 2º. FOCALIZACIÓN DE LOS INCENTIVOS. Los incentivos temporales previstos en la presente ley podrán focalizarse en hogares idóneos que enfrenten barreras económicas para asumir los costos iniciales de alimentación, adaptación, atención médico-veterinaria, medicamentos o adquisición de elementos básicos de cuidado.

La focalización se realizará mediante criterios objetivos, verificables y proporcionales definidos en la reglamentación y estará sujeta a la disponibilidad de bienes, servicios, recursos y alianzas. El cumplimiento de los criterios no generará un derecho automático a recibir los incentivos.

PARÁGRAFO 3º. La evaluación de idoneidad y la focalización de los incentivos deberán respetar la intimidad, la dignidad y la protección de los datos personales. No podrán fundarse en criterios discriminatorios ni exigir condiciones económicas, patrimoniales o habitacionales suntuarias que no guarden relación directa con el bienestar y las necesidades particulares del animal.

ARTÍCULO 7°. SEGUIMIENTO POSADOPCIÓN, CORRESPONSABILIDAD Y PREVENCIÓN DEL ABANDONO Y DEL FRAUDE. La entidad u organización responsable del proceso de adopción que entregue el animal realizará seguimiento posadopción con enfoque preventivo y pedagógico por un periodo de hasta doce (12) meses, de conformidad con los protocolos aplicables y atendiendo las necesidades del animal, las circunstancias de la adopción y el nivel de riesgo identificado.

El seguimiento podrá efectuarse mediante comunicaciones, mecanismos virtuales o visitas previamente concertadas con la persona adoptante. Deberá ser razonable y proporcional y respetará la intimidad, la dignidad, la inviolabilidad del domicilio y la protección de los datos personales de la persona adoptante y de los demás integrantes del hogar.

La persona adoptante deberá:

1. Garantizar las condiciones de protección, cuidado y bienestar animal previstas en la legislación vigente.
2. Informar los cambios relevantes de ubicación o custodia del animal.
3. Abstenerse de venderlo, reproducirlo con fines comerciales, cederlo informalmente o abandonarlo.
4. Comunicar oportunamente la imposibilidad sobreviniente de continuar con su cuidado, con el propósito de activar el mecanismo de retorno seguro.

El suministro deliberado de información falsa, la obtención fraudulenta de incentivos, la comercialización del animal, la venta no autorizada de los bienes recibidos y el incumplimiento grave de los compromisos asumidos darán lugar a la exclusión del acceso a los incentivos de la estrategia, sin perjuicio de las demás consecuencias legales aplicables, de acuerdo con la gravedad de la conducta y previo agotamiento del procedimiento establecido.

La exclusión deberá estar precedida de un procedimiento o protocolo previamente establecido que garantice a la persona adoptante el conocimiento de los hechos, la posibilidad de presentar explicaciones y pruebas y la adopción de una decisión motivada.

Cuando la decisión sea adoptada por una autoridad pública, procederán los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico administrativo. Cuando sea adoptada por una organización privada, deberán garantizarse mecanismos de revisión conforme con sus estatutos, protocolos y el respectivo acuerdo de adopción, sin perjuicio del derecho de la persona interesada de acudir ante las autoridades competentes.

Cuando durante el seguimiento se adviertan hechos que puedan constituir abandono, maltrato animal o cualquier otra conducta sancionable, la entidad u organización responsable del proceso de adopción deberá dar traslado inmediato a las autoridades competentes y activar las rutas de atención y protección previstas en la legislación vigente, sin perjuicio de las medidas urgentes que legalmente procedan para proteger al animal.

La persona que se encuentre sujeta a una prohibición vigente de adquisición, tenencia, cuidado o albergue de animales, impuesta mediante decisión judicial ejecutoriada, no podrá participar en un nuevo proceso de adopción durante el término establecido en la respectiva decisión.

PARÁGRAFO 1º. La imposibilidad sobreviniente y debidamente comunicada de continuar con el cuidado del animal no será considerada abandono ni dará lugar, por sí sola, a la exclusión de la persona adoptante, siempre que esta haga uso oportuno del mecanismo de retorno seguro y adopte las medidas necesarias para garantizar la protección del animal mientras se formaliza su entrega.

PARÁGRAFO 2º. Sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo 4° del presente artículo, cuando no se haya comprobado una utilización indebida de los apoyos, únicamente podrá solicitarse la devolución de los bienes no consumibles que hayan sido entregados expresamente en calidad de préstamo o tenencia temporal, siempre que dicha condición conste en el acta de entrega correspondiente.

PARÁGRAFO 3°. Las entidades u organizaciones responsables de los procesos de

adopción reforzarán las acciones de información, orientación y seguimiento durante las festividades y demás temporadas en las que se presente un incremento significativo de las adopciones, con el propósito de prevenir decisiones impulsivas y posteriores situaciones de abandono.

PARÁGRAFO 4°. RESTITUCIÓN DE APOYOS POR USO INDEBIDO. Cuando, previa verificación de los hechos y con garantía del debido proceso, se determine que la persona adoptante comercializó, cedió a terceros o destinó para fines diferentes al bienestar del animal los alimentos, insumos o elementos recibidos en desarrollo de la estrategia, la entidad u organización responsable del proceso de adopción deberá exigir la devolución de los bienes no consumidos o el reintegro de su valor, según corresponda.

Esta medida se aplicará sin perjuicio de la exclusión del acceso a futuros incentivos, del traslado de los hechos a las autoridades competentes y de las demás acciones legales a que haya lugar. En ningún caso se exigirá la devolución o el pago de alimentos, medicamentos, servicios o elementos que hayan sido efectivamente utilizados para el cuidado y bienestar del animal.

ARTÍCULO 8°. ALIANZAS Y FUENTES DE APOYO. La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios, contratos y alianzas con entidades u organizaciones responsables de los procesos de adopción, universidades, clínicas y profesionales veterinarios, productores y comercializadores de alimentos, medicamentos e insumos, cajas de compensación familiar, organizaciones de cooperación, empresas y demás actores públicos, privados o comunitarios, con sujeción al ordenamiento jurídico vigente.

La estrategia podrá financiarse con:

1. Las apropiaciones presupuestales que las entidades competentes destinen para su implementación.
2. Recursos de las entidades territoriales.
3. Recursos de cooperación nacional o internacional.
4. Donaciones en dinero o en especie.
5. Aportes voluntarios.
6. Las demás fuentes legalmente permitidas.

Los recursos y donaciones serán recibidos, administrados y ejecutados por las entidades públicas competentes o por las entidades privadas sin ánimo de lucro que participen en la estrategia mediante convenio, contrato o instrumento jurídico válido, de acuerdo con las normas presupuestales, contractuales, contables y de control aplicables.

En ningún caso los recursos en dinero podrán ser entregados directamente a las personas adoptantes.

La ejecución de la estrategia será gradual y estará sujeta a las disponibilidades presupuestales y al Marco Fiscal de Mediano Plazo. Las disposiciones de la presente ley no podrán interpretarse como una obligación de apropiar partidas presupuestales específicas.

PARÁGRAFO. Las donaciones serán recibidas, valoradas, registradas, custodiadas y distribuidas con criterios de trazabilidad, publicidad y control. La participación de actores privados no otorgará exclusividad comercial ni permitirá publicidad engañosa o condicionamientos comerciales dirigidos a las personas adoptantes.

ARTÍCULO 9º. Las entidades u organizaciones responsables de los procesos de adopción podrán promover esquemas de apadrinamiento o aportes voluntarios destinados al sostenimiento, atención y bienestar de los animales de compañía que permanezcan bajo su custodia. Estos esquemas podrán incluir visitas previamente concertadas, de conformidad con la capacidad operativa y los protocolos de bioseguridad, bienestar animal y funcionamiento de cada entidad u organización.

El apadrinamiento o aporte voluntario no conferirá derechos de propiedad, custodia, tenencia o decisión sobre el animal, ni condicionará o sustituirá el correspondiente proceso de adopción.

ARTÍCULO 10. INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y EVALUACIÓN. La información generada con ocasión de la implementación de la estrategia será reportada y consolidada mediante los mecanismos e instrumentos definidos en el marco del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (Sinapyba), procurando la utilización de los sistemas de información existentes y evitando la creación de plataformas paralelas.

La información deberá permitir el seguimiento de los siguientes aspectos:

1. Número y características generales de los animales entregados en adopción.
2. Número y tipo de incentivos otorgados.
3. Permanencia de los animales en los hogares adoptantes.
4. Retornos y sus principales causas.
5. Número de animales priorizados beneficiados.
6. Fuentes generales de financiación.
7. Resultados del seguimiento posadopción y del bienestar de los animales adoptados.

Las entidades públicas ejecutoras publicarán anualmente resultados agregados en sus sitios web o en los medios institucionales disponibles y reportarán la información correspondiente mediante los mecanismos establecidos por el SINAPYBA.

Las organizaciones privadas que participen en la ejecución de la estrategia entregarán la información correspondiente a la entidad pública con la cual hayan celebrado el convenio, contrato, alianza o instrumento jurídico respectivo, de acuerdo con las obligaciones pactadas.

El tratamiento de los datos personales se sujetará a la legislación vigente. La información

publicada deberá presentarse de manera agregada o anonimizada y no podrá incluir la dirección, ubicación precisa ni otros datos que permitan identificar a las personas o a los hogares adoptantes.

PARÁGRAFO. La evaluación de la estrategia tendrá en cuenta, entre otros aspectos, la reducción del tiempo promedio de permanencia de los animales bajo custodia, el porcentaje de adopciones sostenidas, las causas de retorno, los incentivos entregados y los resultados de bienestar animal.

ARTÍCULO 11. Incentivos por la adopción y el apadrinamiento responsable. Con el propósito de promover la adopción y el apadrinamiento responsable de animales de compañía, las personas que acrediten haber realizado alguna de estas acciones, de conformidad con los mecanismos de certificación establecidos en la presente ley, podrán acceder a los siguientes incentivos:

1. Incentivo en instituciones de educación superior. Las instituciones de educación superior de naturaleza privada podrán establecer, dentro de sus políticas institucionales, descuentos en el valor de la matrícula o en otros derechos pecuniarios a favor de los estudiantes que acrediten haber adoptado o apadrinado responsablemente un animal de compañía. El porcentaje, condiciones, vigencia y requisitos del beneficio serán determinados por cada institución, sin que pueda trasladarse al estudiante el valor del descuento mediante cobros adicionales.
2. Incentivo en prelación de empate en exámenes de ingreso a instituciones públicas o privadas de educación superior. Las instituciones de educación superior dentro de su autonomía universitaria podrán establecer como criterio de desempate en los resultados de los exámenes de ingreso la presentación del certificado de adopción o apadrinamiento expedido por las entidades responsables del proceso de adopción o apadrinamiento señalados en la presente ley.
3. Incentivo para el acceso a becas educativas. Las instituciones de educación superior dentro de su autonomía universitaria podrán establecer como criterio de preferencia para la adjudicación de becas el certificado de adopción o apadrinamiento expedido por las entidades responsables del proceso de adopción o apadrinamiento señalado en la presente ley.
4. Descuento por una sola vez de rebaja del cinco (5%) en el valor de la expedición del pasaporte que solicite durante los dos (2) años siguientes a la expedición de la certificación de adopción o apadrinamiento de que trata la presente ley. Este valor se descontará del valor del pasaporte que se destina a la Nación.

Parágrafo 1º. La acreditación de la adopción o del apadrinamiento responsable se realizará mediante certificación expedida por la entidad pública, establecimiento, fundación u organización debidamente habilitada para tal efecto, conforme a los requisitos que determine la reglamentación.

Parágrafo 2º. El acceso a los incentivos previstos en el presente artículo estará sujeto a que la adopción o el apadrinamiento se mantengan bajo las condiciones de responsabilidad y bienestar animal establecidas en la presente ley y sus normas reglamentarias.

ARTÍCULO 12. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional, bajo el liderazgo conjunto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y con la participación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades competentes que integran el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA), reglamentará la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación.

La reglamentación establecerá, entre otros aspectos:

1. Los requisitos mínimos para acceder a los incentivos.
2. Los protocolos de adopción, seguimiento posadopción y retorno seguro.
3. Los criterios objetivos para la priorización de animales y la focalización de los incentivos.
4. Los estándares técnicos y sanitarios aplicables a los alimentos, medicamentos, bienes y servicios entregados.
5. Las reglas de trazabilidad, registro, seguimiento, reporte y evaluación.
6. Los mecanismos para prevenir la obtención fraudulenta de incentivos.
7 Los procedimientos para la exclusión del acceso a los incentivos, con garantía del debido proceso.
8. Los lineamientos diferenciales para los municipios de categorías 4, 5 y 6 y para las zonas rurales o de difícil acceso.
9. Los criterios, procedimientos y mecanismos aplicables a la devolución de bienes o al reintegro de su valor por utilización indebida de los apoyos, con garantía del debido proceso y reglas objetivas para determinar su cuantía.

PARÁGRAFO. La falta de expedición de la reglamentación no suspenderá ni impedirá la continuidad de los programas, jornadas y procesos de adopción responsable que adelanten las entidades u organizaciones responsables de los procesos de adopción, de conformidad con sus competencias y capacidades y con la legislación vigente.

ARTÍCULO 13. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 383 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la adopción responsable de animales de compañía, se establecen incentivos en especie y servicios de bienestar animal, y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DE LA INICIATIVA

El proyecto tiene por objeto promover la adopción responsable de animales domésticos de compañía que se encuentren bajo custodia de entidades u organizaciones responsables de los procesos de adopción y sean susceptibles de adopción, mediante una estrategia de incentivos temporales en especie y servicios, acciones de educación para la tenencia responsable, articulación interinstitucional y mecanismos de seguimiento posadopción.

Los incentivos podrán comprender alimentación, valoración médico-veterinaria, vacunación, desparasitación, esterilización, identificación, orientación y elementos básicos de cuidado. Estos apoyos tendrán carácter estrictamente temporal y estarán sujetos a la disponibilidad de bienes, servicios, recursos y alianzas. En ningún caso se entregarán en dinero ni darán lugar a una prestación periódica, un subsidio permanente o un derecho automático para quien adopte.

El proyecto establece, además, criterios diferenciados para promover la adopción de animales que enfrentan mayores dificultades para encontrar hogar -geriátricos, con discapacidad, con enfermedades crónicas controladas, con permanencia prolongada en albergues o con vínculos que aconsejen su adopción conjunta- y contempla, de manera independiente, la posibilidad de focalizar los incentivos en hogares idóneos con barreras económicas para asumir los costos iniciales, sin que la situación económica sea, por sí sola, motivo para negar una adopción.

Finalmente, busca fortalecer la coordinación entre la Nación, las entidades territoriales, los centros de bienestar animal, los refugios, las universidades, los profesionales veterinarios y el sector privado, aprovechando la infraestructura y las capacidades ya existentes. Con ello se espera aumentar las adopciones efectivas y sostenibles, reducir los retornos y prevenir nuevos casos de abandono.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

A. Antecedentes

La protección animal en Colombia ha tenido una evolución jurídica e institucional importante, en particular desde el reconocimiento de los animales como seres sintientes y la consolidación de deberes específicos de protección a cargo del Estado y de la sociedad. Dentro de ese proceso, la adopción responsable se ha consolidado como una de las principales alternativas para dar protección a los animales abandonados, perdidos, rescatados o vulnerables, al permitir su incorporación a un entorno familiar adecuado y reducir su permanencia en centros de bienestar animal, hogares de paso y refugios.

El país cuenta hoy con un marco normativo relativamente reciente y en evolución, descrito con mayor detalle en el apartado de marco legal. Este marco ha fortalecido principalmente las etapas de rescate, atención temporal, esterilización y promoción de la adopción.

Algunas entidades territoriales y organizaciones de protección animal ya han ensayado jornadas, campañas y apoyos puntuales para facilitar la adopción, con resultados alentadores pero desiguales: su alcance depende, en últimas, de las capacidades institucionales y presupuestalesde cada territorio y de la disponibilidad de donaciones y alianzas. De ahí surge la necesidad de unos lineamientos nacionales que articulen esos esfuerzos dispersos.

B. Problema que se pretende atender

El abandono, la pérdida y la tenencia irresponsable de animales de compañía afectan su bienestar y generan, además, consecuencias para la convivencia ciudadana, la salud pública y la capacidad operativa de las entidades territoriales y de las organizaciones que los protegen. Cuando un animal permanece por tiempo prolongado en un centro de bienestar animal, un hogar de paso o un refugio, aumenta la presión sobre la infraestructura y los recursos disponibles, y se limita la capacidad de esas organizaciones para recibir nuevos animales en condición de abandono o riesgo.

El problema, entonces, no está tanto en la etapa previa a la adopción, donde ya existen mecanismos de atención, albergue y esterilización, sino en la transición misma: el paso del animal desde el cuidado temporal hacia un hogar estable y adecuado. Ahí aparecen, al menos, tres dificultades concretas.

La primera es económica: los costos iniciales de alimentación, adecuación del entorno, atención veterinaria, medicamentos, identificación y elementos básicos de cuidado, aunque forman parte de las responsabilidades normales de la tenencia, tienden a concentrarse justo en las primeras semanas, cuando pueden aplazar o incluso desincentivar la decisión de adoptar en personas y hogares que, por lo demás, reúnen condiciones razonables para hacerlo.

La segunda tiene que ver con la desigualdad entre los propios animales: los geriátricos, aquellos con discapacidad o enfermedades crónicas controladas, los de permanencia prolongada bajo custodia y aquellos que han desarrollado vínculos sociales cuya separación podría afectar su bienestar enfrentan obstáculos adicionales para encontrar un hogar.

La tercera es la sostenibilidad del proceso una vez concretada la adopción. Entregar el animal no garantiza, por sí solo, que la adopción perdure: la falta de orientación sobre comportamiento, alimentación y salud preventiva, y el desconocimiento de las responsabilidades que implica la tenencia, pueden derivar en retornos evitables, cesiones informales o nuevos abandonos.

A esto se suma una respuesta institucional desigual entre territorios: mientras algunos municipios y distritos cuentan con centros de bienestar animal, jornadas de adopción y mecanismos de seguimiento, otros dependen casi exclusivamente del trabajo de hogares de paso, refugios y entidades privadas sin ánimo de lucro. Cualquier estrategia nacional tiene que ser lo bastante flexible para acomodarse a esa diversidad.

Por último, conviene anotar que incorporar incentivos a la adopción no está exento de riesgos si no se acompaña de controles adecuados: sin requisitos de idoneidad, trazabilidad y seguimiento podrían presentarse adopciones motivadas únicamente por el interés en los bienes o servicios ofrecidos, solicitudes fraudulentas, comercialización de lo entregado, reproducción del animal con fines económicos o abandono posterior.

En síntesis, el problema que busca atender esta iniciativa no es simplemente aumentar el número de adopciones, sino mejorar las condiciones para que esas adopciones sean responsables y perduren en el tiempo: reduciendo las barreras iniciales, priorizando a los animales con mayores dificultades, focalizando los apoyos temporales y reforzando la orientación y el seguimiento durante la adaptación.

C. Justificación de la medida

La adopción responsable es, como ya se dijo, una alternativa de protección para animales abandonados, perdidos, rescatados o vulnerables. Pero para que funcione de manera sostenible necesita ir acompañada de medidas que faciliten la adaptación del animal, fortalezcan la capacidad de cuidado de quien adopta y reduzcan el riesgo de retorno, cesión irregular o abandono. Ahí es donde entran los incentivos temporales que propone este proyecto.

Conviene ser claro sobre lo que estos incentivos no son: no se trata de pagarle a nadie por adoptar, ni de trasladar de manera permanente al Estado la responsabilidad de sostener al animal. Son apoyos iniciales, limitados en el tiempo y verificables -alimento por un periodo determinado, servicios médico-veterinarios, vacunación, desparasitación, esterilización, identificación, medicamentos en los casos que corresponda, orientación y elementos básicos- pensados para acompañar la etapa inicial de adaptación, especialmente durante los primeros meses.

Entregarlos principalmente en especie o mediante servicios, y no en dinero, no es un detalle menor: facilita la trazabilidad, permite verificar su destinación real y reduce el riesgo de que los recursos terminen utilizándose para fines distintos al bienestar del animal.

La estrategia tiene, además, un componente de focalización: los incentivos podrán dirigirse a hogares idóneos que enfrenten barreras económicas para asumir los costos iniciales, sin que la situación económica sea, por sí sola, un criterio para aprobar o negar la adopción.

También incorpora una priorización a favor de los animales que enfrentan mayores dificultades para encontrar un hogar -geriátricos, con discapacidad, con enfermedades crónicas controladas, de permanencia prolongada o con vínculos que aconsejen una adopción conjunta-. Esta priorización no constituye un trato discriminatorio, sino una diferenciación razonable basada en criterios objetivos de bienestar animal y vulnerabilidad.

Las salvaguardas frente al fraude y el abandono -la evaluación de idoneidad, el acta o contrato de adopción, la identificación individual, el seguimiento posadopción, la trazabilidad de los apoyos y el mecanismo de retorno seguro- completan el diseño.

Institucionalmente, la propuesta se apoya en el SINAPYBA y aprovecha la infraestructura, las jornadas de adopción, los sistemas de información y las capacidades ya existentes; por eso no requiere crear una nueva entidad ni una estructura paralela. Respeta también la autonomía territorial, pues su implementación será progresiva y estará condicionada a las competencias, capacidades y disponibilidad presupuestal de cada entidad territorial, lo que permitirá esquemas diferenciados para los municipios con menor capacidad operativa y financiera.

Finalmente, la posibilidad de celebrar alianzas con universidades, profesionales médico-veterinarios, productores y comercializadores de alimentos e insumos, empresas y organizaciones de cooperación permite ampliar las fuentes de apoyo y promover la corresponsabilidad social, con sujeción a las apropiaciones disponibles y a las normas presupuestales, contractuales, sanitarias, contables y de control aplicables.

III. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

A. Fundamento Constitucional

La presente iniciativa encuentra respaldo en los artículos 8°, 58, 79, 80, 95 numeral 8, 150 y 154 de la Constitución Política.

El artículo 8° impone al Estado y a las personas el deber de proteger las riquezas naturales de la Nación; el artículo 58 reconoce la función social y ecológica de la propiedad; los artículos 79 y 80

consagran el derecho a un ambiente sano y el deber estatal de proteger la diversidad e integridad del ambiente; y el numeral 8 del artículo 95 impone a todas las personas el deber de proteger los recursos naturales.

La Corte Constitucional ha leído estos mandatos, en conjunto, como fundamento del deber de protección animal y de la facultad del legislador para adoptar medidas dirigidas a prevenir el maltrato y promover el bienestar animal. Los artículos 150 y 154, por su parte, sustentan la competencia del Congreso y la iniciativa legislativa de sus miembros para tramitar proyectos como este.

La promoción de la adopción responsable mediante incentivos temporales desarrolla, en consecuencia, ese deber constitucional de protección animal, siempre que su implementación respete la autonomía territorial, la sostenibilidad fiscal, la intimidad, el debido proceso y los demás principios constitucionales aplicables.

B. Marco Legal

El ordenamiento jurídico colombiano contiene ya varias disposiciones que reconocen a los animales como seres sintientes, previenen el maltrato, promueven su bienestar y fijan responsabilidades institucionales y ciudadanas frente a su protección. Este proyecto se integra a ese marco y lo complementa con medidas específicas de adopción responsable.

La Ley 84 de 1989, que adoptó el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, sentó las bases generales para prevenir y sancionar el maltrato animal y consagró deberes de cuidado, alimentación y trato adecuado.

La Ley 1774 de 2016 modificó el Código Civil, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y la propia Ley 84, y reconoció expresamente que los animales son seres sintientes que merecen especial protección contra el sufrimiento y el dolor causados por el ser humano; incorporó, además, los principios de protección animal, bienestar animal y solidaridad social, de los cuales se deriva que quien tiene un animal a su cargo debe garantizarle condiciones libres de hambre, sed, malestar, dolor injustificado y miedo, y la posibilidad de manifestar su comportamiento natural.

La Ley 1801 de 2016, que expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, vinculó la tenencia de animales con la convivencia ciudadana y las competencias de las autoridades territoriales y de policía.

La Ley 2054 de 2020 modificó su artículo 119 para reforzar las responsabilidades de municipios y distritos frente a animales perdidos, abandonados, rescatados o vulnerables, ordenó habilitar lugares seguros para su atención según la capacidad financiera de cada entidad territorial, reconoció la posibilidad de apoyar refugios o fundaciones mientras no existan centros propios y -esto es especialmente relevante para el proyecto- dispuso la realización periódica de jornadas de promoción de la adopción y esterilización.

La Ley 2374 de 2024, conocida como “Esterilizar Salva”, estableció el Programa Nacional de Esterilización Quirúrgica de Gatos y Perros como medida para controlar ética y humanamente la población animal, prevenir la reproducción no controlada y contribuir a disminuir el abandono. Esta disposición complementa la adopción responsable, pues la esterilización constituye una herramienta preventiva frente al crecimiento de la población de animales en condición de calle o vulnerabilidad.

El artículo 31 de la Ley 2294 de 2023 creó el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (Sinapyba) como el conjunto de políticas, normas, programas, instituciones y actores encargados de articular la protección y el bienestar animal en el país; su organización y funcionamiento fueron reglamentados por el Decreto número 810 de 2025, que lo incorporó al Decreto número 1076 de 2015 y definió sus integrantes e instancias de coordinación. Precisamente porque el Sinapyba ya existe, este proyecto no propone un sistema paralelo, sino que desarrolla la estrategia de incentivos dentro de esa institucionalidad.

La Ley 2455 de 2025 (“Ley Ángel”) fortaleció la lucha contra el maltrato animal y actualizó el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, reforzando las medidas de prevención, atención, investigación y sanción; reconoce el abandono como una conducta contraria a la protección animal. razón por la cual este proyecto no crea un régimen sancionatorio propio, sino que remite esos casos a las autoridades y rutas ya previstas en la ley.

La Ley 2480 de 2025 (“Ley Kiara”) reguló los servicios de cuidado para animales de compañía y las obligaciones de seguridad y bienestar exigibles a quienes los prestan, disposiciones que complementan los deberes de cuidado aplicables durante la adaptación posadopción. Y la Ley 2499 de 2025 creó los Centros Regionales de Bienestar Animal, fijó lineamientos para su operación y dispuso jornadas periódicas de adopción, fortaleciendo la capacidad regional para atender animales en condición de abandono o vulnerabilidad; estos centros podrán participar directamente en los procesos de adopción y articulación que prevé el proyecto.

Por su parte, la Ley Estatutaria 1581 de 2012 fija el régimen general de protección de datos personales, aplicable a la información que se recopile de las personas adoptantes durante la evaluación de idoneidad, la focalización de incentivos y el seguimiento posadopción; las organizaciones responsables deberán observar los principios de legalidad, finalidad, libertad, veracidad, transparencia, acceso restringido, seguridad y confidencialidad, y la aceptación del seguimiento no podrá entenderse como renuncia a la intimidad, a la protección de datos o a la inviolabilidad del domicilio.

Finalmente, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que los proyectos de ley que ordenen gasto hagan explícito su impacto fiscal y acrediten su

compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este proyecto responde a esa exigencia previendo que los incentivos serán temporales, se entregarán en especie o servicios, no constituirán transferencias monetarias ni derechos adquiridos, y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y a las alianzas existentes, como se explica con más detalle en el capítulo de impacto fiscal.

C. Consideraciones

El recorrido normativo anterior muestra que Colombia ya cuenta con herramientas para reconocer a los animales como seres sintientes, sancionar el maltrato, atender el abandono, promover la esterilización y articular las actuaciones institucionales a través del Sinapyba. Lo que falta, y lo que busca aportar este proyecto, es un puente más sólido entre el albergue temporal y el hogar estable y adecuado.

Los incentivos que se proponen tienen una destinación directamente ligada al bienestar del animal, distinguen con claridad la evaluación de idoneidad de la focalización del apoyo económico, y priorizan de manera razonable -no discriminatoria- a los animales con mayores dificultades de adopción. El seguimiento posadopción se concibe como un mecanismo pedagógico y preventivo, no como vigilancia arbitraria, y el retorno seguro ofrece una salida responsable frente a la imposibilidad sobreviniente de continuar con el cuidado del animal.

Cuando los hechos configuren abandono, maltrato u otra conducta sancionable, el proyecto remite el caso a las autoridades y rutas ya existentes, sin crear un régimen sancionatorio paralelo. Y en el plano institucional, al desarrollarse dentro del Sinapyba y respetar la autonomía territorial, la propuesta no exige crear entidades, fondos o plantas de personal nuevas, ni duplica funciones ya asignadas a las autoridades nacionales o territoriales.

D. Marco Jurisprudencial

La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial consolidada según la cual la protección de los animales constituye un deber constitucional que se deriva, entre otros, de los artículos 8°, 79, 80 y 95 de la Constitución Política, así como del principio de dignidad humana, la función ecológica de la propiedad y la denominada Constitución Ecológica. En desarrollo de este mandato, el legislador se encuentra facultado para adoptar medidas razonables y proporcionadas dirigidas a prevenir el maltrato, promover el bienestar animal y fomentar formas responsables de relacionamiento entre los seres humanos y los animales.

En la Sentencia C-666 de 2010, la Corte Constitucional determinó que la protección de los animales hace parte de los deberes que la Constitución impone tanto al Estado como a las personas. La corporación señaló que los animales son seres capaces de sentir dolor y que, por consiguiente, existe un deber de evitar sufrimientos innecesarios y de limitar las prácticas que impliquen crueldad o maltrato.

Esta decisión constituye uno de los principales fundamentos jurisprudenciales de la presente iniciativa, pues permite entender que la actuación estatal en materia de bienestar animal no debe limitarse a sancionar las conductas de maltrato una vez ocurridas, sino que también puede comprender medidas preventivas, educativas y de promoción, como aquellas orientadas a facilitar la adopción responsable y reducir el abandono.

Posteriormente, mediante la Sentencia C-283 de 2014, la Corte declaró ajustada a la Constitución la prohibición del uso de animales silvestres en circos. En esa providencia reiteró que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer medidas de protección animal, incluso cuando estas puedan incidir sobre determinadas actividades económicas, siempre que persigan una finalidad constitucionalmente legítima y respeten criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Por su parte, en la Sentencia C-467 de 2016, al examinar las modificaciones introducidas por la Ley 1774 de 2016 al Código Civil, la Corte reconoció que la clasificación patrimonial aplicable a los animales no elimina su condición de seres sintientes ni los deberes especiales de protección que de ella se derivan. En consecuencia, las facultades jurídicas ejercidas sobre los animales se encuentran limitadas por el deber de garantizar su bienestar y evitar el maltrato y el sufrimiento injustificado.

En la Sentencia C-045 de 2019, relacionada con la caza deportiva, la Corte profundizó en el alcance del mandato constitucional de protección animal y sostuvo que las actividades que ocasionen la muerte o el sufrimiento de animales exclusivamente con fines recreativos no encuentran una justificación constitucional suficiente. Esta providencia reafirmó que la protección animal es una finalidad constitucional relevante que puede sustentar decisiones legislativas de prevención y restricción.

Asimismo, en la Sentencia C-148 de 2022, al estudiar disposiciones relacionadas con la pesca deportiva, la Corte reiteró que la protección animal constituye un límite constitucional a las actuaciones humanas y que el ordenamiento no debe admitir prácticas que produzcan sufrimiento o muerte animal cuando su finalidad sea exclusivamente recreativa. La decisión consolidó el deber de avanzar progresivamente en la protección de los animales y de interpretar las disposiciones legales de conformidad con su condición de seres sintientes. De esta línea jurisprudencial pueden extraerse los siguientes criterios relevantes para el proyecto de ley:

1. La protección de los animales constituye un deber constitucional exigible al Estado y a las personas.
2. La condición de los animales como seres sintientes impone el deber de prevenir

el dolor, el abandono, el maltrato y los sufrimientos innecesarios.

3. El Congreso de la República cuenta con un margen amplio de configuración para establecer medidas preventivas, educativas y de promoción del bienestar animal.
4. Las políticas públicas pueden fomentar comportamientos responsables mediante incentivos, acompañamiento, educación y articulación institucional, sin limitarse a la imposición de sanciones.
5. Las medidas adoptadas deben respetar los principios de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad, debido proceso y sostenibilidad fiscal.
6. El deber de protección animal debe armonizarse con las competencias de las entidades territoriales, la autonomía administrativa y la disponibilidad presupuestal.

En ese contexto, la creación de una estrategia para promover la adopción responsable, acompañada de incentivos temporales en especie y servicios, desarrolla el mandato constitucional de protección animal mediante instrumentos preventivos y de promoción. La iniciativa no convierte la adopción en una obligación ni reconoce automáticamente un derecho económico a favor de las personas adoptantes, sino que establece mecanismos de apoyo sujetos a requisitos de idoneidad, focalización, seguimiento, disponibilidad presupuestal y reglamentación.

La medida también guarda correspondencia con el principio de proporcionalidad, debido a que los incentivos son temporales, se entregan en especie o mediante servicios de bienestar animal y se orientan principalmente a superar los costos iniciales que pueden dificultar la adopción. Al mismo tiempo, el proyecto contempla mecanismos de seguimiento y garantiza que cualquier exclusión del acceso a los incentivos esté precedida de un procedimiento que respete el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción.

E. Marco Normativo Internacional

Colombia no ha ratificado ningún tratado universal que regule de manera integral la adopción de animales de compañía. Sí existen, sin embargo, instrumentos internacionales de carácter ambiental, sanitario y técnico que reconocen la relación entre bienestar animal, salud pública, protección ambiental y desarrollo sostenible; conviene distinguir entre los compromisos vinculantes que Colombia ha ratificado y las resoluciones o estándares técnicos que funcionan, más bien, como criterios orientadores de política pública.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994, aunque no regula directamente la adopción de animales de compañía, ofrece un marco general sobre la responsabilidad estatal frente a la fauna y el equilibrio ambiental; en esa lógica, promover la tenencia y la adopción responsables contribuye indirectamente a reducir el abandono y la reproducción no controlada, fenómenos que también pueden afectar los ecosistemas.

La Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA), antes (OIE) incluye en su Código Sanitario para los Animales Terrestres estándares de bienestar animal y manejo de poblaciones caninas que recomiendan, entre otras cosas, promover la tenencia responsable, identificar y registrar a los animales, educar a la ciudadanía, controlar la reproducción por métodos humanitarios, garantizar atención veterinaria y adoptar o reubicar responsablemente a los animales, con participación de autoridades, veterinarios y organizaciones sociales. Son estándares técnicos, no obligaciones exigibles, pero constituyen una referencia útil para diseñar políticas que integren adopción, esterilización, atención veterinaria y seguimiento.

En la misma línea se inscribe el enfoque de "Una Salud", impulsado conjuntamente por la OMS, la FAO, el PNUMA y la OMSA, que reconoce la estrecha relación entre salud humana, salud animal, sanidad vegetal e integridad de los ecosistemas; la adopción responsable, la atención veterinaria inicial, la vacunación y el seguimiento posadopción que propone este proyecto contribuyen, precisamente, a esa mirada integral.

También son relevantes la Resolución 5/1 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (2022), que vincula el bienestar animal con el desarrollo sostenible sin crear obligaciones jurídicas directas, y la Agenda 2030, cuyos Objetivos de Desarrollo Sostenible 3 (salud y bienestar), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 15 (vida de ecosistemas terrestres) y 17 (alianzas para lograr los objetivos) se relacionan, cada uno a su manera, con la prevención de zoonosis, la convivencia ciudadana, la protección de la fauna silvestre y la articulación entre actores públicos, privados y comunitarios.

En conjunto, estos instrumentos no imponen un modelo específico de incentivos, pero sí respaldan la conveniencia de políticas integrales, preventivas y sostenibles en materia de bienestar animal, en línea con lo que propone esta iniciativa.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo establecido en el artículo 182 de la Constitución Política, los artículos 286 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 y la Ley 2003 de 2019, corresponde a los congresistas declarar los conflictos de intereses que puedan surgir con ocasión del trámite de una iniciativa legislativa.

Se considera que la discusión y votación del presente proyecto de ley no genera, en principio, conflictos de intereses, debido a que sus disposiciones son de carácter general, impersonal y abstracto y están dirigidas a promover la adopción responsable y el bienestar de los animales de compañía, sin reconocer beneficios particulares, actuales y directos a favor de congresistas determinados.

La posibilidad de acceder a los incentivos previstos en la iniciativa se encuentra sujeta al cumplimiento de requisitos generales, criterios de idoneidad, reglas de focalización, disponibilidad presupuestal y procedimientos de adopción definidos por las autoridades y organizaciones responsables. En consecuencia, la sola condición de propietario, tenedor o adoptante de un animal de compañía no configura, por sí misma, un conflicto de intereses.

Sin perjuicio de lo anterior, deberá analizarse cada situación particular. Podría presentarse un conflicto de intereses cuando un congresista, su cónyuge o compañero permanente, sus familiares en los grados establecidos por la ley o alguna persona jurídica con la cual tenga una relación relevante puedan obtener un beneficio particular, actual y directo como consecuencia de la aprobación de la iniciativa. Esto podría ocurrir, por ejemplo, cuando exista un interés económico directo en una organización, establecimiento veterinario, proveedor de alimentos, operador o entidad que eventualmente pueda ser contratada o seleccionada para ejecutar los incentivos.

En estos casos, corresponderá al congresista examinar las circunstancias concretas y, cuando haya lugar, declarar el impedimento respectivo conforme al régimen constitucional y legal vigente. La descripción anterior no constituye una relación taxativa y no exime a cada congresista del deber de identificar y declarar cualquier interés particular, actual y directo que pueda afectar su imparcialidad durante el trámite legislativo.

V. IMPACTO FISCAL.

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que los proyectos de ley que ordenen gasto hagan explícito su impacto fiscal y acrediten su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este proyecto lo satisface de la siguiente manera.

Su implementación puede generar costos asociados con el otorgamiento temporal de incentivos en especie, la prestación de servicios veterinarios, la orientación a las personas adoptantes, el seguimiento posadopción, la gestión de información y las actividades de divulgación y educación ciudadana. Como ya se explicó, la iniciativa no crea un fondo especial, una nueva entidad ni una planta de personal, y no implica transferencias monetarias directas ni subsidios permanentes; los incentivos serán temporales, se entregarán en especie o mediante servicios, y su implementación será gradual, focalizada y condicionada a las apropiaciones que se incorporen en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos de las entidades territoriales que decidan participar.

Las medidas podrán financiarse con apropiaciones presupuestales de las entidades competentes, recursos incorporados en las respectivas leyes, ordenanzas o acuerdos anuales de presupuesto, convenios y alianzas con entidades públicas, organizaciones de protección animal, instituciones de educación superior y actores del sector privado, recursos de cooperación nacional e internacional, y donaciones u otras fuentes permitidas por el ordenamiento jurídico.

La reglamentación y ejecución de la estrategia deberán ajustarse al Marco Fiscal y al Marco de Gasto de Mediano Plazo y a las reglas presupuestales aplicables; el Gobierno nacional determinará, dentro de sus competencias, las condiciones de implementación y la gradualidad de las medidas, sin que la expedición de esta ley implique una apropiación automática de recursos. La participación de tas entidades territoriales será facultativa y estará sujeta a sus propias competencias y disponibilidad presupuestal, de manera que la ley no les impone obligaciones de gasto sin una fuente de financiación.

Durante el trámite legislativo podrá solicitarse concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para precisar los costos, las fuentes de financiación y la compatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin que la ausencia de dicho concepto impida, por sí sola, la discusión del proyecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. Bogotá D. C., 1991.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 5ª de 1992. *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"*.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 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"*.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 165 de 1994. *"Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica"*.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 576 de 2000. *"Por la cual se expide el Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia y la zootecnia"*.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 819 de 2003. *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1581 de 2012. *"Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales"*.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1774 de 2016. *"Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones"*.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1801 de 2016. *"Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".*

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2003 de 2019. *"Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones", en materia de conflicto de intereses de los congresistas.*

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2054 de 2020. *"Por la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones", relacionadas con el bienestar de animales domésticos y la atención de animales en situación de abandono.*

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2294 de 2023. *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Artículo 31, Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (Sinapyba).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2374 de 2024. *"Por la cual se crea el Programa Nacional de Esterilización Quirúrgica de Gatos y Perros como medida de protección animal, ambiental y de salud pública, y se dictan otras disposiciones".*

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2455 de 2025. *"Por la cual se fortalece la lucha contra el maltrato animal y se actualiza el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, Ley 84 de 1989-Ley Ángel-".*

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2480 de 2025. *"Por medio de la cual se regulan los servicios de cuidado para animales de compañía, se protegen los derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones -Ley Kiara-".*

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 2499 de 2025. *"Por la cual se crean los Centros Regionales de Bienestar Animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones".*

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto número 1076 de 2015. *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible".*

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto número 810 de 2025. *"Por el cual se adiciona el Capítulo 3A al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1076 de 2015",* en lo relacionado con la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (Sinapyba).

Jurisprudencia

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-666 de 2010. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-283 de 2014. Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-467 de 2016. Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-045 de 2019. Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-148 de 2022. Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera.

Instrumentos y documentos internacionales

NACIONES UNIDAS. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro, 1992. Aprobado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Resolución A/RES/70/1.

'Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Nueva York, 2015.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE.

Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Resolución 5/1. "Nexo entre el bienestar animal, el medio ambiente y el desarrollo sostenible". Nairobi, 2022.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL (OMSA). Código Sanitario para los Animales Terrestres. Capítulo 7.7, "Gestión de poblaciones caninas". París, versión vigente.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD; ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE; ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL Plan de Acción Conjunto sobre Una Salud 2022-2026. Ginebra, 2022.

Fuentes institucionales de consulta

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Relatoría y buscador de jurisprudencia. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Gestor Normativo. Disponible en: www.funcionpublica.gov.co.

SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL DE BOGOTÁ. Régimen Legal de Bogotá Disponible en: www.alcaldiabogota.gov.co.

SECRETARIA GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. Base de datos de leyes y antecedentes legislativos. Disponible en: www.secretariasenado.gov.co.

SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN NORMATIVA -SUIN-JURISCOL-.

Ministerio de Justicia y del Derecho. Disponible en: www.suin-juriscol.gov.co. ORGANIZACIÓN

MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL (OMSA). Normas internacionales y Código Sanitario para los Animales Terrestres. Disponible en:

www.woah.org.

De los Honorables Congresistas,

ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ
Representante a ~~la Cámara~~
Departamento de Antioquia



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 458 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se amplía la cobertura territorial del mecanismo de obras por impuestos a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, se incluyen proyectos declarados de importancia nacional estratégicos para la reactivación económica y social de la nación, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General Cámara de Representantes

E. S. D.

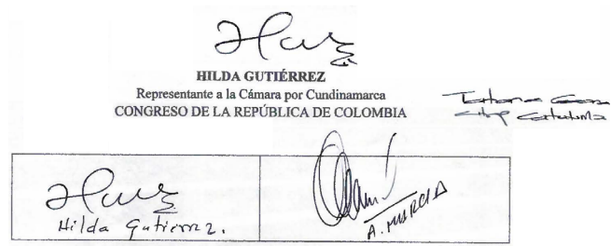
Referencia: **Proyecto de ley para radicación.**

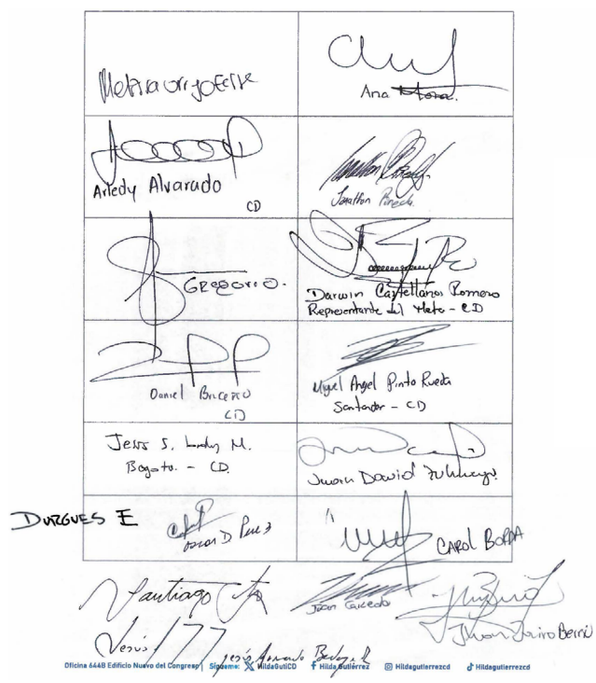
En virtud del artículo 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 6° numeral 2°, 139, 140, 145, de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *"por medio de la cual se amplía la cobertura territorial del mecanismo de obras por impuestos a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, se incluyen proyectos declarados de importancia nacional estratégicos para la reactivación económica y social de la nación, y se dictan otras disposiciones"*.

Por lo anterior, se solicita darle el trámite correspondiente indicado en el artículo 144 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

HILDA GUTIÉRREZ
Representante a la Cámara por Cundinamarca
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA





PROYECTO DE LEY NÚMERO 458 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se amplía la cobertura territorial del mecanismo de obras por impuestos a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, se incluyen proyectos declarados de importancia nacional estratégicos para la reactivación económica y social de la nación, y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto ampliar la cobertura territorial del mecanismo de Obras por Impuestos, previsto en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, con el fin de permitir la financiación y ejecución de proyectos de inversión de trascendencia social en los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, que contribuyan al cierre de brechas territoriales, al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al fortalecimiento de su infraestructura y capacidad de desarrollo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 800-1. OBRAS POR IMPUESTOS. Las personas naturales o jurídicas

obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el afio o período gravable inmediatamente anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos diez (33.610) UVT, podrán celebrar convenios con las entidades públicas del nivel nacional, por los que recibirán a cambio títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta, en los términos previstos en la presente disposición. Los compromisos de inversión adquiridos en estos convenios no podrán superar el treinta por ciento (30%) del patrimonio contable del contribuyente, para lo cual se tendrá en cuenta el patrimonio del año inmediatamente anterior a la suscripción de los mismos. En caso de que los aspirantes no hayan tenido ingresos en el año inmediatamente anterior por encontrarse en período improductivo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) podrá autorizar la realización de los proyectos a los que se refiere la presente disposición, si verifica que el contribuyente puede otorgar garantías suficientes para la ejecución del proyecto, a través de sus vinculados económicos o de entidades financieras o aseguradoras de reconocida idoneidad.

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), **en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en los demás municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, de conformidad con la Ley 617 de 2000 y las normas que la modifiquen o sustituyan, así como en los proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social dela Nación**, relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva, vivienda de interés social rural y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso.

También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a ochenta y cinco mil (85.000) habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a treinta y uno (31) de diciembre de 2022.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, **en los demás municipios de categoría cuarta, quinta y sexta de conformidad con la Ley 617 de 2000 y las normas que la modifiquen o sustituyan, así como en los proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación,** así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente Artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Para el desarrollo del presente mecanismo de pago del impuesto sobre la renta se tendrán en cuenta los siguientes aspectos y procedimientos:

1. Manifestación de interés por parte del contribuyente. En cualquier momento, el contribuyente que pretenda optar por el mecanismo previsto en la presente disposición podrá seleccionar de la lista de iniciativas o del banco de proyectos publicado por la ART, una o más iniciativas o proyectos, para lo cual deberá contar con la aprobación de su junta directiva o del órgano que haga sus veces y manifestarlo mediante escrito dirigido a la ART y a la Entidad Nacional Competente del sector del proyecto a desarrollar. En la misma manifestación deberá informar desde qué etapa de estructuración va a desarrollar el proyecto y los gastos de pre-inversión y mantenimiento, en el caso de requerirse, adjuntando una propuesta de costos de estas etapas, así como la actualización y posibles ajustes al proyecto. En los casos en que el contribuyente haya propuesto un proyecto, este tendrá prioridad para la ejecución del mismo siempre que cumpla con todos los requisitos previstos en la presente disposición, a menos que un tercero ofrezca mejores condiciones para su realización, en cuyo caso, la ART y la Entidad Nacional Competente realizarán la valoración de las

propuestas e informarán los resultados a los contribuyentes.

2. Estructuración de iniciativas por parte del Contribuyente. En los casos en que el contribuyente haya manifestado el interés de estructurar una iniciativa la entidad nacional competente deberá indicar y aprobar los estudios, diseños, costos y tiempos, que debe realizar y cumplir el contribuyente para presentar la iniciativa con el lleno de requisitos necesarios para iniciar el proceso de viabilidad, evento en el cual estos costos serán incluidos en el valor total del proyecto.
3. Viabilización de iniciativas. Posterior a la manifestación del interés por parte del contribuyente sobre una o más iniciativas, la Entidad Nacional Competente y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizarán los trámites necesarios para emitir los conceptos de viabilidad del o los proyectos conforme con la normatividad vigente.
4. Aprobación para la suscripción del convenio. Emitidos los conceptos de viabilidad del proyecto, la ART aprobará mediante acto administrativo la suscripción del convenio para la ejecución del proyecto, contra el cual no procederá recurso alguno.
5. Suscripción del convenio. Posterior a la aprobación por parte de la ART, la Entidad Nacional competente procederá a la suscripción del convenio con el contribuyente, para la ejecución del proyecto. Por medio de dicho convenio, el contribuyente se comprometerá a desarrollar el proyecto a cambio de una remuneración que será pagada por medio de Títulos para la Renovación del Territorio (TRn, una vez sea entregado el proyecto a satisfacción a la entidad nacional competente. En los casos en que la ejecución del proyecto sea superior a un (1) año, el convenio podrá prever el pago contra la entrega de los hitos que se establezcan en el mismo. El convenio estará regido por el régimen aquí previsto y en su defecto por las normas de derecho privado.
6. Reglas del Convenio. La celebración del convenio estará sujeta a las siguientes reglas:

a) Interventoría La Entidad Nacional Competente determinará los casos en los que se requiera la contratación de una interventoría sobre el bien o servicio, cuyo valor deberá estar incluido dentro del costo del proyecto, caso en el cual deberá ser seleccionada y contratada por la Entidad Nacional Competente. Los pagos de la interventoría los realizará el contratista conforme con lo pactado en el convenio de obras por impuestos.

b) Supervisión. La Entidad Nacional Competente realizará la supervisión del convenio de obras por impuestos y del contrato de interventoría.

c) Garantías. La Entidad Nacional Competente deberá establecer la suficiencia de las garantías para amparar como mínimo el cumplimiento del proyecto, la estabilidad de la obra o calidad y correcto funcionamiento de los bienes según corresponda.

El contratista deberá constituir las garantías exigidas para la ejecución del proyecto, en caso de realizarlo directamente, o deberá exigirle a los terceros dichas garantías en los términos definidos en el convenio. En todo caso, las garantías constituidas deben ser aprobadas por la Entidad Nacional Competente. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago o por revocatoria unilateral y deberán ser aprobadas por la Entidad Nacional Competente al proyecto de inversión.

d) Naturaleza de los recursos para la ejecución del proyecto. Los contribuyentes realizarán los proyectos con recursos propios, cuyo tratamiento corresponderá a la naturaleza jurídica del contribuyente.

e) Subcontratos. En caso que el contribuyente deba subcontratar con terceros para la realización del proyecto, a dichos contratos les será aplicable el régimen de contratación correspondiente a la naturaleza jurídica del contribuyente y no vincularán a las entidades públicas que suscriban el convenio principal.

f) Condiciones del Convenio y de los subcontratos. El Convenio y los subcontratos que deba suscribir el contribuyente para la ejecución del mismo deberán ser realizados a precios de mercado. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales se dará cumplimiento a la presente disposición, así como los casos que exijan la contratación de una gerencia de proyecto.

En caso de que los subcontratos sean celebrados con vinculados económicos del suscriptor, el respectivo convenio señalará las condiciones bajo las cuales se garantizará la transparencia en la ejecución y la definición de los costos del proyecto.

g) Ejecución directa por parte del contribuyente. En caso de que el mismo contribuyente desarrolle el proyecto, los bienes y servicios que incorpore serán valorados a precios de mercado, de acuerdo con lo previsto en el literal anterior.

h) Tratamiento tributario y contable de los convenios celebrados. Los convenios celebrados de acuerdo con lo previsto en la presente disposición, tendrán el tratamiento tributario y contable que les corresponda según su naturaleza y las normas que resulten aplicables. En tal medida, los convenios se entenderán efectuados en

desarrollo de la actividad productora de renta del contribuyente, quien para estos efectos no necesitará ampliar su objeto social. Sin perjuicio de lo anterior, los convenios no estarán sometidos a retención y/o autorretención en la fuente a título del impuesto sobre la renta.

Las obras por impuestos no tendrán derecho a los beneficios establecidos en los artículos 258-1 y demás consagrados en el Estatuto Tributario.

i) Modificaciones y adiciones. Cualquier ajuste en el proyecto que implique la modificación del convenio de obras por impuestos, deberá ser aprobado por la Entidad Nacional Competente previo visto bueno de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El convenio preverá, además, los efectos de los eventos eximentes de responsabilidad, así como la matriz de riesgos del convenio.

El convenio desarrollará los efectos de los eximentes de responsabilidad de fuerza mayor y caso fortuito. El Gobierno nacional establecerá el procedimiento para su declaratoria.

j) Cesiones. Los convenios de obras por impuestos podrán ser cedidos previa la aprobación de la Entidad Nacional Competente.

k) Incumplimiento. En el convenio se pactarán las multas y sanciones aplicables por el incumplimiento del contratista. Para su imposición, la Entidad Nacional Competente del proyecto de inversión, deberá aplicar el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 o la que la modifique o sustituya.

l) Régimen jurídico aplicable y solución de controversias contractuales. Los convenios celebrados de conformidad con la presente disposición se regirán por las normas de derecho privado. En los convenios podrán incluirse cláusulas compromisorias que se regirán por lo establecido en la Ley 1563 de 2012 o la que la modifique o sustituya.

m) Publicidad. En un sitio notoriamente visible para el público ubicado en las inmediaciones del proyecto respectivo, el contribuyente deberá colocar una valla publicitaria en la cual informe al público el proyecto que le ha sido asignado, el nombre del ejecutor y de sus beneficiarios efectivos, el tiempo de ejecución y la página web donde se encuentren los detalles del proyecto. La valla deberá mantenerse aún en caso de incumplimiento, durante el tiempo de ejecución del proyecto según el caso y el tiempo adicional que se indique en el convenio.

n) Títulos para la Renovación del Territorio (TRT). Autorícese al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la emisión de los TRI, los cuales serán usados como contraprestación de las obligaciones derivadas de los convenios de obras por impuestos. Dichos títulos tendrán la calidad de negociables. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de los TRT y los requisitos para su emisión.

Los TRT una vez utilizados, computarán dentro de las metas de recaudo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estos títulos, podrán ser utilizados por su tenedor para pagar hasta el 50% del impuesto sobre la renta y complementarios.

PARÁGRAFO 1°. Las personas jurídicas que tengan deudas por concepto del impuesto sobre la renta, podrán asumir el pago de las mismas a través de los TRT.

PARÁGRAFO 2°. El mecanismo previsto en el presente artículo podrá ser usado de manera conjunta por varios contribuyentes para la realización de un mismo proyecto.

PARÁGRAFO 3°. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará el cupo máximo de aprobación de proyectos, a cargo de los cuales se podrán celebrar los convenios establecidos en la presente regulación.

PARÁGRAFO 4°. Los contribuyentes no podrán realizar proyectos a los que se refiere la presente disposición, que correspondan a los que deban ejecutar en virtud de mandato legal. acto administrativo o decisión judicial. Adicional a lo anterior, las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria, no podrán desarrollar proyectos de infraestructura física que tengan relación de causalidad con su actividad generadora de renta.

PARÁGRAFO 5°. La presente disposición será reglamentada, en su integridad, en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

PARÁGRAFO 6°. La referencia al mecanismo de obras por impuestos realizada por el artículo 285 de la Ley 1955 de 2019 entiéndase hecha a este artículo.

PARÁGRAFO 7°. Derogado por el artículo 96 de la Ley 2277 de 2022.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así.

ARTÍCULO 238. OBRAS POR IMPUESTOS. Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientas diez (33.610) UVT podrán efectuar el pago de hasta el cincuenta por ciento(50 %) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en

los municipios ubicados en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), **así como en los demás municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, así como en los proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social dela Nación,** de conformidad con la Ley 617 de 2000 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. Los proyectos deberán encontrarse debidamente aprobados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y estar relacionados con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial.

Para este fin. la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizado el Banco de Proyectos a realizar en los municipios pertenecientes a las ZOMAC, **en los demás municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, así como en los proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación,** que cuenten con viabilidad técnica y presupuestal, priorizados según el mayor impacto que puedan tener en la disminución de las brechas de inequidad, la reactivación económica y social y el fortalecimiento institucional de estos territorios, y que puedan ser ejecutados con los recursos tributarios provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer proyectos distintos a los consignados en el Banco de Proyectos, los cuales deberán someterse a la aprobación de la Agencia.

El contribuyente que opte por la forma de pago aquí prevista deberá seleccionar el proyecto o proyectos a los cuales decide vincular sus impuestos, dentro de los tres primeros meses del año siguiente al respectivo período gravable, para lo cual deberá contar con la aprobación de su junta directiva y manifestarlo mediante escrito dirigido al Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Director de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), junto con la propuesta de actualización y posible ajuste del proyecto. La Agencia de Renovación del Territorio (ART), previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberá aprobar el proyecto seleccionado por el contribuyente teniendo en cuenta la priorización que le corresponda.

Una vez aprobada la vinculación del pago al proyecto o proyectos seleccionados, el contribuyente asumirá la realización de la obra en forma directa y deberá cumplir las siguientes obligaciones:

1. Depositar el monto total del valor de los impuestos a pagar mediante esta forma en una fiducia con destino exclusivo a la ejecución de la obra objeto del proyecto. En el decreto anual de plazos se indicará el plazo máximo para cumplir oportunamente con esta obligación, so pena de efectuar el pago mediante los procedimientos normales, con los respectivos intereses de mora tributarios.
2. Presentar el cronograma que involucre la preparación del proyecto, la contratación de terceros y la ejecución de la obra, hasta su entrega final en uso y/o operación.
3. Celebrar con terceros los contratos necesarios para la preparación, planeación y ejecución del proyecto y la construcción de la obra, de acuerdo con la legislación privada. Dentro de dichos contratos deberá incluirse la contratación de una gerencia de proyecto con personal profesional debidamente calificado, responsable de soportar los actos previos que demande la preparación y contratación de los demás terceros, así como la administración de la ejecución y construcción de la obra. Toda la contratación deberá efectuarse mediante licitación privada abierta.

Los contratistas solo estarán vinculados con el contribuyente en los términos legales del respectivo contrato. En consecuencia, no existirá ninguna responsabilidad por parte del Estado, directa, solidaria o subsidiaria, en caso de incumplimiento de lo pactado por parte del contratante.

4. Exigir a los contratistas la constitución, a favor de la Nación, de las pólizas necesarias para garantizar, con posterioridad a la entrega de la obra final, su realización técnica de acuerdo con las exigencias del proyecto y su estabilidad, con una vigencia no inferior a cuatro (4) años contados a partir de la entrega de la obra final en uso y/o operación.
5. Dar inicio a las actividades de ejecución y construcción en los términos que para el efecto señale la reglamentación.
6. Entregar la obra totalmente construida y en disposición para su uso y/o funcionamiento, junto con la conformidad de la debida satisfacción por parte del interventor, dentro del término previsto en el cronograma. Lo anterior, salvo que se presenten circunstancias de fuerza mayor debidamente probadas que afecten el cumplimiento de lo programado, en cuyo caso se requerirá que la autoridad competente en la materia y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), o sus delegados según lo establezca el reglamento, acepten la prórroga que resulte necesaria para la entrega final de la obra, previa certificación del interventor.

El incumplimiento de los términos inicialmente previstos y/o de los correspondientes a las ampliaciones generará a cargo del contribuyente intereses de mora tributarios, liquidados sobre la parte proporcional al monto del impuesto pendiente de ejecución y al tiempo de demora en la entrega final de la obra.

7. Autorizar a la fiducia, al momento de su constitución, para que una vez se produzca la entrega final de la obra se proceda a reembolsar a la Nación los rendimientos financieros que se hubieren originado durante la permanencia de los recursos en el patrimonio autónomo, así como cualquier saldo que llegare a quedar del monto inicialmente aportado. Este reembolso deberá efectuarse una vez se produzca la entrega final de la obra en operación.

La interventoría de la ejecución de la obra estará a cargo de las entidades nacionales competentes en relación con la obra por desarrollar, las cuales deberán sujetarse a la respectiva reglamentación. En todo caso, el valor de la interventoría deberá estar incluido dentro del presupuesto general del proyecto que contenga la obra por ejecutar.

La obligación tributaria se extinguirá en la fecha en que se produzca la entrega de la obra totalmente construida y en disposición para su uso y/o funcionamiento, junto con la conformidad de la debida satisfacción por parte del interventor. Lo anterior, sin perjuicio de los intereses de mora previstos en el presente artículo.

Si llegare a presentarse alguna circunstancia que implique el incumplimiento definitivo de la obligación de construcción de la obra, el contribuyente deberá cancelar el monto del impuesto pendiente de ejecutar mediante las modalidades ordinarias de pago previstas en el Estatuto Tributario, junto con los intereses de mora tributarios causados desde el momento en que se produzca tal hecho y sin perjuicio de la facultad de cobro coactivo que la ley le asigna a la DIAN. En este evento, igualmente procederá a entregar en forma inmediata al Estado la obra realizada hasta dicho momento, sin tener derecho a reembolso alguno. Todo lo anterior, sin perjuicio de la sanción por incumplimiento de la forma de pago, equivalente al cien por ciento (100 %) del valor ejecutado.

Para efectos de las funciones y procedimientos contenidos en este artículo que deba desarrollar la ART en coordinación con el DNP y otras entidades que, por su experticia en el tema, deban vincularse, el Gobierno nacional deberá expedir la reglamentación que corresponda en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

PARÁGRAFO 1°. Al mecanismo de pago previsto en el presente artículo podrán acogerse las personas jurídicas que sean deudoras de multas, sanciones y otras obligaciones de tipo sancionatorio a favor de entidades públicas del orden nacional.

PARÁGRAFO 2°. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que decidan financiar directamente proyectos de inversión en infraestructura en las ZOMAC que superen el cincuenta por ciento (50 %) del impuesto a cargo a que hace referencia el inciso primero podrán acogerse al procedimiento establecido en el presente artículo para el desarrollo de proyectos aprobados por la Agencia de Renovación del Territorio, previo visto bueno del DNP. En este caso, el monto total de los aportes efectivos e irrevocables de los recursos a la fiducia de destino exclusivo podrá ser usado como descuento efectivo en el pago de hasta el cincuenta por ciento (50 %) del impuesto sobre la renta y complementarios liquidado en el año gravable. Este descuento deberá efectuarse en cuotas iguales durante un período de diez (10) años contados a partir del inicio de la ejecución del proyecto. Cuando el porcentaje de pago del impuesto sea insuficiente para descontar la cuota del respectivo año, la DIAN podrá autorizar el descuento de un porcentaje superior. En el caso de presentar pérdidas fiscales en un determinado período, el término para efectuar la totalidad del descuento por el valor total del proyecto podrá extenderse por un máximo de cinco (5) años adicionales, sin perjuicio del término de compensación de pérdidas.

PARÁGRAFO 3°. La financiación de los proyectos podrá efectuarse de manera conjunta por varios contribuyentes, quienes podrán seleccionar el mecanismo de pago del impuesto de renta o el descuento del mismo respecto de los montos aportados, de conformidad con lo aquí dispuesto.

PARÁGRAFO 4°. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente un cupo máximo de aprobación de proyectos para ser financiados por el mecanismo establecido en el presente artículo. Este cupo será priorizado y distribuido entre los municipios beneficiarios por la Agencia de Renovación del Territorio, previo visto bueno del DNP.

PARÁGRAFO 8°. El mecanismo de pago de Obras por Impuestos de que trata el presente artículo será aplicable en los territorios PDET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, siempre y cuando se cumplan las previsiones de que trata el Capítulo II del Decreto Ley 893 de 2017. De cumplirse lo establecido en el presente parágrafo, no se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni se tendrá en cuenta el monto total de los recursos correspondiente al impuesto sobre la renta a cargo de las personas jurídicas domiciliadas en el Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. En cualquier caso, deberán cumplirse los requisitos establecidos por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 o el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, según corresponda.

PARÁGRAFO 9°. Cuando se presenten circunstancias de fuerza mayor, debidamente probadas, que conlleven al incumplimiento definitivo de la entrega de la obra totalmente construida y en disposición para su uso y/o funcionamiento dentro de los términos inicialmente previstos y/o de los correspondientes a las ampliaciones, la entidad nacional competente expedirá el acto administrativo debidamente motivado que así lo declare, previa comprobación del hecho que configura la circunstancia de fuerza mayor que

implica el incumplimiento definitivo, y lo notificará al contribuyente y a la fiduciaria, conforme con lo previsto en la Ley 1437 de 2011. En este evento, la sociedad fiduciaria liquidará el patrimonio autónomo, certificará los gastos de administración de la fiducia y los valores ejecutados e incorporados, atendiendo el informe del interventor y la aprobación de la entidad nacional competente; consignará a la DIAN los saldos producto de la liquidación del patrimonio autónomo, mediante recibo de pago con cargo al período del impuesto de renta al que el contribuyente vinculó al mecanismo, y consignará los rendimientos financieros propiedad de la Nación a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. Igualmente, el contribuyente procederá a entregar en forma inmediata a la entidad nacional competente la obra realizada hasta dicho momento, sin tener derecho a reembolso alguno.

El valor así trasladado será informado a la DIAN, anexando la respectiva constancia del traslado de los rendimientos financieros propiedad de la Nación a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, el acto administrativo en firme que declara el incumplimiento definitivo y la constancia de recibo de la obra. La DIAN extinguirá la obligación tributaria imputando a la obligación principal los valores consignados por la fiduciaria y el valor certificado por la fiduciaria como ejecutado, incluidos los gastos de administración de la fiducia. El Gobierno nacional reglamentará la presente disposición.

Artículo 4°. Asistencia técnica. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el marco de sus competencias, prestarán asistencia técnica a los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta para la identificación, formulación y estructuración de proyectos susceptibles de ser financiados mediante el mecanismo de Obras por Impuestos, así como para su incorporación al banco de proyectos correspondiente. Esta asistencia estará orientada a fortalecer las capacidades institucionales de los municipios y facilitar el acceso efectivo al mecanismo.

Artículo 5°. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en el marco de sus competencias, realizará los ajustes normativos y operativos necesarios para la implementación de lo dispuesto en la presente ley, incluyendo la actualización de la reglamentación y del Manual Operativo de Obras por Impuestos, dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO Y SÍNTESIS DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley modifica el artículo 800-1 del Estatuto Tributario y el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, que son las dos disposiciones que hoy regulan el pago del impuesto sobre la renta mediante la ejecución directa de obras públicas, figura conocida como Obras por Impuestos. La reforma es acotada. No altera el límite del cincuenta por ciento del impuesto a cargo, ni el cupo anual que aprueba el Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS), ni las reglas de viabilización, interventoría, garantías y entrega de las obras. Interviene en un solo punto, el de los territorios donde el mecanismo puede operar.

En la actualidad esos territorios son, en lo esencial, los municipios ZOMAC y PDET, con las habilitaciones adicionales que el Legislador ha incorporado de manera puntual. La iniciativa agrega, con un criterio general y verificable, a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, y a los proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y social de la Nación. Dispone además que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presten asistencia técnica a esos municipios, y que el Gobierno nacional actualice la reglamentación y el Manual Operativo dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la ley.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 permitió que las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta pagaran hasta el cincuenta por ciento de su impuesto a cargo invirtiendo directamente en proyectos de trascendencia social en los municipios ubicados en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). Esas zonas comprenden 344 municipios, definidos por el Decreto número 1650 de 2017.[1] Los proyectos deben ser aprobados por la ART, con visto bueno del DNP, y estar relacionados con agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o infraestructura vial.

Años después, el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, en la redacción del artículo 79 de la Ley 2010 de 2019, creó una segunda modalidad. Los contribuyentes obligados a llevar contabilidad, con ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, pueden celebrar convenios con entidades públicas del nivel nacional y recibir a cambio Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), negociables y aplicables al pago de hasta el cincuenta por ciento del impuesto sobre la renta. Los compromisos de inversión no pueden superar el treinta por ciento del

[1] Decreto número 1650 de 2017, que define los municipios ZOMAC.

patrimonio contable del contribuyente. El artículo 285 de la Ley 1955 de 2019 también se refirió al mecanismo, y el parágrafo 6 del artículo 800-1 aclara que esa referencia se entiende hecha a este artículo.

La Ley 2277 de 2022 modificó los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 (artículo 26) y derogó su parágrafo 7 (artículo 96). Más tarde, el artículo 294 de la Ley 2294 de 2023 dio al inciso segundo su redacción actual.2 Esa redacción importa a este proyecto porque muestra que el criterio territorial no es cerrado. Además de los municipios ZOMAC y PDET, admite proyectos en jurisdicciones que no son ZOMAC pero que, a juicio de la ART, resulten estratégicos para la reactivación económica o social de esas zonas, e incorpora a los departamentos de la Amazonía colombiana con población inferior a 85.000 habitantes, certificada a 31 de diciembre de 202[2]. A ello se suma la regla especial para Buenaventura que recoge el parágrafo 8° del artículo 238. El Legislador ha ido ampliando el listado caso por caso. El proyecto propone hacerlo con un criterio general.

El régimen está reglamentado, entre otros, por los Decretos número 1147 de 2020 y 1458 de 2023.

III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La iniciativa se apoya en varios mandatos de la Constitución Política. El artículo 1° define a Colombia como república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. El inciso segundo del artículo 13 impone al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. El artículo 311 asigna al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa, la prestación de los servicios públicos que determine la ley y la construcción de las obras que demande el progreso local. El artículo 334 habilita la intervención del Estado en la economía para mejorar la calidad de vida y lograr una distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. Y el artículo 366 declara que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida son finalidades sociales del Estado, con la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable como objetivo fundamental de su actividad.

En el plano legal, la competencia del Congreso para modificar este régimen se desprende del numeral 12 del artículo 150 de la Constitución, que le atribuye la facultad de establecer contribuciones fiscales, y la iniciativa de los congresistas, del artículo 140 de la Ley 5ª de 1992. La categorización de los municipios, criterio que el proyecto incorpora, está regulada en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 617 de 2000, por el Decreto Ley 2106 de 2019 y por la Ley Orgánica 2423 de 2024.[3]

IV. JUSTIFICACIÓN

A. Un criterio de entrada pensado para otro problema

El mecanismo se diseñó para llevar inversión a los municipios más golpeados por el conflicto armado. Ese propósito sigue vigente y los resultados lo respaldan. Lo que plantea este proyecto es que la afectación por el conflicto no tiene por qué ser la única puerta de acceso a una herramienta que financia agua potable, energía, salud, educación y vías, cuando hay municipios con restricciones fiscales severas que no son ZOMAC ni PDET.

Una operación aritmética sencilla da la dimensión del vacío. El DNP ha señalado que 967 de los 1.102 municipios del país, el 88 %, están en sexta categoría.[4] Los municipios ZOMAC son 344 y, de los 170 municipios PDET, solo tres no son ZOMAC, de modo que la unión de ambos listados cubre 347 municipios.[5] Aun suponiendo que todos ellos fueran de sexta categoría, al menos 620 municipios de esa categoría quedan por fuera del mecanismo.

B. Lo que muestran los resultados

Según la ART, en el período de gobierno 2022-2026 y con corte a diciembre de 2025, el mecanismo financió 387 proyectos por más de $3,1 billones, 218 en municipios PDET y 169 en municipios ZOMAC.[6] La Fundación Ideas para la Paz reporta, en cifras acumuladas desde 2018, más de $4,07 billones en 527 proyectos y 291 municipios, con cerca del 69 % de los recursos en municipios PDET y una base empresarial que pasó de 27 compañías en 2018 a 277 en 2025.[7] El cupo anual ha crecido de manera sostenida. La FIP lo ubica en $800.000 millones en 2023, $1 billón en 2024 y $1,1 billones en 2025 y 2026, y la ART informó para 2026 un cupo ordinario de $1,145 billones, repartido en $600.000 millones

2 Ley 2294 de 2023, artículo 294.

3 Ley 136 de 1994, artículo 6, modificado por el artículo 2° de la Ley 617 de 2000, por el artículo 153 del Decreto Ley 2106 de 2019 y por la Ley Orgánica 2423 de 2024.

4 Departamento Nacional de Planeación (DNP), Resolución 0005 del 2 de enero de 2024.

5 Decreto Ley 893 de 2017, que crea los PDET. Las cifras de municipios PDET y ZOMAC corresponden a las que publica el portal obrasximpuestos.com.

6 Agencia de Renovación del Territorio (ART), micrositio Obras por Impuestos, sección Noticias (consulta de octubre de 2026).

7 Fundación Ideas para la Paz (FIP), Miguel Suárez P., "Obras por Impuestos: el modelo que transformó regiones y ahora inspira una apuesta de reconstrucción", 21 de septiembre de 2026. Las cifras son acumuladas desde 2018.

para la opción fiducia y $545.000 millones para la opción convenio.[8]

Esos resultados no son homogéneos. La FIP registra que 25 municipios PDET y 28 ZOMAC no han recibido un solo proyecto, y recoge una constatación del DNP según la cual las empresas tienden a preferir los municipios con mejores condiciones de seguridad y mayor facilidad de ejecución.[9] En otras palabras, el mecanismo funciona, pero pertenecer a un listado territorial no garantiza que la inversión llegue. Es razonable esperar que la dificultad sea mayor en municipios pequeños y con poca capacidad de estructuración, y por eso el proyecto no se limita a ampliar el listado. Su artículo 4° dispone asistencia técnica de la ART y el DNP.

La ampliación del universo elegible no modifica el tamaño del cupo. Lo fija cada año el CONFIS, y el parágrafo 4 del artículo 238 ya dispone que sea priorizado y distribuido entre los municipios por la ART, con visto bueno del DNP. La reforma le da a esa autoridad más municipios entre los cuales decidir, no más recursos.

C. Por qué la categoría municipal

La categorización es un criterio objetivo y de fácil verificación. Conforme al artículo 6 de la Ley 136 de 1994, los municipios se clasifican por población, ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) y situación geográfica. Pertenecen a la cuarta categoría los de población entre 20.001 y 30.000 habitantes, con ICLD anuales superiores a 25.000 y hasta 30.000 salarios mínimos legales mensuales. A la quinta, los de 10.001 a 20.000 habitantes, con ICLD superiores a 15.000 y hasta 25.000 salarios mínimos. A la sexta, los de hasta 10.000 habitantes, con ICLD no superiores a 15.000 salarios mínimos.[10] Dicho de otro modo, la ley ya mide cada año la capacidad fiscal propia de cada municipio, y las tres categorías más bajas reúnen a los que menos recursos de libre destinación generan para financiar su infraestructura.

El procedimiento le da solidez al criterio. Cada alcalde debe expedir, antes del 31 de octubre, el decreto que fija la categoría del año siguiente con base en las certificaciones de la Contraloría General de la República sobre ICLD y del DANE sobre población, y si no lo hace la categoría la fija la Contaduría General de la Nación. Ningún municipio puede subir o bajar más de dos categorías de un año a otro. En el proceso de noviembre de 2025, la CGN categorizó de manera subsidiaria a 286 distritos y municipios mediante la Resolución número 338 del 28 de noviembre de ese año.[11]

D. Relación con el Decreto Legislativo 1389 de 2026

El 9 de septiembre de 2026, en desarrollo del estado de emergencia declarado mediante el Decreto número 1261 de 2026 tras el terremoto del 10 de agosto, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 1389, que creó de manera temporal una modalidad especial de Obras por Impuestos para la reconstrucción. Esa modalidad opera en los municipios comprendidos en la emergencia, sean o no ZOMAC o PDET, y comparte el cupo con el régimen ordinario, al que no reemplaza.[12]

Este proyecto no compite con esa medida ni la reproduce. El decreto responde a una calamidad concreta y tiene vigencia limitada. La iniciativa, en cambio, introduce una regla permanente para el régimen ordinario. Con todo, el decreto deja una enseñanza. Mostró que el límite territorial del mecanismo es una decisión de política y no un elemento de su arquitectura, y que puede ajustarse sin rehacer el resto. Al Congreso le corresponde adoptar, con carácter definitivo y con un criterio distinto al del daño por el sismo, una decisión análoga para los municipios de menor capacidad fiscal. Como ambas modalidades comparten cupo, conviene que la ART y el DNP cuenten con criterios claros de priorización, asunto que el artículo 5 remite a la reglamentación.

E. Proyectos declarados de importancia nacional

El proyecto incluye también los proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y social de la Nación. La inclusión sigue una lógica que el Legislador ya aceptó en el inciso segundo del artículo 800-1, que admite proyectos fuera de las ZOMAC cuando, según concepto de la ART, resulten estratégicos para la reactivación económica o social de esas zonas. La diferencia está en la escala, porque aquí el criterio se mide frente a la Nación y no frente a un conjunto de municipios.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO

Artículo 1°. Fija el objeto de la ley, que es ampliar la cobertura territorial del mecanismo previsto en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, para permitir la financiación y ejecución de proyectos de trascendencia social en los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta.

---

8 Información de la ART sobre el cupo ordinario de 2026 (comunicado del 7 de abril de 2026), según la reproduce el portal obrasximpuestos.com.

9 Fundación Ideas para la Paz (FIP), Miguel Suárez P., "Obras por Impuestos: el modelo que transformó regiones y ahora inspira una apuesta de reconstrucción", 21 de septiembre de 2026. Las cifras son acumuladas desde 2018.

10 Ley 136 de 1994, artículo 6, modificado por el artículo 2 de la Ley 617 de 2000, por el artículo 153 del Decreto Ley 2106 de 2019 y por la Ley Orgánica 2423 de 2024.

11 Contaduría General de la Nación (CGN), comunicado del 5 de enero de 2026 sobre la Resolución 338 del 28 de noviembre de 2025.

12 Decreto Legislativo 1389 del 9 de septiembre de 2026, expedido en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 1261 de 2026.

Artículo 2°. Modifica el artículo 800-1 del Estatuto Tributario. Conserva íntegros los procedimientos, las reglas del convenio, los TRT y los parágrafos. Los cambios están en los incisos segundo y tercero. En el segundo se agregan, a los municipios ZOMAC y PDET, los demás municipios de categorías cuarta, quinta y sexta conforme a la Ley 617 de 2000 y las normas que la modifiquen o sustituyan, así como los proyectos declarados de importancia nacional que resulten estratégicos para la reactivación económica y social de la Nación. En el tercero se ajusta el alcance de la lista de iniciativas y del banco de proyectos que lleva la ART.

Artículo 3°. Modifica el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 en el mismo sentido, en sus incisos primero y segundo. Se mantienen los sectores en los que pueden ejecutarse los proyectos, el procedimiento de la fiducia, las obligaciones del contribuyente, el régimen de incumplimiento y los parágrafos vigentes.

Artículo 4°. Ordena a la ART y al DNP prestar asistencia técnica a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta para la identificación, formulación y estructuración de proyectos y para su incorporación al banco de proyectos.

Artículo 5°. Encarga al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP y la ART, los ajustes normativos y operativos para implementar la ley, incluida la actualización del Manual Operativo, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia.

Artículo 6°. Dispone la vigencia a partir de la promulgación y la derogatoria de las disposiciones contrarias.

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que todo proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios explicite su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La Corte Constitucional ha precisado, en la sentencia C-502 de 2007, reiterada en la C-441 de 2009, que esas exigencias son parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, que la carga de demostrar la incompatibilidad de un proyecto con el Marco Fiscal recae inicialmente en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que la omisión de su concepto no configura un vicio de trámite.[13]

Lo anterior no exime a los autores de un análisis propio. El proyecto no crea un beneficio nuevo, no eleva el porcentaje del impuesto que puede pagarse mediante obras y no modifica el cupo, que seguirá aprobando el CONFIS conforme al parágrafo 3 del artículo 800-1 y al parágrafo 4 del artículo 238. El techo del gasto tributario asociado al mecanismo depende, entonces, de una decisión anual del Gobierno nacional que esta ley no toca. Lo que se amplía es el número de municipios entre los cuales puede distribuirse ese cupo. Además, los TRT, una vez utilizados, computan dentro de las metas de recaudo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), según el literal n del numeral 6 del artículo 800-1.

Subsiste, desde luego, un efecto fiscal. Cada peso que se paga mediante una obra es un peso que no ingresa por la vía ordinaria, y la inversión así financiada podría sustituir gasto que el Estado tendría que asumir con otros recursos. Esa sustitución es la razón de ser del mecanismo, pero debe cuantificarse. Los autores solicitarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el concepto de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y lo incorporarán al trámite.

VII. INICIATIVA LEGISLATIVA

El inciso segundo del artículo 154 de la Constitución reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. El proyecto no decreta una exención. No reduce la tarifa del impuesto sobre la renta, no excluye ingresos ni crea descuentos. El monto del impuesto sigue siendo el mismo y se extingue mediante la entrega de la obra aprobada, de modo que, si el contribuyente incumple de manera definitiva, debe pagar el impuesto pendiente con intereses de mora. Se trata de una modalidad de extinción de la obligación tributaria sometida al control de la ART, el DNP y el CONFIS. Sobre el alcance de la reserva, la Corte Constitucional ha señalado que el texto superior somete a iniciativa gubernamental los proyectos que decreten exenciones, sin que exista una restricción constitucional equivalente para otros beneficios tributarios.[14]

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento del artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se describen las circunstancias que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación del proyecto.[15] El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como la situación en la que la discusión o votación de un proyecto pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. Esta iniciativa establece reglas de alcance general sobre la cobertura territorial de un mecanismo de pago de impuestos, por lo que, en principio, el interés del congresista coincide con el de los electores y no se configura un beneficio particular, actual y directo.

No obstante, cada congresista deberá evaluar su situación personal. Podrían encontrarse en una circunstancia que amerite declarar impedimento quienes, o cuyos familiares dentro de los grados que fija la ley, sean contribuyentes que cumplan los requisitos para celebrar convenios de Obras por Impuestos, o tengan intereses en empresas

---

13 Corte Constitucional, sentencias C-502 de 2007 y C-441 de 2009.

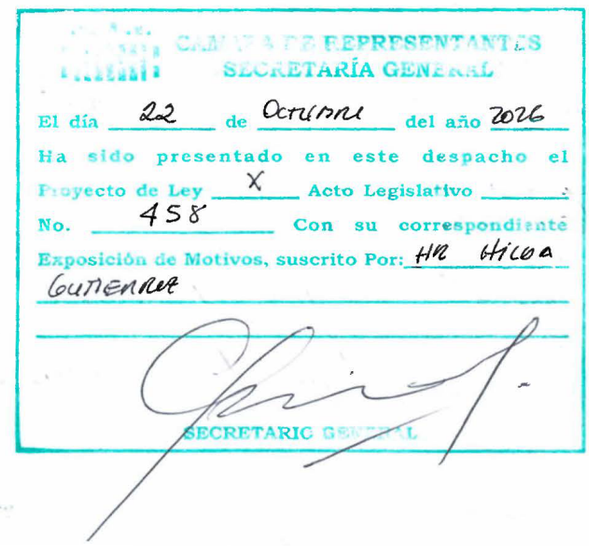
14 Corte Constitucional, sentencia C-804 de 2001.

15 Ley 2003 de 2019, artículo 3°, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992.

que ejecuten esos proyectos o en municipios que resulten beneficiados. Corresponde a cada congresista, con arreglo al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, declararse impedido cuando considere que se encuentra en alguno de esos supuestos.

Firmas,





CONTENIDO

Gaceta número 1644 - lunes, 26 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 383 de 2026 Cámara, por medio de la cual se promueve la adopción responsable de animales de compañía, se establecen incentivos en especie y servicios de bienestar animal, y se dictan otras disposiciones. 1

Proyecto de Ley número 458 de 2026 Cámara, por medio de la cual se amplía la cobertura territorial del mecanismo de obras por impuestos a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, se incluyen proyectos declarados de importancia nacional estratégicos para la reactivación económica y social de la nación, y se dictan otras disposiciones. 14

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026