

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 1 de 19

PROYECTO DE ACUERDO NÚM. 063 DE 2026 19 DE OCTUBRE DE 2026

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL MECANISMO «DONACIONES PARA ANIMALES POR IMPUESTOS» COMO INCENTIVO EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, SE AUTORIZA SU IMPLEMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 1 y 4 del artículo 313 y el artículo 338 de la Constitución Política, el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, y

CONSIDERANDO QUE:

1. El numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política reconoce a las entidades territoriales el derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. El numeral 4 del artículo 313 de la Constitución Política atribuye a los concejos la función de votar los tributos locales, y el artículo 338 de la Constitución Política exige que los acuerdos fijen directamente los elementos de los impuestos.
2. El artículo 294 de la Constitución Política prohíbe a la ley conceder exenciones o tratamientos preferenciales sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales. El artículo 38 de la Ley 14 de 1983 permite a los municipios otorgar exenciones por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, de conformidad con los planes de desarrollo municipal. El artículo 7 del Acuerdo 044 de 2008, Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga, reproduce esa regla.
3. El artículo 3 de la Ley 1774 de 2016 consagra los principios de protección al animal, bienestar animal y solidaridad social. Conforme al principio de solidaridad social, previsto en el literal c del artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, el Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 2 de 19

4. El artículo 1 de la Ley 2054 de 2020 tiene por objeto atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono de animales, mediante el apoyo a refugios y fundaciones legalmente constituidas que rescatan, albergan, esterilizan y entregan animales en adopción.
5. El artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 800-1 del Estatuto Tributario Nacional, adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019, crearon el mecanismo de obras por impuestos, que permite a los contribuyentes pagar parte del impuesto sobre la renta mediante inversión directa en proyectos de trascendencia social. El artículo 287 del Acuerdo 927 de 2024 del Concejo de Bogotá adoptó un mecanismo similar para los impuestos distritales, sujeto a la autorización del Consejo Distrital de Política Fiscal y a la reglamentación de la administración.
6. Mediante el Acuerdo 024 de 2019 el Concejo Municipal adoptó la Política Pública de Protección y Bienestar Animal. Mediante el Acuerdo 020 de 2025 ordenó registrar y caracterizar los hogares de paso, albergues y refugios de animales domésticos, y mediante el Acuerdo 029 de 2025 fijó una inversión mínima anual de 81.000 UVT para la protección y el bienestar animal.
7. El diagnóstico del Plan de Desarrollo 2026-2027, radicado como Proyecto de Acuerdo 015 de 2026, reporta más de 5.000 animales en condiciones de abandono o maltrato y cerca de 30 fundaciones y refugios con capacidad limitada para atender la demanda de rescate y cuidado.
8. El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de los acuerdos que otorguen beneficios tributarios se haga explícito y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El presente acuerdo fija un tope al costo fiscal anual del incentivo y condiciona su operación al cupo que determine el Consejo Municipal de Política Fiscal, previo análisis de la Secretaría de Hacienda.

En mérito de lo expuesto,

ACUERDA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 3 de 19

Artículo Primero. Objeto. Créase el mecanismo «Donaciones para Animales por Impuestos», mediante el cual los contribuyentes del impuesto de industria y comercio del municipio de Bucaramanga podrán descontar del impuesto a su cargo una parte del valor de las donaciones que efectúen a organizaciones de protección animal para financiar proyectos de bienestar animal, en las condiciones y con los límites que establece el presente acuerdo.

Parágrafo. El mecanismo no constituye sustitución del impuesto de industria y comercio, ni autoriza al contribuyente a transferir directamente a particulares recursos que tengan la naturaleza de recursos públicos. El beneficio tributario corresponderá exclusivamente al porcentaje y límite expresamente establecidos en el presente acuerdo.

Artículo Segundo. Finalidad. El mecanismo tiene por finalidad movilizar recursos privados hacia la atención de los animales en condición de vulnerabilidad, fortalecer los hogares de paso, albergues y refugios, y complementar la ejecución de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal adoptada mediante el Acuerdo 024 de 2019.

Artículo Tercero. Definiciones. Para los efectos del presente acuerdo se adoptan las siguientes definiciones:

- Donación elegible: la transferencia a título gratuito e irrevocable, en dinero o en especie y sin contraprestación para el donante, que se efectúa a una entidad beneficiaria con destino a un proyecto viabilizado. Son donaciones en especie los alimentos para animales, los medicamentos e insumos veterinarios, los servicios médicos veterinarios de esterilización, vacunación y atención, y los bienes de dotación para el alojamiento de animales.
- Entidad beneficiaria: la persona jurídica sin ánimo de lucro cuyo objeto social comprenda actividades de protección animal y que cumpla los requisitos del artículo séptimo del presente acuerdo.
- Proyecto viabilizado: el proyecto de bienestar animal presentado por una entidad beneficiaria y declarado viable por la secretaría técnica de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 4 de 19

- d) Cupo anual: el monto máximo de descuentos que pueden reconocerse por cada período gravable, fijado conforme al artículo noveno del presente acuerdo.
- e) Certificado de donación: el documento expedido por la entidad beneficiaria, firmado por su representante legal y por su revisor fiscal o contador público, que acredita la fecha, el valor, la modalidad de la donación y el proyecto al que se destinó.

CAPÍTULO II

Elementos del incentivo

Artículo Cuarto. Sujetos. Podrán acceder al descuento las personas naturales, las personas jurídicas y las sociedades de hecho contribuyentes del impuesto de industria y comercio en el municipio de Bucaramanga. No podrán acceder al descuento:

- a) Los contribuyentes del régimen simple de tributación, cuyo impuesto de industria y comercio se liquida y paga de manera consolidada en ese régimen.
- b) Los donantes que sean fundadores, asociados, miembros de los órganos de dirección o administración, representantes legales o revisores fiscales de la entidad beneficiaria, ni sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.
- c) Las personas jurídicas cuyos socios, administradores o representantes legales se encuentren en alguna de las situaciones del literal anterior respecto de la entidad beneficiaria.

Artículo Quinto. Descuento. Los contribuyentes podrán descontar del impuesto de industria y comercio a su cargo un valor equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las donaciones elegibles efectuadas durante el período gravable. El descuento no podrá exceder el veinticinco por ciento (25%) del impuesto de industria y comercio a cargo del respectivo período.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 5 de 19

Parágrafo 1. El impuesto complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil se liquidarán sobre el impuesto de industria y comercio determinado antes de aplicar el descuento.

Parágrafo 2. El descuento no genera saldo a favor susceptible de devolución o compensación. El exceso sobre el límite previsto en este artículo no podrá imputarse en períodos gravables siguientes.

Parágrafo 3. El valor de las donaciones en especie corresponderá al costo de adquisición o de producción soportado en factura electrónica o en el documento equivalente, conforme a la reglamentación.

Artículo Sexto. Temporalidad. El descuento se aplicará a las donaciones elegibles efectuadas durante los períodos gravables 2027 a 2031, ambos inclusive, conforme al artículo 38 de la Ley 14 de 1983.

Artículo Séptimo. Requisitos de las entidades beneficiarias. Podrán ser entidades beneficiarias las personas jurídicas sin ánimo de lucro legalmente constituidas cuyo objeto social comprenda actividades de protección, bienestar, rescate, rehabilitación, atención, esterilización, adopción o educación relacionadas con los animales, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Tener una antigüedad mínima de un (1) año a la fecha de la solicitud de inscripción en el mecanismo.
- b) Estar inscritas en el registro de hogares de paso, albergues o refugios de animales domésticos previsto en los artículos 3 y 7 del Acuerdo 020 de 2025, cuando desarrollen esas actividades, o, en los demás casos, en el registro de entidades beneficiarias que establezca la reglamentación del presente acuerdo.
- c) Contar con la asesoría, el acompañamiento o la supervisión de al menos un médico veterinario con tarjeta profesional, en los términos del artículo 5 de la Ley 2054 de 2020, cuando alberguen animales o cuando el proyecto implique actividades médico-veterinarias.
- d) No desarrollar actividades de reproducción o comercialización de animales con ánimo de lucro.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 6 de 19

- e) Llevar registros contables y financieros que permitan identificar las donaciones recibidas por este mecanismo y su destinación.
- f) Estar al día en las obligaciones tributarias municipales que les sean exigibles.
- g) No estar sancionadas, suspendidas o excluidas del mecanismo al momento de la solicitud.

Artículo Octavo. Proyectos elegibles. Las donaciones deberán destinarse exclusivamente a proyectos viabilizados de protección y bienestar animal que tengan una o varias de las siguientes finalidades:

- a) Esterilización, vacunación, desparasitación y atención médico-veterinaria.
- b) Rescate, recuperación y rehabilitación de animales.
- c) Alimentación de animales rescatados y suministro de medicamentos e insumos veterinarios.
- d) Adecuación y dotación de hogares de paso, albergues y refugios.
- e) Programas de adopción responsable.
- f) Programas de educación y cultura ciudadana en tenencia responsable, protección y bienestar animal.
- g) Atención de animales víctimas de maltrato, abandono u otras situaciones de vulnerabilidad.
- h) Otras actividades directamente relacionadas con la protección y el bienestar animal que determine la reglamentación, siempre que guarden relación con el objeto del presente acuerdo.

Parágrafo. La secretaría técnica de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal verificará la viabilidad técnica de los proyectos y publicará el listado de proyectos viabilizados en el portal web del municipio.

CAPÍTULO III

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 7 de 19

Control fiscal del incentivo, implementación y seguimiento

Artículo Noveno. Cupo anual y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Consejo Municipal de Política Fiscal (CONFIS), o el órgano que haga sus veces, fijará antes del 31 de diciembre de cada año el cupo anual de descuentos para el período gravable siguiente, previo análisis de impacto fiscal elaborado por la Secretaría de Hacienda y en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El cupo anual no podrá superar el cero punto cinco por ciento (0,5%) del recaudo efectivo del impuesto de industria y comercio de la última vigencia fiscal cerrada. El CONFIS podrá fijar un cupo inferior o abstenerse de fijarlo cuando las condiciones fiscales del municipio no lo permitan; en este último caso, el descuento no operará en el respectivo período gravable.

Parágrafo 1. El cupo se asignará en el orden de radicación de las solicitudes de reserva hasta agotarlo. Las donaciones efectuadas sin reserva previa de cupo no darán derecho al descuento. El cupo no utilizado en un período gravable no se acumulará para los siguientes.

Parágrafo 2. Para el período gravable 2027, el CONFIS fijará el cupo dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de la reglamentación prevista en el artículo duodécimo.

Parágrafo 3. La Secretaría de Hacienda incluirá el costo fiscal del mecanismo en la estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias que integra el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme al artículo 5 de la Ley 819 de 2003.

Artículo Décimo. Procedimiento. La reglamentación desarrollará, como mínimo, las siguientes etapas: la inscripción de las entidades beneficiarias y de sus proyectos; la declaratoria de viabilidad de los proyectos; la solicitud de reserva de cupo ante la Secretaría de Hacienda, con indicación del proyecto, la entidad beneficiaria y el valor que se donará; la realización de la donación dentro del plazo de la reserva; la expedición del certificado de donación y de la constancia de recepción; la aplicación del descuento en la declaración anual del impuesto de industria y comercio; y la conservación de los soportes.

Artículo Undécimo. Obligaciones de las entidades beneficiarias y consecuencias del incumplimiento. Las entidades beneficiarias destinarán las donaciones exclusivamente al proyecto viabilizado, rendirán un informe de ejecución a la secretaría técnica de la Política Pública y a la Secretaría de Hacienda,

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 8 de 19

publicarán la información de las donaciones recibidas y su destinación, y permitirán las verificaciones que ordene la administración municipal.

Parágrafo 1. La Secretaría de Hacienda desconocerá los descuentos que no cumplan los requisitos del presente acuerdo, conforme al régimen procedimental y sancionatorio del Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga, adoptado mediante el Acuerdo 044 de 2008, actualizado por el Acuerdo 031 de 2021 y compilado en el Decreto 040 de 2022.

Parágrafo 2. La entidad beneficiaria que expida certificados que no correspondan a la realidad o que desvíe la destinación de las donaciones quedará excluida del mecanismo durante cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones administrativas, disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar.

Artículo Duodécimo. Autorización y reglamentación. Autorízase al Alcalde de Bucaramanga para implementar el mecanismo «Donaciones para Animales por Impuestos». La Secretaría de Hacienda, en coordinación con la secretaría técnica de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal, reglamentará el procedimiento, los formatos, el certificado de donación, la valoración de las donaciones en especie y la reserva y asignación del cupo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acuerdo.

Parágrafo. La reglamentación no podrá modificar los sujetos, el porcentaje del descuento, sus límites ni la temporalidad fijados en el presente acuerdo.

Artículo Décimo Tercero. Transparencia y seguimiento. La Secretaría de Hacienda publicará cada año en el portal web del municipio el cupo fijado, el valor de los descuentos reconocidos, el número de contribuyentes que los aplicaron, las entidades beneficiarias, los proyectos financiados y el valor donado a cada uno. La administración municipal incluirá esta información en el informe semestral sobre la Política Pública de Protección y Bienestar Animal que presenta al Concejo Municipal conforme al artículo 14 del Acuerdo 024 de 2019. Antes del 30 de junio de 2031 presentará al Concejo una evaluación de resultados del mecanismo.

Artículo Décimo Cuarto. Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de su publicación.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 9 de 19

Presentado por,



CAMILO ANDRÉS MACHADO ARDILA
Concejal de Bucaramanga

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 10 de 19

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Presento a consideración del Concejo Municipal de Bucaramanga el proyecto de acuerdo “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL MECANISMO «DONACIONES PARA ANIMALES POR IMPUESTOS» COMO INCENTIVO EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, SE AUTORIZA SU IMPLEMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, que se sustenta en las razones que se exponen a continuación.

Síntesis de la iniciativa

Bucaramanga tiene más de 5.000 animales en abandono y cerca de 30 fundaciones que los atienden con capacidad limitada. El proyecto crea «Donaciones para Animales por Impuestos»: un descuento en industria y comercio igual al 50% de lo donado a organizaciones registradas, con tope del 25% del impuesto. El Concejo fija los elementos del incentivo y un techo anual; el CONFIS y la Secretaría de Hacienda deciden cada año el cupo. Así, el costo fiscal queda bajo control del gobierno municipal.

1. Objeto del proyecto

El proyecto crea un incentivo en el impuesto de industria y comercio para los contribuyentes que donen dinero, alimentos, medicamentos, servicios veterinarios o dotación a organizaciones sin ánimo de lucro de protección animal registradas en el municipio. El contribuyente descuenta del impuesto la mitad de lo que dona, dentro de un límite individual y de un cupo anual que fija el CONFIS. El mecanismo traslada a la protección animal la lógica de obras por impuestos: una parte del tributo se paga mediante un aporte directo a proyectos de interés social que la administración viabiliza y controla.

2. La protección animal depende del presupuesto público y del esfuerzo de los rescatistas

La demanda de atención supera la capacidad instalada. El diagnóstico del Plan de Desarrollo 2026-2027 estima que en el municipio existen más de 5.000 animales en condiciones de abandono o maltrato y que las cerca de 30 fundaciones y refugios que operan en el territorio reportan una capacidad limitada para atender la demanda

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 11 de 19

de rescate y cuidado.¹ El mismo documento reconoce que la respuesta institucional ha estado limitada por la insuficiencia de recursos públicos: la inversión anual pasó de cerca de \$1.920 millones antes de 2024 a más de \$4.000 millones a partir de ese año.²

El esfuerzo público es relevante, pero no alcanza. Entre 2024 y 2025 la Unidad de Bienestar Animal realizó 7.796 esterilizaciones, 13.027 atenciones integrales y 270 adopciones.³ La meta del bienio 2026-2027 es atender 30.000 animales y apoyar a 18 prestadores del servicio de atención integral de animales vulnerables, frente a una línea base de 6.⁴ El Acuerdo 029 de 2025 garantizó una inversión mínima anual de 81.000 UVT, equivalente a \$4.242.294.000 en 2026.⁵ Ese piso asegura continuidad, pero no incorpora recursos privados.

Las fundaciones, hogares de paso y rescatistas cubren la diferencia con recursos propios y con donaciones esporádicas. Las empresas de la ciudad no tienen hoy un incentivo local para dirigir aportes estables a esas organizaciones. El único incentivo vigente es nacional: el artículo 257 del Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989) concede un descuento en el impuesto sobre la renta equivalente al 25% de lo donado, pero solo para donaciones a entidades sin ánimo de lucro calificadas en el régimen tributario especial y a las entidades no contribuyentes de que tratan los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989).⁶ Bucaramanga no cuenta con un instrumento propio que vincule su principal impuesto al comercio con la protección animal.

3. De obras por impuestos a donaciones por impuestos

3.1. El modelo nacional y el modelo de Bogotá

El mecanismo de obras por impuestos nació en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, que permitió a los contribuyentes pagar hasta el cincuenta por ciento del impuesto sobre la renta a cargo mediante inversión directa en proyectos de

¹ Municipio de Bucaramanga. Proyecto de Acuerdo 015 del 16 de abril de 2026, «Por medio del cual se aprueba y adopta el Plan de Desarrollo para la vigencia 2026-2027 en el municipio de Bucaramanga», p. 159.

² Ibídem, p. 159.

³ Ibídem, p. 160.

⁴ Ibídem, tabla 65, productos 4501061 y 4501063, p. 279.

⁵ Concejo de Bucaramanga. Ac. 029/2025, art. 1. Cálculo con la UVT de \$52.374 fijada por la Resolución DIAN 000238 de 2025.

⁶ E.T., art. 257, modificado por la L. 1819/2016, art. 105.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 12 de 19

trascendencia social en los municipios más afectados por el conflicto.⁷ La Ley 2010 de 2019 adicionó el artículo 800-1 al Estatuto Tributario Nacional, que permite celebrar convenios con entidades públicas a cambio de títulos para el pago del impuesto sobre la renta.⁸

Bogotá trasladó el modelo al nivel territorial. El artículo 287 del Acuerdo 927 de 2024 creó el mecanismo de obras por impuestos para los impuestos distritales, con proyectos «definidos por la Secretaría Distrital de Planeación y autorizados por el CONFIS Distrital», y remitió los detalles a la reglamentación de la administración.⁹ La Alcaldía Mayor lo reglamentó mediante el Decreto 054 del 6 de febrero de 2025, posteriormente derogado y compilado en el Decreto 639 de 2025, Decreto Único Distrital Tributario.¹⁰ La experiencia de Bogotá muestra que un concejo puede crear el mecanismo y confiar su operación anual a la autoridad fiscal del ente territorial.

3.2. El diseño que se propone para Bucaramanga

El proyecto adapta ese modelo a la protección animal con cuatro piezas. La primera es el incentivo, cuyos elementos fija el propio Concejo: sujetos, porcentaje del descuento, límite individual y temporalidad. La segunda es el cupo anual, que fija el CONFIS con base en el análisis de la Secretaría de Hacienda, dentro de un techo del 0,5% del recaudo del impuesto de industria y comercio. La tercera es la viabilidad de los proyectos, a cargo de la secretaría técnica de la Política Pública, que asegura que las donaciones se dirijan a fines de bienestar animal. La cuarta es la reglamentación de la Secretaría de Hacienda, que define el procedimiento sin poder modificar los elementos del beneficio.

Frente a obras por impuestos, el mecanismo tiene una diferencia deliberada: el municipio no asume la totalidad de la donación. El contribuyente descuenta el 50% de lo que dona y aporta el otro 50% con su propio patrimonio. Cada peso que el municipio deja de recaudar moviliza, por tanto, otro peso privado hacia el mismo fin. Un ejemplo ilustra la operación. Un contribuyente con un impuesto a cargo de \$40.000.000 dona \$10.000.000 a un refugio registrado para un proyecto de esterilización viabilizado. Descuenta \$5.000.000, que no supera el tope de \$10.000.000 equivalente al 25% de su impuesto, y paga \$35.000.000. El refugio

⁷ L. 1819/2016, art. 238. La regla se reseña en DIAN, Oficio 905415 de 2021.

⁸ E.T., art. 800-1, adicionado por la L. 2010/2019, art. 79, y modificado por la L. 2277/2022, art. 26, y la L. 2294/2023, art. 294.

⁹ Concejo de Bogotá. Ac. 927/2024, art. 287.

¹⁰ Alcaldía Mayor de Bogotá. D. 054/2025.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 13 de 19

recibe \$10.000.000; el municipio deja de recaudar \$5.000.000; el contribuyente aporta los otros \$5.000.000.

El diseño incorpora controles contra el abuso. Excluye a los donantes vinculados con la entidad beneficiaria, exige reserva previa de cupo, certificado firmado por representante legal y revisor fiscal o contador, e informe de ejecución. Pueden participar las organizaciones sin ánimo de lucro de protección animal, y no solo los refugios: los hogares de paso, albergues y refugios deben estar inscritos en el registro del Acuerdo 020 de 2025, y las demás organizaciones, como las que se dedican a la esterilización, la atención veterinaria o la educación, en el registro que establezca la reglamentación. Las entidades deben contar con supervisión de un médico veterinario cuando alberguen animales o el proyecto implique actividades médico-veterinarias, en los términos en que el artículo 5 de la Ley 2054 de 2020 lo exige a los refugios, hogares de paso y fundaciones destinatarios de los aportes previstos en esa ley, no pueden desarrollar actividades de reproducción o comercialización con ánimo de lucro y no pueden estar sancionadas ni excluidas del mecanismo. El descuento no genera saldos a favor y no afecta la base del impuesto de avisos y tableros ni la de la sobretasa bomberil, que tiene destinación específica.

4. Fundamentos jurídicos

4.1. La autonomía tributaria del municipio permite crear el incentivo

Los municipios tienen derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir sus funciones (numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política). Los concejos votan los tributos locales (numeral 4 del artículo 313) y deben fijar directamente sus elementos (artículo 338). El artículo 294 de la Constitución Política impide a la ley conceder exenciones sobre los tributos territoriales, de modo que la decisión de otorgar un beneficio sobre el impuesto de industria y comercio corresponde al Concejo. El artículo 38 de la Ley 14 de 1983 condiciona esa facultad a dos requisitos: plazo limitado, no superior a diez años, y conformidad con el plan de desarrollo. El proyecto cumple ambos: el descuento rige para los períodos gravables 2027 a 2031 y desarrolla metas del plan de desarrollo, como se explica en el numeral 6.

El descuento propuesto es un beneficio tributario. En la sentencia C-340 de 2024, la Corte Constitucional definió el beneficio tributario como la disposición que coloca al sujeto o la actividad en una situación preferencial con fines extrafiscales, e incluyó

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 14 de 19

en esa categoría la concesión de incentivos tributarios.¹¹ Por esa razón, el proyecto se somete al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y contiene el análisis de impacto fiscal del numeral 7.

4.2. La legislación de protección animal respalda el fin del incentivo

El artículo 3 de la Ley 1774 de 2016 consagra el principio de solidaridad social, que obliga al Estado y a la sociedad a proteger a los animales en situación de peligro.¹² El artículo 1 de la Ley 2054 de 2020 orienta la acción pública al apoyo de refugios y fundaciones legalmente constituidas que rescatan, albergan, esterilizan y entregan animales en adopción. El artículo 5 de la Ley 2054 de 2020 exige que las instituciones receptoras cuenten con la asesoría o supervisión de un médico veterinario, y el artículo 6 de la Ley 2054 de 2020 asigna a la junta defensora de animales la vigilancia de los aportes en especie.¹³ El proyecto incorpora el requisito del médico veterinario para las entidades beneficiarias que alberguen animales o ejecuten proyectos con actividades médico-veterinarias.

4.3. El incentivo se articula con las normas municipales vigentes

El Acuerdo 024 de 2019 adoptó la Política Pública de Protección y Bienestar Animal y previó la participación de organizaciones sin ánimo de lucro en los programas de adopción.¹⁴ El Acuerdo 003 de 2023 creó el Fondo de Bienestar Animal. El Acuerdo 020 de 2025 definió a la persona u organización sin ánimo de lucro de protección animal y ordenó registrar, caracterizar y publicar el listado de hogares de paso, albergues y refugios verificados.¹⁵ El Acuerdo 029 de 2025 fijó la inversión mínima anual en protección animal. El presente proyecto usa el registro del Acuerdo 020 de 2025 como puerta de entrada al incentivo para los hogares de paso, albergues y refugios, prevé un registro reglamentario para las demás organizaciones de protección animal y complementa, sin sustituir, la inversión pública del Acuerdo 029 de 2025.

5. Competencia del Concejo e iniciativa del proyecto

¹¹ C. Const., Sent. C-340, ago. 13/2024. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y Cristina Pardo Schlesinger, párr. 511.

¹² L. 1774/2016, art. 3, lit. c.

¹³ L. 2054/2020, arts. 1, 5 y 6.

¹⁴ Concejo de Bucaramanga. Ac. 024/2019, art. 9, lit. b.

¹⁵ Concejo de Bucaramanga. Ac. 020/2025, arts. 2, num. 10, 3 y 7.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 15 de 19

El Concejo es competente para expedir este acuerdo con fundamento en los numerales 1 y 4 del artículo 313 y en el artículo 338 de la Constitución Política. Los concejales pueden presentar la iniciativa. El artículo 71 de la Ley 136 de 1994 autoriza a los concejales para presentar proyectos de acuerdo, y su parágrafo 1 reserva al Alcalde únicamente los acuerdos de los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política. Los tributos, regulados en el numeral 4, no hacen parte de esa reserva.

El artículo 90 del Decreto 040 de 2022, que compila el régimen tributario municipal y reproduce el artículo 96 del Acuerdo 044 de 2008, prevé que el Alcalde presentará al Concejo los proyectos que concedan nuevas exenciones en el impuesto de industria y comercio. Esa previsión no se opone al presente proyecto por dos razones. Primera, una norma municipal no puede restringir la iniciativa que la ley otorga a los concejales. Segunda, el proyecto no concede una exención de aplicación automática: crea un descuento cuya operación depende, cada año, del cupo que fije el CONFIS con base en el análisis de la Secretaría de Hacienda. El gobierno municipal conserva, así, el control sobre el costo fiscal del incentivo.

La autorización al Alcalde tampoco delega la potestad tributaria. El Concejo fija en el acuerdo los sujetos, el porcentaje, los límites y la temporalidad del descuento. La administración solo reglamenta el procedimiento y fija el cupo dentro del techo que el propio acuerdo establece, y el parágrafo del artículo duodécimo le prohíbe modificar los elementos del beneficio.

6. Conformidad con el plan de desarrollo

El artículo 38 de la Ley 14 de 1983 exige que los beneficios tributarios municipales se otorguen de conformidad con el plan de desarrollo. El incentivo desarrolla la meta del proyecto de Plan de Desarrollo 2026-2027, radicado como Proyecto de Acuerdo 015 de 2026, que prevé brindar apoyo técnico, financiero o en especie a 18 prestadores del servicio de atención integral de animales vulnerables, y la meta de atender 30.000 animales domésticos en estado de vulnerabilidad.¹⁶ Las donaciones incentivadas se dirigen a esos prestadores y a esos fines. El incentivo también es coherente con la Línea estratégica 2 de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal, cuyo horizonte se extiende hasta 2029.

¹⁶ Municipio de Bucaramanga. Proyecto de Acuerdo 015 de 2026, tabla 65, productos 4501061 y 4501063, p. 279.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 16 de 19

7. Análisis de impacto fiscal

7.1. El proyecto otorga un beneficio tributario y por eso debe hacer explícito su costo

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de todo proyecto de acuerdo que otorgue beneficios tributarios se haga explícito, sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y se acompañe de la fuente de ingreso que financiará su costo. En la sentencia del 12 de marzo de 2015, la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la nulidad del Acuerdo 100 de 2009 de Bucaramanga, que otorgó estímulos en el pago de estampillas sin analizar la fuente sustitutiva, y precisó que los proyectos de acuerdo que otorguen beneficios tributarios deben «hacer explícito el impacto fiscal del proyecto» y «ser compatibles con el marco fiscal de mediano plazo».¹⁷ El presente proyecto atiende esa exigencia con tres herramientas: un techo al costo anual, una estimación del costo máximo y la decisión anual del CONFIS sobre el cupo.

7.2. Costo fiscal máximo

El costo fiscal del incentivo nunca puede superar el cupo anual, y el cupo no puede exceder el 0,5% del recaudo del impuesto de industria y comercio de la última vigencia cerrada. Con las cifras del plan financiero que acompaña el Plan de Desarrollo 2026-2027, el costo máximo por período gravable es el siguiente:¹⁸

Período gravable	Vigencia base	Impuesto de industria y comercio de la vigencia base (millones)	Costo fiscal máximo: 0,5% (millones)
2027	2025	262.514	1.312,6
2028	2026	269.036	1.345,2
2029	2027	282.488	1.412,4
2030	2028	296.613	1.483,1
2031	2029	311.443	1.557,2
Total			7.110,5

El costo real será el que resulte del cupo que fije el CONFIS, que puede ser inferior al máximo o igual a cero cuando las condiciones fiscales no lo permitan. El incentivo

¹⁷ C.E., Sec. Cuarta, Sent. 68001-23-31-000-2010-00441-02 (19115), mar. 12/2015. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, p. 29.

¹⁸ Municipio de Bucaramanga. Proyecto de Acuerdo 015 de 2026, tabla 142, «Plan Financiero 2025-2040», p. 391. Cifras en millones de pesos.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 17 de 19

no afecta el impuesto de avisos y tableros ni la sobretasa bomberil, porque ambos se liquidan sobre el impuesto determinado antes del descuento.

7.3. Fuente de financiación y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo

El costo máximo es inferior al crecimiento proyectado del impuesto. El plan financiero proyecta un crecimiento anual del 5% en el recaudo de industria y comercio, que entre 2026 y 2027 equivale a \$13.452 millones.¹⁹ El techo del incentivo para 2028, de \$1.345,2 millones, representa el 10% de ese incremento. La fuente que financia el costo es, por tanto, el mayor recaudo proyectado del mismo impuesto, y el CONFIS debe verificarla cada año antes de fijar el cupo.

El mecanismo también garantiza la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo por su diseño. El cupo se fija después del análisis de la Secretaría de Hacienda y en armonía con ese marco; si el marco no ofrece espacio, el CONFIS no fija cupo y el incentivo no opera. El costo fiscal se reportará cada año en la estimación del costo de las exenciones tributarias que exige el literal e del artículo 5 de la Ley 819 de 2003.

7.4. Mínima consideración de las demás medidas del proyecto

El análisis de impacto fiscal debe referirse a todas las medidas del proyecto que otorguen beneficios tributarios u ordenen gastos.²⁰ Además del descuento, el proyecto asigna tareas de verificación, reglamentación, control y publicación. Su costo y su fuente de financiación son los siguientes:

Artículo y medida	¿Genera costo?	Costo estimado	Fuente de financiación
Arts. 4 a 6. Descuento en industria y comercio	Sí: menor recaudo	Máximo 0,5% del recaudo de la última vigencia cerrada; entre \$1.312,6 y \$1.557,2 millones por año	Mayor recaudo proyectado del impuesto, verificado por el CONFIS al fijar el cupo
Art. 7. Requisitos de las entidades y registro	Marginal	Usa el registro del Ac. 020/2025 y un registro reglamentario de las demás entidades, que se lleva con el personal existente	Gastos de funcionamiento de la Secretaría de Salud y Ambiente

¹⁹ Ibídem, figura 82, p. 383, y tabla 142, p. 391.

²⁰ C. Const., Sent. C-340/2024, párr. 515.

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 18 de 19

Artículo y medida	¿Genera costo?	Costo estimado	Fuente de financiación
Art. 8. Viabilidad y listado de proyectos	Marginal	Tarea administrativa de la secretaría técnica, con el personal existente	Gastos de funcionamiento de la Secretaría de Salud y Ambiente
Arts. 9 y 10. Cupo, reserva y procedimiento	Marginal	Ajuste del formulario de declaración y de los aplicativos tributarios	Gastos de funcionamiento de la Secretaría de Hacienda
Art. 11. Control y sanciones	No	Se ejerce con las facultades de fiscalización existentes	No requiere
Arts. 12 y 13. Reglamentación, publicación, informe y evaluación	No	Se integran al portal web y al informe semestral del Ac. 024/2019	No requiere

Las tareas administrativas no crean cargos, dependencias ni contratos nuevos. Se cumplen con el personal y los aplicativos de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Salud y Ambiente. El único efecto fiscal relevante es el menor recaudo por el descuento, cuyo máximo está cuantificado y cuya ocurrencia depende de la decisión anual del CONFIS.

7.5. El estándar jurisprudencial aplicable

En la sentencia C-502 de 2007, la Corte Constitucional estableció que la carga principal del análisis de impacto fiscal recae en la autoridad de hacienda, por su conocimiento técnico, y que la corporación debe recibir y valorar el concepto que esta rinda. En la sentencia C-340 de 2024, la Corte Constitucional reiteró esas reglas y precisó que el análisis de impacto fiscal de las iniciativas de origen en la corporación no exige un estudio exhaustivo, pero sí una mínima consideración del costo y de las fuentes, que debe referirse a todas las medidas que otorguen beneficios tributarios u ordenen gastos.²¹ En el nivel municipal, la Secretaría de Hacienda cumple esa función y su informe debe ser cuantificado.²² Por esa razón, se solicitará el concepto de la Secretaría de Hacienda para el primer debate, y el análisis de esta exposición se actualizará en la ponencia con las cifras que aporte.

²¹ C. Const., Sent. C-502, jul. 4/2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C. Const., Sent. C-340/2024, párrs. 513 a 515.

²² C.E., Sec. Cuarta, Sent. 2010-00441 (19115), mar. 12/2015, pp. 29 a 32.

Carrera 11 No. 34-52 Fase II Alcaldía de Bucaramanga (Sótano)

Teléfonos: 6338469 - 6339032 - Telefax: 6420460

www.concejodebucaramanga.gov.co

 CONCEJO DE BUCARAMANGA	CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA				
	PROYECTO DE ACUERDO				
	Versión: 03	Fecha: JULIO DE 2017	Código: EPRO-FT-01	Serie:	Página 19 de 19

8. Conclusión

El proyecto crea un instrumento local para que las empresas de Bucaramanga financien la protección animal con parte de su impuesto de industria y comercio. Cada peso que el municipio deja de recaudar moviliza otro peso privado hacia organizaciones registradas y proyectos viabilizados. El Concejo fija los elementos del beneficio y un techo de costo; el gobierno municipal decide cada año el cupo, con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por estas razones, solicito al Concejo Municipal de Bucaramanga dar trámite y aprobar el proyecto de acuerdo “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL MECANISMO «DONACIONES PARA ANIMALES POR IMPUESTOS» COMO INCENTIVO EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, SE AUTORIZA SU IMPLEMENTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Presentado por,



CAMILO ANDRÉS MACHADO ARDILA
Concejal de Bucaramanga