

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Doctor

DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ

Secretario Comisión Quinta Constitucional Permanente

La ciudad.

Referencia. Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 007 de 2025 Senado.

Cordial saludo.

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, mediante oficio CQU-CS-CV19-0765-2025, y de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva al Proyecto de Ley 007 del 2025 Senado, “**POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL -SINAPYBA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”; para que a través de su conducto continúe su trámite constitucional.

Cordialmente,



ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 007 DE 2025, “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL -SINAPYBA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de ley N° 007 de 2025, “Por medio de la cual se crea el fondo para el financiamiento del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal -SINAPYBA, y se dictan otras disposiciones”, de autoría de la Senadora Andrea Padilla Villarraga, fue radicado el 20 de julio del corriente año y publicado en la Gaceta del Congreso N°. 1281 de 2025.

Mediante oficio CQU-CS-CV19-0765-2025, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, designó como ponentes a las Honorables Senadoras Andrea Padilla Villarraga e Isabel Cristina Zuleta, para rendir ponencia en primer debate y dar continuidad al trámite constitucional de esta iniciativa.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como finalidad crear un fondo para garantizar la financiación de las políticas, actividades, o programas, orientados a la protección y el bienestar animal y desarrollados en el marco del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal -SINAPYBA.

III. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En los últimos años, el mercado de alimentos, productos y servicios para animales de compañía ha crecido en la región latinoamericana, especialmente en Colombia. Según el estudio de la organización Euromonitor International Research, durante el 2021 los países latinoamericanos que lideraron este sector fueron Brasil; México, Chile y Colombia, con un crecimiento anual del 13%¹, mientras que el promedio regional fue del 6%, pasando de \$US 1.900 millones de dólares en ventas en 2014 a \$US 7.600 millones en 2021. Según lo publica la revista Forbes, se estima que "en los últimos 5 años los colombianos invirtieron alrededor de \$3 billones en sus

¹ Estudio Euromonitor (2022). Tomado de: <https://www.gabrica.co/noticiasesp/la-industria-latinoamericana-en-mascotas-esta-en-crecimiento/?usuario=esp?usuario=esp#:~:text=Proyecci%C3%B3n%20en%20la%20industria%20para%20el%202022,-Este%20mismo%20estudio&text=Para%20este%20a%C3%B1o%20se%20estima,la%20industria%20de%20las%20mascotas.>

mascotas, tanto en alimentos, como en productos y servicios específicos. La proyección a 2023 es que la cifra supere los \$5 billones²?

En la misma revista Forbes, la plataforma Laika dice haber crecido cuatro veces cada año en el mercado desde 2018. en Colombia y recientemente incursionó en tres ciudades mexicanas. La línea Pets de Rappi reportó aumentos del 50% en sus ventas en los últimos tres años y espera hacerlo en un 100% en 2022 impulsados por el aumento en el gasto promedio de los usuarios, que asciende a 30 dólares por pedido. Compañías como Puppis también reportan una presencia importante en el mercado. Cuenta con 48 tiendas entre Colombia y Argentina, así como un canal digital con una amplia oferta de accesorios, alimentos, farmacia, y servicios para animales de compañía.

Según la Federación Nacional de Comerciantes, este fenómeno se explica por la alta presencia de animales de compañía en el 43% de los hogares colombianos o por el estimativo de la firma consultora Kantar World Panel que reporta 3,5 millones de hogares con presencia de animales domésticos.

Para la Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá, esas cifras son "consecuencia de la dinámica poblacional, debido a la reducción del tamaño promedio de las familias en los últimos años". Mientras que, en 2005 el promedio de personas por hogar era de 3,9 personas, en 2018 esa cifra fue de 3,1 personas. Por eso, los hogares están más dispuestos a tener animales de compañía. En la reciente Encuesta Multipropósito realizada por el DANE, durante el 2021 en Bogotá el 40,2% de los hogares tenían por lo menos un animal de compañía.

Simultáneo a este fenómeno, en Colombia existe un amplio número de animales domésticos que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad, no solo porque han nacido y vivido en la calle, sino también porque han sido abandonados o víctimas de maltrato animal y la indiferencia estatal. La ausencia de políticas efectivas para la tenencia responsable de los animales de compañía es un riesgo para que este fenómeno de vulnerabilidad se incremente.

La Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, dio origen al Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal -SINAPYBA, el cual, fue reglamentado por el Decreto 0810 de 2025. Es así como, la creación del Fondo SINAPYBA, responde a la urgente necesidad de garantizar que las normas, planes, proyectos y orientaciones que integran el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal en Colombia, puedan implementarse y desarrollarse de manera efectiva.

El Fondo SINAPYBA, permitirá financiar las acciones interinstitucionales e intersectoriales, necesarias para cumplir con los objetivos de este sistema, en

² Forbes (06,2022). Tomado de: <https://forbes.co/2022/06/11/negocios/asi-se-mueve-el-multimillonario-negocio-de-las-mascotas-en-colombia/>

términos de los programas de educación ambiental, investigaciones científicas, acciones de protección, cuidado y atención de animales, lucha contra el tráfico ilegal de fauna, y la gestión de la atención de animales en situación de abandono o riesgo, tanto domésticos como silvestres, entre otros.

Empresas activas en la jurisdicción de la CCB (Bogotá y 59 municipios según Decreto 622 de 2000).

Con respecto a tres actividades CIU relacionadas con animales, la Cámara de Comercio de Bogotá reportaba en 2022 un total de 3.158 empresas activas en su jurisdicción. De ellas 1.726 se referían a actividades veterinarias.

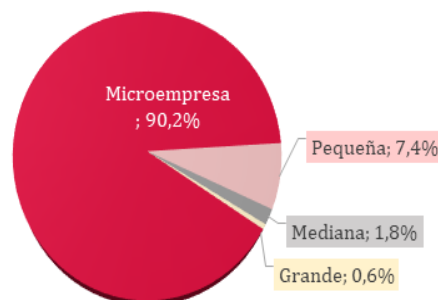
Evolución de las empresas activas entre 2019 y 2022 para el periodo enero-diciembre en la jurisdicción de la CCB, según actividad

Actividad	Ene- dic (2019)	Ene- dic (2020)	Ene- dic (2021)	Ene- dic (2022)	Variación 2019 - 2022	Variación 2020 - 2022	Variación 2021 - 2022
0149 CRIA DE OTROS ANIMALES N.C.P.	178	167	179	181	1,7%	8,4%	1,1%
4620 COMERCIO AL POR MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS; ANIMALES VIVOS	1.254	1.134	1.220	1.251	-0,2%	10,3%	2,5%
7500 ACTIVIDADES VETERINARIAS	1.558	1.445	1.596	1.726	10,8%	19,4%	8,1%
Total jurisdicción CCB	2.990	2.746	2.995	3.158	5,6%	15,0%	5,4%

Fuente: CCB, Informa tenencia de mascotas en Bogotá y actividades empresariales. Elaborado con base en registro mercantil y entregado el 3 de marzo de 2023 a la HS Andrea Padilla por solicitud de información (3 de marzo de 2023)

Al igual que sucede con la dinámica empresarial en la ciudad, priman las micro y pequeñas empresas: en 2022, el 90,2% de las empresas activas eran microempresas y el 7,4% eran pequeñas.

Distribución de las empresas activas para el periodo enero a diciembre de 2022 en la jurisdicción de la CCB, por tamaño



Fuente: CCB, Informe tenencia de mascotas en Bogotá y actividades empresariales. Elaborado con base en registro mercantil y entregado el 3 de marzo de 2023 a la HS Andrea Padilla por solicitud de información (3 de marzo de 2023)

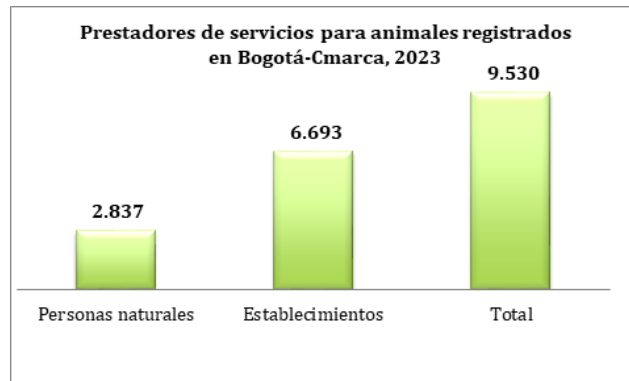
Por la necesidad de contar con información más detallada sobre los servicios que ocupan esta iniciativa normativa, se realizó un ejercicio de análisis de la información primaria generada por la Cámara de Comercio de Bogotá - CCB, a quien se le solicitó remitir el listado de las empresas, establecimientos de comercio, entidades sin ánimo de lucro y personas naturales, que ejercen su actividad económica en veterinaria y venta de animales domésticos y artículos de cuidado y belleza de los mismos.

Resultado de esta solicitud, la CCB respondió:

“Tenga en cuenta que dentro de los registros públicos delegados por mandato legal en las cámaras de comercio, no existe uno específico para las veterinarias y ventas de animales domésticos o artículos de cuidado y belleza de los mismos, con lo cual se remite la información de la totalidad de matrículas e inscripciones que corresponden con alguna de estas actividades económicas relacionadas por usted.”

Se procedió a filtrar, clasificar y analizar la base de datos recibida, arrojando las siguientes conclusiones y datos relevantes:

- Los códigos CIIU que tienen alguna relación con el sector de servicios para y con animales son: 7500 (Actividades veterinarias), 4620 (comercio al por mayor de materias primas agropecuarias, animales vivos), 0149 (cría de otros animales n.c.p.), 4729 (comercio al por menor de otros artículos domésticos en establecimientos especializados), 4729 (comercio al por menor de otros productos alimenticios n.c.p. en establecimientos especializados), 4773 (comercio al por menor de productos farmacéuticos y medicinales, cosméticos y de tocador en establecimientos), 4774 (comercio al por menor de otros productos nuevos en establecimientos especializados), 9602 (peluquería y otros tratamientos de belleza).
- Analizados estos códigos CIIU y verificando cada negocio, encontramos que, de un total de 58.000 registros recibidos, más de 9.500 se especializan en animales de compañía en Bogotá y en 59 municipios de Cundinamarca (jurisdicción CCB). De ellos, 6.693 son establecimientos y sociedades, mientras que 2.837 son personas naturales. Aclaramos que esta información resulta de un cálculo propio del equipo legislativo, por lo que solo debe tomarse como un estimativo o información aproximada.

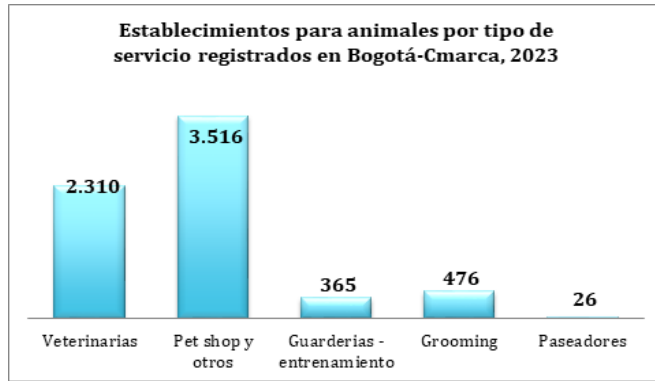


Fuente: Cálculos propios equipo UTL HS Andrea Padilla Villarraga, a partir de la base de datos de CCB de los CIU 4759, 9609, 7500, principalmente. 2023

- Las personas naturales y establecimientos que prestan servicios de guardería suman 381. De ellas 365 son registradas como establecimientos y 16 son de persona natural. En Cundinamarca, seis (6) municipios concentran el 80% de las guarderías registradas:

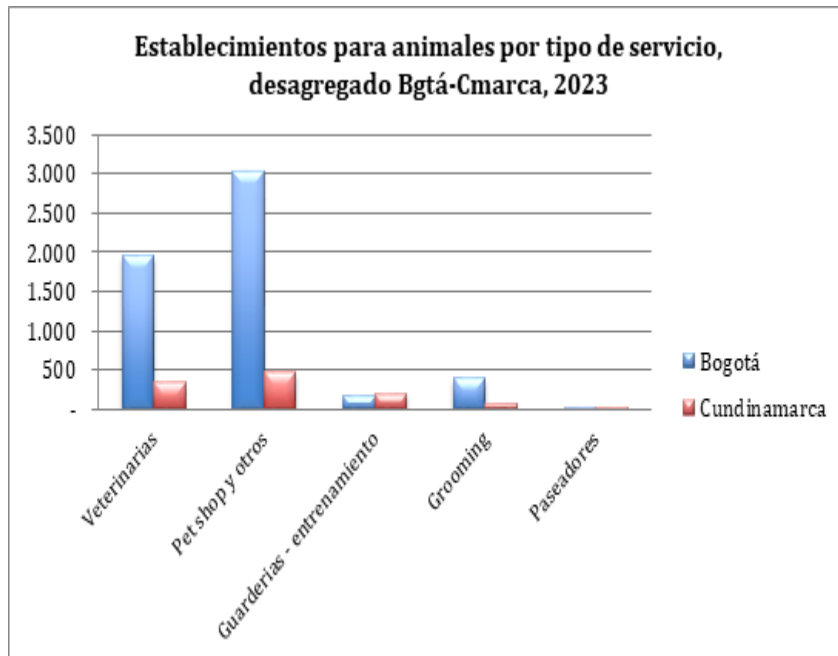
La Calera	24%
Chía	20%
Tenjo	16%
Cajicá	9%
Cota	8%
Tocancipá	4%

- Con respecto a las veterinarias para animales de compañía, al sumar personas naturales y establecimientos, alcanzan las 5.037 empresas registradas, 4.098 ubicadas en Bogotá y 939 en Cundinamarca (46% son establecimientos y 54% son persona natural).
- Los paseadores de perros es, quizás, el servicio que presenta mayor informalidad. A pesar de ello, se identificaron 27 empresas formales que prestan exclusivamente este servicio, 26 como persona jurídica y una como persona natural.
- Los establecimientos con mayor presencia en Bogotá y Cundinamarca, son los Petshop y otras actividades con un total de 3.516, seguidos por las clínicas o actividades veterinarias para animales de compañía con un total de 2.310 registradas. Se destacan 476 negocios especializados en grooming, peluquería, spa o belleza de animales de compañía, sin contar que muchos Petshop y veterinarias también prestan este servicio.



Fuente: Cálculos propios equipo UTL HS Andrea Padilla Villarraga, a partir de la base de datos de CCB de los CIU 4759, 9609, 7500, principalmente. 2023

- Al comparar Bogotá con Cundinamarca, es la primera la que mayor concentra establecimientos de servicios con animales, exceptuando en la actividad de guarderías donde el número es similar lo cual refiere al crecimiento de guarderías urbanas.



Establecimientos por tipo de servicio, desagregado Bogotá-Cundinamarca		
Tipo establecimiento	Bogotá	Cundinamarca
Veterinarias	1.955	339
Pet shop y otros	3.040	476
Guarderías - entrenamiento	181	200
Grooming	400	76
Paseadores	18	8

Fuente: Cálculos propios equipo UTL HS Andrea Padilla Villarraga, a partir de la base de datos de CCB de los CIU 4759, 9609, 7500, principalmente. 2023

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo. En tal virtud, el objeto del proyecto de ley no representa ningún gasto adicional para la Nación.

V. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO

El Congreso de la República es competente para la presentación y estudio de la presente iniciativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 y 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005.

VI. ANÁLISIS POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley.

Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. El conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento. Teniendo

en cuenta los argumentos expuestos, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>Título. “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL - SINAPYBA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	
<p>ARTÍCULO 1°: OBJETO. Crear un fondo con el fin de garantizar la financiación de las políticas, actividades, o programas, orientados a la protección y el bienestar animal, desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal -SINAPYBA.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	
<p>ARTÍCULO 2°. FONDO SINAPYBA. Créase el Fondo para el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal - SINAPYBA, como un fondo cuenta sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, como miembro del SINAPYBA. Este fondo deberá destinarse al cumplimiento del objeto de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO. Los costos y gastos de administración del Fondo se podrán atender con cargo a sus recursos, incluyendo sus rendimientos financieros.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	
<p>ARTÍCULO 3°: DESTINACIÓN ESPECÍFICA. A partir del período gravable 2027, este Fondo será financiado con dos puntos porcentuales (2%) de la tarifa del impuesto sobre el valor agregado proveniente de la actividad de las personas naturales y jurídicas que comercialicen animales de compañía u ofrezcan productos y servicios para animales de compañía. Esta contribución no exime a la Nación ni a los ministerios que conforman el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal, de los aportes que realice con recursos propios,</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	

<p>para atender las necesidades de los animales, de acuerdo a sus competencias y obligaciones asignadas por la ley.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La destinación específica de la que trata el presente artículo implica el giro inmediato de los recursos recaudados a los que se refiere, que se encuentren en el Tesoro Nacional, en favor de la entidad encargada de administrar el Fondo SINAPYBA.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Los recursos que hayan sido recaudados y no ejecutados en la vigencia fiscal respectiva, así como los recursos recaudados por este concepto que excedan la estimación prevista en el presupuesto de rentas de cada vigencia, permanecerán a disposición de la entidad encargada de administrar el Fondo SINAPYBA. con el fin de dar cumplimiento al objeto del fondo. Para tal efecto, cada año se realizará la liquidación respectiva y se llevará en una contabilidad especial.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Anualmente la DIAN certificará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el monto de recaudo efectivo correspondiente a la vigencia anterior para efectos de la programación de la renta de destinación específica que aquí se establece.</p>		
<p>ARTÍCULO 4°: FINANCIACIÓN. Además de los recursos recaudados por concepto del artículo 3° de la presente ley, el fondo estará conformado por los siguientes recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos del Presupuesto General de la Nación. 2. Recursos provenientes de otros fondos o entidades del orden nacional. 3. Recursos provenientes de las donaciones que haga el sector privado. 	<p>Sin modificaciones.</p>	
<p>ARTÍCULO 5°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	

VIII. PROPOSICIÓN CON LA QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA

De conformidad con las consideraciones previas, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva sin modificaciones para primer debate Senado, del Proyecto de Ley No. 007 de 2025, **“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL -SINAPYBA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

Fraternalmente,



ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE -PROYECTO DE LEY NÚMERO 007 DE 2025 SENADO, “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL -SINAPYBA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º: OBJETO. Crear un fondo con el fin de garantizar la financiación de las políticas, actividades, o programas, orientados a la protección y el bienestar animal, desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal -SINAPYBA.

ARTÍCULO 2º. FONDO SINAPYBA. Créase el Fondo para el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal - SINAPYBA, como un fondo cuenta sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, como miembro del SINAPYBA. Este fondo deberá destinarse al cumplimiento del objeto de la presente ley.

PARÁGRAFO. Los costos y gastos de administración del Fondo se podrán atender con cargo a sus recursos, incluyendo sus rendimientos financieros.

ARTÍCULO 3º: DESTINACIÓN ESPECÍFICA. A partir del período gravable 2027, este Fondo será financiado con dos puntos porcentuales (2%) de la tarifa del impuesto sobre el valor agregado proveniente de la actividad de las personas naturales y jurídicas que comercialicen animales de compañía u ofrezcan productos y servicios para animales de compañía. Esta contribución no exime a la Nación ni a los ministerios que conforman el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal, de los aportes que realice con recursos propios, para atender las necesidades de los animales, de acuerdo a sus competencias y obligaciones asignadas por la ley.

PARÁGRAFO 1. La destinación específica de la que trata el presente artículo implica el giro inmediato de los recursos recaudados a los que se refiere, que se encuentren en el Tesoro Nacional, en favor de la entidad encargada de administrar el Fondo SINAPYBA.

PARÁGRAFO 2. Los recursos que hayan sido recaudados y no ejecutados en la vigencia fiscal respectiva, así como los recursos recaudados por este concepto que excedan la estimación prevista en el presupuesto de rentas de cada vigencia, permanecerán a disposición de la entidad encargada de administrar el Fondo

SINAPYBA. con el fin de dar cumplimiento al objeto del fondo. Para tal efecto, cada año se realizará la liquidación respectiva y se llevará en una contabilidad especial.

PARÁGRAFO 3. Anualmente la DIAN certificará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el monto de recaudo efectivo correspondiente a la vigencia anterior para efectos de la programación de la renta de destinación específica que aquí se establece.

ARTÍCULO 4°: FINANCIACIÓN. Además de los recursos recaudados por concepto del artículo 3° de la presente ley, el fondo estará conformado por los siguientes recursos:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos provenientes de otros fondos o entidades del orden nacional.
3. Recursos provenientes de las donaciones que haga el sector privado.

ARTÍCULO 5°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones contrarias.



ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico