

Bogotá D.C.. Noviembre 11 de 2025

Senador

EDGAR DE JESÚS DÍAZ

Presidente Comisión V Constitucional del Senado

Senador

MIGUEL ÁNGEL BARRETO

Vicepresidente Comisión V Constitucional del Senado

Secretario

DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ

Comisión Quinta Constitucional

Asunto. Informe de ponencia para SEGUNDO DEBATE Proyecto de Ley No. 458 de 2025 Senado – 286 de 2024 Cámara “Por medio de la cual se crea el certificado de zoolidaridad y se dictan otras disposiciones”.

Respetados señores,

De conformidad con mi calidad de ponente del proyecto de ley de la referencia, designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional del Senado y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5 de 1992, me permito presentar informe de ponencia positiva para segundo debate, con el siguiente contenido:

1. Trámite del proyecto de ley.
2. Objeto y síntesis del proyecto de ley.
3. Consideraciones.
4. Competencia del congreso.
5. Conflicto de interés.
6. Pliego de modificaciones.
7. Proposición.
8. Texto propuesto para segundo debate

Cordialmente,



ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA
Senadora de la República
Pacto Histórico

1. Trámite del proyecto de Ley.

El presente proyecto de ley es iniciativa del Representante a la Cámara Aníbal Gustavo Hoyos Franco. Fue radicado el 04 de septiembre de 2024 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes. La Comisión V Constitucional de esta corporación lo aprobó el 19 de diciembre de 2024 y la plenaria de la misma, el 23 de abril del año en curso.

De conformidad, fue remitida a la Comisión V Constitucional del Senado de la República, la cual me designó como Senadora Ponente mediante el oficio CQU-CS-CV19-0596-202. Esta corporación aprobó en tercer debate la presente iniciativa el 09 de septiembre de 2025 y, el 17 del mismo mes, fui designada como ponente mediante el oficio CQU-CS-CV19-1041-2025.

Así pues, presento ponencia positiva a la iniciativa para que surta el trámite correspondiente.

2. Objeto y síntesis del proyecto de ley.

La presente iniciativa consta de 10 artículos orientados a crear el *Certificado de Zoolidaridad* y establecer los lineamientos para su aplicación, con el fin de *fomentar que las personas jurídicas, de naturaleza pública y privada, y las personas naturales que ejercen el comercio y/o el turismo realicen acciones y actividades en pro del cuidado, protección y bienestar de los animales y en favor de la sensibilización sobre el respeto hacia ellos, así:*

Artículo 1. Objeto. Crear el certificado de zoolidaridad.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Aplica a personas naturales o jurídicas del sector público, privado, comercial o turístico que realicen acciones en favor de animales. Excluye a quienes usen animales para entretenimiento o tengan sanciones vigentes.

Artículo 3. Requisitos para el Certificado de Zoolidaridad. Establece los requisitos para obtener el certificado, exigiendo demostrar que, durante 12 meses, se hayan realizado al menos tres actividades de bienestar animal, con evidencia verificable. Se valora positivamente la implementación de políticas contra la explotación y apoyo a refugios.

Artículo 4. Comité del Certificado de Zoolidaridad. Crea un Comité a cargo de evaluar las postulaciones, verificar acciones y otorgar o revocar el certificado. Estará integrado por entes públicos, organizaciones animalistas y ciudadanos.

Artículo 5. Convocatorias para la postulación. Las convocatorias serán anuales y publicadas por los ministerios de Ambiente y de Comercio. El comité verificará mediante visitas las acciones realizadas y otorgará un sello a quienes cumplan los requisitos del artículo 3.

Artículo 6. Publicidad del listado de las personas jurídicas certificadas. Se publicará anualmente el listado de entidades certificadas en la página web del Ministerio de Ambiente. Si un certificado se revoca, también se divulgará publicamente.

Artículo 7. Vigencia y renovación del Certificado de Zoolidaridad. El certificado dura un año y puede renovarse si se demuestra la continuidad de las actividades en favor del bienestar animal.

Artículo 8. Incentivos para personas jurídicas con Certificado de Zoolidaridad. Los certificados obtendrán 1% adicional en el puntaje en proceso de contratación públicos. El gobierno reglamentará este beneficio.

Artículo 9. Estrategia Nacional para promoción del turismo zoolidario. El gobierno creará una estrategia nacional de turismo zoolidario, que promueva el respeto animal mediante campañas, rutas y alianzas con refugios.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias.

3. Consideraciones.

a. Justificación del Proyecto de Ley

Es clara la necesidad de promover gestiones y estrategias que incentiven la defensa, protección y cuidado animal, en aras de garantizarles mejores condiciones de vida y de salud, a través de, entre otros, la cultura y participación ciudadana e institucional. Y es en este punto donde tiene aplicabilidad el certificado de zoolidaridad que está siendo creado por medio de la presente iniciativa legislativa, con el cual se pretende incentivar a las personas públicas y

privadas a realizar acciones a favor de los animales y a su vez, sensibilizar sobre la importancia de su cuidado y defensa; buscando servir como herramienta para educar, fomentar y promover la cultura ciudadana sobre la protección animal, y a su vez fortalecer una cultura de respeto hacia los animales, reforzando el compromiso de nuestro país con la defensa de los derechos de los mismos.

El trabajar en una construcción colectiva de acciones, en las que tengan participación activa la ciudadanía y las entidades públicas y privadas del país, contribuirá a ampliar la cobertura en protección y bienestar de los animales de nuestro país y con ello generar un mayor impacto en su salvaguarda.

b. Justificación Normativa y Jurisprudencial.

i. Constitucional.

Artículo 2. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

Artículo 79. “el Estado tiene como deber la protección de la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación.”

Numeral 8 del artículo 95. “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; (...)

ii. Legal.

Ley 9ª de 1979, “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”

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”

Ley 1774 de 2016, “por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

Sobre maltrato a los animales establece que los animales vertebrados como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos.

Ley 2054 de 2020, “por la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones.”

Dispuso, entre otros asuntos, que en todos los distritos o municipios se deberá establecer, de acuerdo con la capacidad financiera de las entidades, un lugar seguro; centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro a donde se llevarán los animales domésticos.

En el caso de no disponer con dicho centro de bienestar animal, el distrito o municipio deberá apoyar las labores de los refugios o fundaciones de carácter privado que reciban animales domésticos.

iii. Decretos.

Decreto 497 de 1973. "Por el cual se reglamenta la ley 5a. de 1972”

Decreto 2811 de 1974. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”

Decreto 2257 de 1986. “Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VII y XI de la Ley 09 de 1979, en cuanto a Investigación, Prevención y Control de la Zoonosis.”

Decreto 780 de 2016. “Establece normas de vigilancia y control epidemiológicos y reglamenta los procedimientos de investigación, prevención y control de las zoonosis, así mismo, establece la obligación de vacunar animales domésticos, en las condiciones de edad, periodicidad y demás que señalen los Ministerios de Salud y Protección Social y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según el caso, es obligatoria la vacunación de animales domésticos contra las zoonosis inmunoprevenibles.

Decreto 2113 de 2017. “En su campo de aplicación, determina que la normativa referente al bienestar animal debe ser aplicable a todas las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de producción de especies animales de

conformidad con su sistema productivo; es por esto, que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario, como autoridades competentes, lideran la generación del marco regulatorio para los sistemas productivos de las especies de importancia económica en el país.”

iv. Jurisprudencial.

Sentencia 2015-01496 del Consejo de Estado: “Respecto de la fauna silvestre, el Estado es el propietario. La posibilidad de acceder a la propiedad de éstos sólo puede hacerse de manera legal cuando se haga por medio de zoocriaderos o de caza en las zonas permitidas, con permiso, autorización o licencia. Por lo anterior, se evidencia que el concepto de propiedad respecto de la fauna silvestre es flexibilizado dentro del ordenamiento jurídico colombiano, por lo que el aprovechamiento de ésta se encuentra supeditado a evitar la disminución cuantitativa y cualitativa de las especies animales para que no haya un deterioro ambiental”

Sentencia 250000-23-24-000- 2011-00227-01 (AP): “En otros términos, no es necesario que los animales o las especies vegetales sean consideradas personas jurídicas o morales para que puedan comparecer a la administración de justicia en busca de que se protejan sus derechos reconocidos por la propia comunidad, ya que existen los mecanismos procesales constitucionales idóneos para garantizar el amparo de los respectivos derechos”

“(…) los humanos pueden servirse de los animales para su supervivencia, para su compañía, para investigación, en actividades laborales o recreativas, pero sin vulnerar los derechos que les asisten, en especial de no ser tratados simplemente como objetos o cosas, de no ser sometidos a tratos crueles, degradantes, a ser mantenidos en malas condiciones de salud y libertad, a su sacrificio con el menor dolor y sufrimiento posible, a jornadas laborales adecuadas con condiciones que respeten su integridad y descanso, a no ser objeto de sufrimientos innecesarios cuando se experimente con ellos en el campo científico, a garantizar un mínimo de libertad y espacio, a garantizar su adecuada alimentación y cuidado (..)”

Sentencia T 411 de 1992: “la protección al ambiente no es un amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones

nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo, el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes (...)"

Sentencia C 666 de 2010. "(...) En cuanto deber constitucional, y por consiguiente mandato abstracto, la protección que se debe a los animales resulta una norma de obligatoria aplicación por parte de los operadores jurídicos y de los ciudadanos en general. Sin embargo, al igual que ocurre con las otras normas que tienen una estructura principal, este deber en sus aplicaciones concretas es susceptible de entrar en contradicción con otras normas, también de origen o rango constitucional, lo que obligará a realizar ejercicios de armonización en concreto con los otros valores, principios, deberes y derechos constitucionales que en un determinado caso pueden encontrarse en pugna con el deber de protección animal. Es esta la razón para que en el ordenamiento jurídico sea posible identificar normas infra-constitucionales que constituyen hipótesis de limitación al deber de protección animal (...)"

Sentencia C 439 de 2011. "La Corte Constitucional en diferentes providencias ha reconocido que la tenencia de animales domésticos es una expresión de los derechos fundamentales, por lo que no hay duda de que ese estrecho vínculo que surge entre el animal y el hombre con ocasión de su convivencia, es una expresión positiva del ejercicio inherente al derecho del libre desarrollo de la personalidad (Art. 16 de la C.P.), entendido como el derecho a la autodeterminación o libertad general de acción, que se vulnera cuando al individuo se le impide, de forma arbitraria o desproporcionada, alcanzar, ejercer o perseguir aspiraciones legítimas en relación con sus elecciones, y, del derecho a la intimidad (Art. 15 de la C.P.) que se desarrolla en el ámbito de la vida privada personal y familiar, inmune a intromisiones externas, que impidan, por ejemplo, el derecho de convivir con una mascota sin más limitaciones que las impuestas por los derechos de los demás y el orden jurídico, de manera que no puede negar la Corte que tales derechos deben ser objeto de protección y garantía jurídica (...).

Sentencia C-283 de 2014: "(...) De tal manera que la Corte halla fundamento constitucional en la determinación del Congreso al prohibir los animales silvestres en espectáculos circenses. La protección de los animales desde la perspectiva de los deberes morales y solidarios -bienestar animal-, como del comportamiento digno que los humanos están obligados a proveer respecto de

otras especies -seres vivos y sintientes- en aras de la conservación del medio ambiente (...).”

Sentencia T-095 de 2016: “(...) la protección del ambiente implica incluir a los animales, desde la perspectiva de la fauna, amparada en virtud del mantenimiento de la biodiversidad del equilibrio natural de las especies y, en salvaguardarlos de sufrir padecimientos sin una justificación legítima (...).”

Sentencia C-041 de 2017: “es admisible sostener por la Corte que los enfoques heterogéneos de protección al medio ambiente encuentran respaldo en las disposiciones de la Carta de 1991. El paradigma a que nos aboca la denominada “Constitución Ecológica”, por corresponder a un instrumento dinámico y abierto, soportado en un sistema de evidencias y de representaciones colectivas, implica para la sociedad contemporánea tomar en serio los ecosistemas y las comunidades naturales, avanzando hacia un enfoque jurídico que se muestre más comprometidos con ellos, como bienes que resultan por sí mismos objeto de garantía y protección”.

“(...) Los animales no son individuos idénticos a los humanos y no tienen por qué serlo. La Constitución preserva las especies -humanas y no humanas- como parte del entorno ecológico, pero también es posible extraer su protección como individuos al disponer de variadas y similares capacidades y niveles de raciocinio. De las interacciones que los humanos tienen con los demás seres vivos es claro que hacemos parte del mismo ecosistema compartiendo análogas y diferentes necesidades básicas, que no se reducen a la condición de seres vivos y sintientes. (...).”

Es necesario destacar que la Corte Constitucional resalta la importancia de proteger a los animales silvestres, en la misma sentencia, de la siguiente forma: “(...) el interés superior del medio ambiente implica también la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres sintientes (...).”

Sentencia 045 de 2019. “ (...) Lo anterior permite extraer por lo menos dos conclusiones sobre la legislación en la materia, previa a la Constitución de 1991: (i) Contiene un mandato general de reconocimiento al ambiente y de prohibición del maltrato animal; (ii) las excepciones a dichos mandatos son en extremo limitadas y las finalidades que las acompañan son de vital importancia a la hora de compatibilizar los usos y costumbres de los colombianos con un ambiente que demanda protección y que incluye, sin lugar a dudas, a los animales.

(...) Del recorrido normativo y jurisprudencial relacionado con la obligación constitucional de protección del ambiente y la prohibición del

maltrato animal, se pueden deducir dos conclusiones. En primer lugar, la jurisprudencia de esta Corporación ha delineado el estándar constitucional de prohibición del maltrato animal como alcance de la obligación de protección a la diversidad e integridad del ambiente. Esta obligación deriva de una concepción que no es utilitarista, es decir, que no ve a los animales sencillamente como un recurso disponible para la satisfacción de las necesidades humanas, sino que son objeto de protección constitucional autónoma. En este estándar se ha definido que la prohibición del maltrato animal constituye una limitación a los derechos a la cultura, a la recreación, al deporte, a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y a la libre iniciativa privada. Las excepciones a esta prohibición deben ser examinadas acudiendo a criterios de razonabilidad o proporcionalidad en situaciones admisibles constitucionalmente, tales como (i) la libertad religiosa; (ii) la alimentación; (iii) la investigación y experimentación médica o científica, el control; y, en algunos casos, (iv) las manifestaciones culturales arraigadas.

En segundo lugar, las normas constitucionales que obligan a la protección del ambiente, su integridad y diversidad, y dan fundamento a la prohibición del maltrato animal, han sido desarrolladas por el Congreso de manera progresiva, con el objetivo de brindar una protección cada vez mayor a los animales frente al maltrato, y cuyo avance más significativo ha sido el reconocimiento de los animales como seres sintientes, a través de la Ley 1774 de 2016. Se trata de una prohibición que si bien no es absoluta pues admite excepciones, estas excepciones son de alcance e interpretación restrictiva. Los contenidos de la regla constitucional de protección del ambiente y la prohibición del maltrato animal, dentro de un concepto de Constitución viviente, han sido desarrollados, perfilados o precisados entonces, de manera progresiva por la jurisprudencia constitucional y por el desarrollo legislativo aquí descrito, que hoy en día es un cuerpo armónico y uniforme que avanza en una protección cada vez mayor de los animales frente al maltrato. (...)"

c. Justificación Técnica.

i. Bienestar Animal.

Con la búsqueda del bienestar animal se quiere garantizar su protección efectiva de situaciones y acciones que puedan generarles maltrato, sufrimiento, carencia o dolor físico o emocional, así como su acceso a condiciones de vida de calidad, tales como buena alimentación, cuidado de su salud y estado sanitario, prevención, tratamiento y cura de enfermedades, salud física y mental, entre otros.

Parte de la problemática asociada al bienestar animal, se centra en los riesgos de maltrato a los que están expuestos los animales, por lo que es esencial trabajar en su prevención. En aras de dicha prevención, se recurre a la implementación de guías y herramientas de buenas prácticas y a la ejecución institucional coordinada y articulada de acciones de protección efectiva de los animales, así como al diseño e implementación de normas y políticas sobre bienestar animal.

Pese a esto, no basta con solo establecer y aplicar regulaciones, protocolos o guías sobre la materia, pues también es importante la inclusión de la población en la aplicación de dichos instrumentos, a través de la difusión y socialización de estas, la ejecución de programas que las implementen y la sensibilización y participación ciudadana en lo relacionado con el bienestar animal; fomentando así, valores y comportamientos éticos y el desarrollo de estrategias de generación de cultura ciudadana.

La inclusión de animales como sujetos sintientes y de protección por parte del Estado, ha sido promovida mediante distintas normas, que han sido acompañadas y apoyadas por jurisprudencia de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, y que han llevado a visibilizar la importancia de ejecutar gestiones y políticas de protección; gracias a lo cual, ha aumentado la conciencia social sobre el trato respetuoso a los animales. Sin embargo, persiste la necesidad de crear normativa y mecanismos que incentiven aún más esto y que atiendan la creciente demanda social de leyes y políticas más sensibles con los animales, especialmente en el sector empresarial; ante lo cual, el Certificado de Zoolidaridad se presenta como una herramienta innovadora que permitirá dar reconocimiento a las personas jurídicas, públicas y privadas, que desarrollen actividades en favor de los animales, incentivándolas a su vez, a mantener y/o mejorar dichas acciones a lo largo del tiempo

ii. Impacto social y ambiental.

El tema de protección animal cada día atrae más el interés de las personas, volviéndose clave en el desarrollo social y ambiental del país. La implementación del Certificado de Zoolidaridad generaría un impacto positivo no sólo para los animales sino también para las personas jurídicas que sean acreedoras del mismo, pues promoverá la realización de prácticas más responsables y sostenibles, y para la población en general, al fortalecer la cultura de protección animal; lo que permitirá avanzar hacia una sociedad más respetuosa y que reconozca el valor que tienen los animales en nuestras vidas y en el bienestar social y ambiental de nuestro país.

iii. Certificado de zoolidaridad.

Con base en lo manifestado es evidente la necesidad de generar espacios amables con los animales y que ofrezcan servicios en beneficio de ellos, así como promover campañas de promoción de respeto y defensa de los mismos, que contribuyan a la prevención de malos tratos y sufrimientos contra ellos, que promuevan su salud y bienestar y que permitan brindarles condiciones adecuadas de existencia.

El certificado de zoolidaridad será otorgado a las personas jurídicas, de naturaleza pública y privada y a las personas naturales que ejercen el comercio y/o el turismo, que realicen acciones y actividades en pro del cuidado, protección y bienestar de los animales y en favor de la sensibilización sobre el respeto hacia ellos; para lo cual se adelantará un proceso transparente y regulado, que estará bajo la supervisión de un comité especializado que se encargará de evaluar el cumplimiento de la o las condiciones señaladas en la iniciativa, lo cual dará fe de la seriedad y efectividad del proceso y garantizará que quienes reciban el certificado sean quienes realmente contribuyan al bienestar animal.

De modo tal, el certificado de zoolidaridad representaría una oportunidad para reforzar y consolidar los esfuerzos de nuestro país en temas de protección animal, al incentivar la participación de las personas jurídicas en acciones concretas en pro del buen trato, el respeto, el cuidado, la defensa y protección animal; reconociendo no sólo estos esfuerzos sino también promoviendo una mayor conciencia y compromiso social ante estos asuntos.

4. Competencia del congreso.

Constitucional:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...)

Legal:

Ley 3 de 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber”

Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes

“Artículo 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

1. Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación
(...)

5. Conflicto de interés.

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés a los Congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista

Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Es preciso señalar, entonces, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de un proyecto de ley o iniciativa legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Con base en lo anterior, me permito manifestar que no existe ninguna situación que conlleve a la suscrita a tener intereses particulares que riñan con el contenido del proyecto de ley que se somete a aprobación del Congreso de la República. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. Por ello, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generar un conflicto de interés o un impedimento.

6. Impacto Fiscal.

El presente proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público, pues en el mismo se señala expresamente que se autoriza al Gobierno Nacional para que reglamente todo lo relacionado con la puesta en marcha de lo establecido en él.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley está acorde con los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, específicamente con la sentencia C 866 de 2010, en la cual manifestó una serie de subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

- i) Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;
- ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;
- iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y
- iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

Adicionalmente, es importante tener presente lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C 490 de 2011:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.”

De modo tal que el impacto fiscal de las leyes, no puede convertirse en una barrera para que el Congreso de la República pueda ejercer su función legislativa, pues de serlo estaría vulnerando el principio de separación de las ramas del poder público al lesionar la autonomía del legislativo. Por lo cual, tal y como lo ha señalado la Corte, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003: “debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”

7. Pliego de modificaciones.

La presente ponencia acoge en su integridad el texto aprobado por la Comisión Quinta del Senado de la República, motivo por el cual no se proponen modificaciones al mismo.

8. Proposición.

Por lo anteriormente expuesto, presento ponencia positiva y solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar trámite al Proyecto de Ley No 458 de 2025 - Senado / 286 de 2024- Cámara “Por medio de la cual se crea el certificado de zoolidaridad y se dictan otras disposiciones”.

Atentamente,



ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA

Senadora de la República

Pacto Histórico

9. Texto propuesto para segundo debate.

**PROYECTO DE LEY NO. 458 DE 2025 SENADO – 286 DE 2024 CÁMARA
“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL CERTIFICADO DE ZOOLIDARIDAD Y
SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Certificado de Zoolidaridad para reconocer, visibilizar y fomentar que las personas jurídicas, de naturaleza pública y privada, y las personas naturales que ejercen el comercio y/o el turismo, realicen acciones y actividades en pro del cuidado, protección y bienestar de los animales y en favor de la sensibilización sobre el respeto hacia ellos, así como establecer los lineamientos para su aplicación.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a personas jurídicas, de naturaleza pública o privada, así como a personas naturales que ejercen actividades comerciales o de prestación de servicios turísticos que realicen acciones verificables en favor de la protección, el bienestar y la defensa de los animales. Se excluye de lo contemplado en esta ley a aquellas personas naturales y jurídicas de naturaleza pública o privada cuya razón social o actividades económicas principales o secundarias, impliquen de forma directa o indirecta la exhibición, comercialización o uso de animales para entretenimiento humano.

Parágrafo. No podrán acceder a la distinción del Certificado de Zoolidaridad aquellas entidades de naturaleza pública que no hayan dado total cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales en materia de protección, cuidado y bienestar animal. Tampoco podrán acceder a la distinción del Certificado de Zoolidaridad aquellas personas naturales o jurídicas de naturaleza privada que, al

momento de la postulación, tengan vigentes sanciones de tipo ambiental, administrativo o judicial, o no se hayan inscrito o actualizado el Registro Nacional de Turismo en caso de tener el deber de registrarse.

Artículo 3. Requisitos para el Certificado de Zoolidaridad. Para el reconocimiento del Certificado de Zoolidaridad, las personas naturales y jurídicas de naturaleza pública o privada, que se postulen y aspiren al mismo, deberá demostrar y acreditar el ejercicio continuo durante doce (12) meses previos a la postulación de, al menos, tres (3) de las siguientes actividades en favor de la protección y el bienestar animal:

1. Mínimo dos (2) campañas y actividades pedagógicas para promover y sensibilizar a la población sobre los deberes de protección y garantías de bienestar animal.
2. Mínimo dos (2) jornadas de esterilización de las colonias de gatos o perros comunitarios que habitan en zonas colindantes al lugar en el que desarrolla su actividad económica o donde se haya identificado la necesidad de atender problemáticas relacionadas con una alta población de animales en condiciones de habitabilidad de calle, coordinadas con organizaciones restatistas y de protección animal reconocidas en la zona.
3. Mínimo dos (2) jornadas de adopción de animales, coordinadas con organizaciones rescatistas reconocidas en la zona.
4. Labores de acogida o refugio temporal de animales domesticados de compañía
5. Mínimo dos (2) ferias de emprendimiento para la promoción y divulgación de organizaciones y fundaciones dedicadas a la protección y el bienestar animal con experiencia comprobada.
6. Actividades de atención, rescate, rehabilitación o protección de animales domesticados.

Parágrafo primero. Las actividades de las que trata el presente artículo deberán estar debidamente documentadas y contar con evidencia suficiente para su verificación demostrando su impacto positivo.

Parágrafo segundo. Se reconocerá como elemento adicional de valoración positiva si la persona jurídica o natural que realice la solicitud, demuestra la implementación de políticas orientadas a prevenir el uso y explotación de animales con fines comerciales o recreativos, la adaptación o mejora de infraestructura turística para reducir impactos negativos sobre la fauna silvestre o animales domésticos, o el apoyo económico o logístico a refugios, fundaciones o programas de protección animal.

Artículo 4. Comité del Certificado de Zoolidaridad. Créese un comité del Certificado de Zoolidaridad, que tendrá a cargo: la revisión de las postulaciones; la delegación de la visita de verificación del cumplimiento de las condiciones mencionadas en el artículo 3° de la presente ley; el otorgamiento, denegación o revocación del certificado; la vigilancia y seguimiento de las personas a quienes se les otorgue el mismo, con el fin de constatar la continuidad de las actividades en pro de animales; y las demás acciones orientadas a dar cumplimiento a lo consagrado en esta ley.

Parágrafo 1. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional en cabeza de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Comercio, Industria y Turismo, reglamentará lo pertinente a la composición, frecuencia de las sesiones y demás aspectos requeridos para la puesta en marcha del comité del Certificado de Zoolidaridad.

Parágrafo 2. Dentro del Comité del Certificado de Zoolidaridad se garantizará la participación activa de los entes territoriales, de las asociaciones, veedurías y organizaciones de protección y bienestar animal del municipio o distrito correspondiente, así como de ciudadanos y colectivos de carácter voluntario dedicados al cuidado, rescate, rehabilitación y bienestar animal.

Parágrafo 3. El Comité sesionará como mínimo cada cinco (5) meses, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias que considere apropiado realizar.

Parágrafo 4. Las sesiones que adelante el Comité del Certificado de Zoolidaridad podrán realizarse de manera presencial, virtual o mixta.

Para las visitas que realice el Comité del Certificado de Zoolidaridad, este podrá delegar personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o de las entidades Territoriales que se encuentren en las regiones, con el fin de facilitar los desplazamientos y propiciar el plan de austeridad y de gasto público.

Dichas actividades deberán estar debidamente documentadas y contar con evidencia que facilite su verificación y demuestre su impacto positivo.

Artículo 5. Convocatoria para la postulación. Las convocatorias de postulación se realizarán anualmente y serán publicadas en la página web institucional de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Comercio, Industria y Turismo.

Una vez publicadas las convocatorias, la inscripción para la postulación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de publicación. Este término podrá ser ampliado por quince (15) hábiles más, cuando se presenten situaciones de caso fortuito o fuerza mayor; caso en el cual deberá darse a

conocer a la ciudadanía sobre dicha ampliación, a través de las páginas web mencionadas.

Hecha la inscripción, el Comité del Certificado de Zoolidaridad adelantará una preselección de postulados con base en los criterios y procedimientos establecidos en la convocatoria de postulación realizada por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el marco de sus competencias.

Surtida la etapa anterior, se informará al postulante que ha sido preseleccionado. Así mismo, el Comité del Certificado de Zoolidaridad, sin previo aviso, llevará a cabo la visita de verificación de cumplimiento de las acciones o actividades enmarcadas en las condiciones señaladas en el artículo 3°. El día de la visita, el postulante allegará las evidencias (documentos, fotografías, videos, etc.) que demuestren su derecho a ser certificado. La delegación del Comité del Certificado de Zoolidaridad podrá realizar otra visita para constatar el cumplimiento o no de las condiciones requeridas, previo a otorgar el certificado.

Parágrafo 1. El Comité del Certificado de Zoolidaridad realizará visitas anuales a los establecimientos que les fue otorgado el Certificado de Zoolidaridad, con el fin de constatar la continuidad de las actividades y condiciones que dieron lugar al otorgamiento del mismo, de conformidad a las condiciones previstas en el artículo 3.

Parágrafo 2. Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Comercio, Industria y Turismo, implementarán un sello de acreditación de las personas jurídicas de naturaleza pública o privada a las que les haya sido otorgado el Certificado de Zoolidaridad.

Artículo 6. Publicidad del listado de las personas jurídicas certificadas. Anualmente, se publicará el listado de personas naturales y jurídicas a quienes se les otorgó el Certificado de Zoolidaridad, a través de la página web institucional y redes sociales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. En los casos en que el certificado de Zoolidaridad sea revocado, se publicará dicha novedad por estos mismos medios.

Artículo 7. Vigencia y renovación del Certificado de Zoolidaridad. El Certificado de Zoolidaridad tendrá una vigencia de un (1) año, contado a partir del momento de su otorgamiento. Este podrá ser renovado por el Comité del Certificado de Zoolidaridad, tras la verificación de que la persona jurídica de la que se trate continúa dando cumplimiento a los requisitos señalados en la presente ley.

Artículo 8. Incentivos para personas jurídicas con Certificado de Zoolidaridad.

Las personas naturales y jurídicas que tengan vigente el Certificado de Zoolidaridad podrán tener un puntaje adicional del 1% en los procesos de selección contractual que adelanten con el Estado, sin perjuicio de las normas y los principios que rigen los procesos de selección y la contratación pública. Igualmente, estas podrán ser incluidas en las campañas de turismo realizadas por las entidades territoriales.

Parágrafo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, expedirá un decreto que reglamente lo relacionado con dicha puntuación adicional.

Artículo 9. Estrategia Nacional para promoción del turismo zoolidario. En un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, en cabeza de los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, formulará una estrategia nacional de turismo en la que se vincule, integre y promueva el turismo zoolidario. Para dicha política, se tomará como base los resultados de la implementación del Certificado de Zoolidaridad.

Esta estrategia incluirá, entre otras acciones, campañas de promoción turística, rutas temáticas centradas en el respeto por la fauna, alianzas con centros de rescate y protección animal, así como programas pedagógicos orientados a sensibilizar a los visitantes sobre el trato ético hacia los animales. En todo caso, se garantizará que los animales no sean utilizados como atracciones ni sometidos a situaciones de explotación.

Artículo 10. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA
Senadora de la República
Pacto Histórico