

**andrea
padilla**
SENADORA ANIMALISTA

Bogotá D.C., 20 de julio de 2025

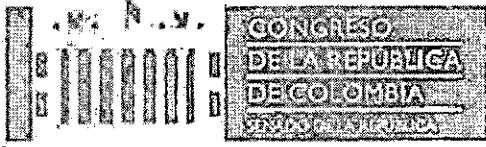
Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Honorable Senado de la República
Ciudad.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 154 de la Constitución Política de Colombia y 140 de la Ley 5 de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley **“POR LA CUAL SE ACTUALIZA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DEFENSORAS DE ANIMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

Fraternalmente,

Andrea Padilla Villarraga
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



PROYECTO DE LEY No. 006 DE 2025

"POR LA CUAL SE ACTUALIZA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DEFENSORAS DE ANIMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

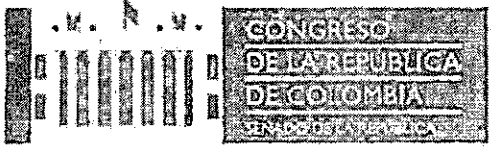
ARTÍCULO 1º. OBJETO. Actualizar el funcionamiento de las Juntas Defensoras de Animales, con el fin de fortalecerlas como instancias públicas de participación ciudadana que incidan en la toma de decisiones relacionadas con la protección y el bienestar de los animales, según las competencias de las administraciones municipales y distritales.

ARTÍCULO 2º. NATURALEZA. Las Juntas Defensoras de Animales son instancias públicas de participación, de carácter consultivo, de interlocución de la ciudadanía con la administración pública y de toma de decisiones en materia de protección y bienestar animal. Además, cumplen funciones de coordinación de acciones en el área de su competencia y de verificación del cumplimiento de las obligaciones legales de las alcaldías municipales o distritales en materia de protección y bienestar animal. Por su naturaleza, no tienen personería jurídica.

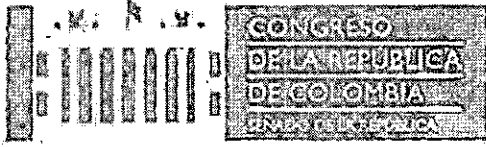
Las Juntas Defensoras de Animales harán parte del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA), en su instancia territorial.

ARTÍCULO 3º. FUNCIONES. Las Juntas Defensoras de Animales (JDA) tienen las siguientes funciones:

1. Elaborar, aprobar y cumplir un Plan de Acción anual de la JDA y elaborar su propio reglamento.
2. Formular, divulgar, ejecutar y hacer seguimiento a las actividades y campañas educativas y de sensibilización sobre tenencia responsable de animales de compañía, protección y bienestar animal, deberes ciudadanos con los animales, denuncia del maltrato animal y de la tenencia ilegal de animales silvestres, y demás contenidos relacionados.



3. Organizar, promover y llevar a cabo capacitaciones a los servidores públicos de su ciudad o municipio o distrito en materia de protección y bienestar animal.
4. Apoyar las acciones de las personas dedicadas al rescate y la protección de animales en sus municipios o distritos.
5. Apoyar y asesorar a las entidades públicas del municipio o distrito en el cumplimiento de sus obligaciones legales en materia de protección y bienestar animal.
6. Realizar actividades para la atención de los animales, como brigadas de salud, jornadas de esterilización (ley 2374 de 2024), campañas de alimentación, de donación y de adopción, entre otras que ayuden a mejorar las condiciones de vida de los animales.
7. Formular propuestas para incluir a los animales en Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial o Esquemas de Ordenamiento Territorial, políticas públicas, programas, proyectos de inversión, procesos contractuales, expedición de reglamentaciones a nivel territorial y demás iniciativas normativas municipales o distritales relacionadas con la protección y el bienestar de los animales. Así mismo, ser consultadas y emitir concepto sobre dichos instrumentos normativos de iniciativa territorial.
8. Verificar el cumplimiento de las obligaciones de la administración municipal o distrital en materia de protección y bienestar animal.
9. Revisar los informes que le suministre la administración municipal o distrital en materia de protección y bienestar animal y emitir concepto.
10. Hacer seguimiento a las actuaciones de las entidades competentes, municipales o distritales, en los asuntos relacionados con denuncias por maltrato animal y proceder ante los entes de control cuando corresponda.
11. Orientar a la ciudadanía en la presentación de denuncias por maltrato animal (Ley 2455 de 2025) y por situaciones que puedan afectar a los animales. Así mismo, facilitar los canales de comunicación con las autoridades competentes para atender dichas denuncias.
12. Hacer seguimiento al manejo del Fondo Municipal o Distrital de protección y bienestar animal en los términos del artículo 7 de la ley 2455 de 2025, así como de las donaciones realizadas a la JDA.
13. Participar en todas las actividades de protección animal de iniciativa municipal o distrital, con el fin de colaborar y ejercer veeduría.
14. Elaborar un informe anual sobre la gestión de la JDA y de la administración municipal o distrital en materia de protección y bienestar animal. Este será presentado al concejo municipal o distrital y socializado con la comunidad.



Parágrafo 1. Para elaborar el reglamento que se menciona en el numeral 1, la JDA tendrá máximo tres (3) meses después de conformada. En él se definirán detalladamente las reglas y las condiciones necesarias para garantizar el funcionamiento permanente y eficaz de esta instancia. Este reglamento podrá ser modificado, actualizado o derogado por sus integrantes, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el mismo, respetando la normatividad legal vigente.

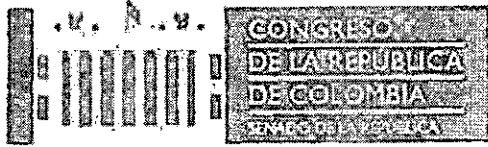
Parágrafo 2. Las JDA podrán delegar a un miembro para que haga parte de la comisión ambiental municipal o distrital, con el fin de participar e incidir en las discusiones de los planes y programas de protección de animales domésticos y silvestres en su municipio o distrito.

Parágrafo 3. Los municipios o distritos que cuenten con instancias consultivas y de participación en asuntos de protección y bienestar animal, no están en la obligación de conformar JDA, siempre y cuando su naturaleza y funciones sean equivalentes.

Parágrafo 4. Las JDA creadas bajo la vigencia de la Ley 5 de 1972 tendrán hasta tres (3) meses para adecuarse a las disposiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 4º. CONFORMACIÓN. En un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley, los alcaldes municipales o distritales deberán conformar la JDA, mediante acto administrativo. Esta estará integrada por las siguientes personas del municipio o distrito:

- 4.1. El/la secretario/a de ambiente o su delegado/a
- 4.2. El/la secretario/a de gobierno o su delegado/a.
- 4.3. El/la secretario/a de educación o su delegado/a.
- 4.4. El/la secretario/a de salud o su delegado/a.
- 4.5. El/la funcionario/a de la entidad a cargo de los temas de protección y bienestar animal. En caso de ser alguno de los delegados de los numerales anteriores, se dará por sentada su participación.
- 4.6. El/la inspector/a de policía o su delegado/a.
- 4.7. Un/a delegado/a de la Policía Nacional.
- 4.8. El/la personero/a o su delegado/a.
- 4.9. Cinco (5) delegados/a de organizaciones, colectivos o fundaciones de protección animal. En los municipios categoría 5 y 6 el número de delegados podrá ser tres (3).



Parágrafo 1. La JDA podrán contar con invitados ocasionales o permanentes, quienes tendrán voz pero no voto.

Parágrafo 2. Los miembros de la JDA no podrán tener sanciones penales o policivas por maltrato animal.

Parágrafo 3. La secretaría técnica de la JDA será asumida por el funcionario a cargo de los asuntos de protección y bienestar animal en el municipio o distrito. Sus funciones serán definidas en el reglamento que se dé la misma JDA.

Parágrafo 4. La JDA tendrá vigencia de cuatro (4) años, correspondientes al período de la alcaldía municipal o distrital.

ARTÍCULO 5º. OBLIGACIONES. Corresponde a los miembros de las JDA:

5.1. Cumplir a cabalidad las funciones, el Plan de Acción y el reglamento de la JDA.

5.2. Asistir a las sesiones y deliberaciones de la JDA. En caso de inasistencia, sólo serán válidas las excusas que sean de justa causa o las que demuestren fuerza mayor y caso fortuito. Cuando sea el caso, se deberá allegar el soporte correspondiente en un término de tres (3) días hábiles.

5.3. Respetar y hacer respetar las normas de protección a los animales.

5.4 Respetar y hacer respetar la honra, la dignidad y el buen nombre de los demás integrantes de la JDA.

ARTÍCULO 6º. REGLAMENTO. En la elaboración de su propio reglamento, las JDA tendrán en cuenta, como mínimo, las siguientes reglas:

6.1. Las sesiones podrán ser mixtas, presenciales o virtuales, buscando eliminar barreras administrativas que impidan su realización. La administración municipal o distrital facilitará los espacios para las sesiones, permitiendo el ingreso de los invitados que definan los integrantes de la JDA.

6.2. Los miembros de la JDA deberán reunirse de manera ordinaria al menos una (1) vez cada tres (3) meses, previa citación de la secretaría técnica, y de manera extraordinaria cuando lo soliciten al menos cinco (5) integrantes de la JDA.

6.3 Quórum. Para la aprobación de documentos y la toma de decisiones será necesaria la concurrencia y el voto de la mitad más uno de los miembros.

ARTÍCULO 7º. RECURSOS PÚBLICOS. Las JDA no administrarán recursos en dinero. Estas podrán recibir de la administración pública o de particulares y privados



andrea padilla
SENADORA ANIMALISTA

donaciones en especie. En todo caso, la administración municipal o distrital deberá garantizarle a la JDA los recursos necesarios para su funcionamiento y para las actividades que estas definan, cualquier sea la fuente legal.

Las donaciones en especie dirigidas a la JDA estarán en custodia del municipio o distrito, en posición de garante, y solo se usarán para las actividades definidas en su Plan de Acción anual.

ARTÍCULO 8º. COLABORACIÓN ARMÓNICA. Los municipios o distritos le brindarán a la JDA apoyo y asistencia administrativa, técnica, operativa, jurídica y financiera para el cumplimiento de sus funciones y del Plan de Acción anual. Las gobernaciones también podrán colaborar armónicamente con las JDA de sus departamentos.

ARTÍCULO 9º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga la ley 5 de 1972, el decreto 497 de 1973 y las demás normas que le sean contrarias.

Fraternalmente,

Andrea Padilla Villarraga
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley

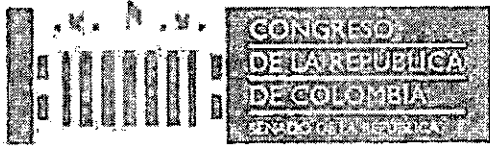
nº 06 Acto Legislativo Nº _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Andrea Padilla Villarraga

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

SECRETARIO GENERAL



PROYECTO DE LEY No. 006 DE 2025

“POR LA CUAL SE ACTUALIZA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DEFENSORAS DE ANIMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DE LA LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo actualizar el funcionamiento de las Juntas Defensoras de Animales (JDA), estableciendo una nueva regulación para que se conviertan en instancias de participación ciudadana activas. Esta reforma normativa pretende en esencia armonizar dichas disposiciones con la normatividad legal vigente, actualizando la creación, composición, reglamentación y el funcionamiento de las JDA, garantizando así que la participación en asuntos relacionados con la protección y el bienestar animal sea efectiva y esté respaldada por garantías adecuadas.

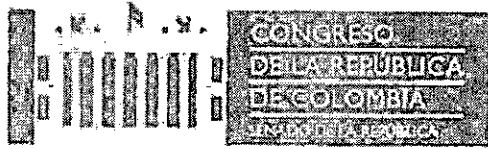
II. JUSTIFICACIÓN

La Ley que ordena la conformación de las Juntas Defensoras de Animales (JDA) y la que estableció su reglamentación, se expidió en la década de los 70, hace 50 años, cuando la organización y movilización social en defensa animal era incipiente. Durante esta década, la Organización de las Naciones Unidas para La Educación, La Ciencia y La Cultura (UNESCO) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), publicaron la *Declaración Universal de los Derechos de los Animales*, en reconocimiento de una preocupación social creciente y de evidencias sobre diferentes formas de violencia contra los animales. Gracias a ello, varios países empezaron a incluir la protección animal en su ordenamiento jurídico.

Con la aprobación de la ley 5 de 1972 y el decreto reglamentario 497 de 1973 en Colombia se quiso respaldar la participación ciudadana para mejorar el trato a los animales por medio de Juntas Defensoras de Animales. Sin embargo, la figura no cumplió su propósito, tal vez, por el incipiente desarrollo normativo, jurisprudencia, político, académico y ciudadano que, a la época, aún tenía la defensa de los animales en el país. Hoy, sin embargo, la realidad es otra, la opinión pública está cada vez más interesada en el tema y las organizaciones y colectivos ciudadanos han logrado organizar formas de activismo que encuentran en la figura de las JDA un instrumento importante que responde a una necesidad actual. Por lo mismo, es necesario armonizar la norma con el ordenamiento vigente, en aras de que el alcance, el funcionamiento, la naturaleza, reglamentación y la conformación de las JDA se acompañe con las exigencias actuales en términos de participación ciudadana y maltrato animal.

De hecho, en 2022 la Corte Constitucional, mediante sentencia C-088/22¹, declaró inconstitucional el aparte que establecía que los comités de dirección de las juntas

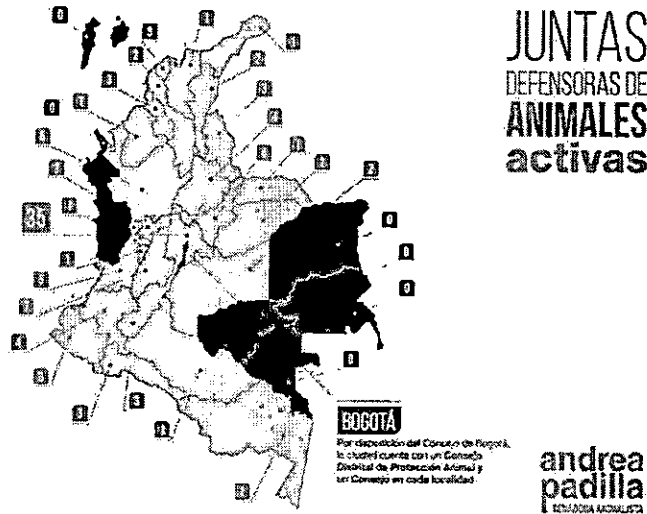
¹ Corte Constitucional, Sala Plena (9 de marzo de 2022) Sentencia C-088/22 [M.P. Lizarazo, A.J]



defensoras de animales estarían conformados por “un párroco o su delegado”. Es decir, hay una clara desactualización respecto al contexto jurídico actual, la mentalidad, las instituciones y la conciencia ciudadana que viene tomando el país en materia de protección animal. Por ejemplo, en 2017 el “maltrato a los animales” entró por primera vez en el ranking de los diez asuntos que más les causan indignación a los colombianos².

Sobre la conformación de las JDA, en 2020 la Universidad Corporación en Estudios de la Salud, en articulación con la Gobernación de Antioquía, desarrolló una propuesta³ para que 30 municipios del departamento conformaran sus JDA. Sin embargo, estas juntas no fueron útiles ni funcionales porque algunos alcaldes municipales pretendieron descargar funciones en ellas, lo que al final desincentivó la participación.

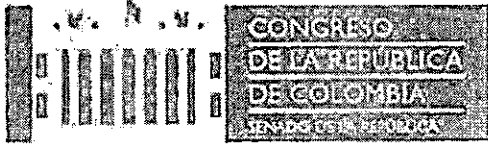
En cuanto al desarrollo actual de la figura, durante la construcción del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) hicimos un sondeo ciudadano para saber en cuáles municipios estaban conformadas la JDA. La conclusión es **que tan solo hay 103 JDA constituidas –no necesariamente en funcionamiento–, lo que apenas equivale al 9.8% del país:** Amazonas: 1, Antioquia: 5, Arauca: 1, Atlántico: 3, Bogotá: 1, Bolívar: 2, Boyacá: 6, Caldas: 2, Caquetá: 1, Casanare: 2, Cauca: 4, Cesar: 2, Córdoba: 1, Cundinamarca: 35, Guajira: 1, Huila: 3, Magdalena: 1, Meta: 2, Nariño: 3, Norte se Santander: 3, Putumayo: 3, Quindío: 1, Risaralda: 1, Santander: 4, Sucre: 3, Tolima: 7, Valle del Cauca: 5.



Entre las razones por las cuales las JDA no están conformadas o en funcionamiento, la ciudadanía reporta: (1) la obligación de que estas tengan personería jurídica, lo que va en detrimento del derecho a la participación ciudadana consagrado en el artículo 270 de la Constitución Política de Colombia que faculta a los ciudadanos a intervenir activamente en

² <https://www.andreapadilla.org/indignacion-positiva-por-el-maltrato-animal/>

³ <https://www.ces.edu.co/noticias/la-u-acompana-creacion-de-juntas-defensoras-de-animales-en-antioquia/>



el control de la gestión pública; (2) la baja gestión de las alcaldías municipales en la convocatoria, (3) la falta de incidencia de la figura y (4) las delegaciones que la conforman.

Sin embargo, ello no merma el anhelo de participación de la gente, lo que hace necesario actualizar el funcionamiento de las JDA y la forma como la ciudadanía interactúa con los entes territoriales. Existiendo una instancia adecuada, ya creada por ley, los pobladores de un municipio o distrito podrán participar, de manera incidente, en la toma de decisiones sobre asuntos relacionados con la protección y el bienestar de los animales en su territorio.

De conformidad con lo expuesto, resulta imprescindible otorgarle al ordenamiento jurídico colombiano un instrumento normativo capaz de regular y garantizar los derechos susceptibles de los animales, toda vez que la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones frente a un concepto de "Constitución Ecológica"⁴, donde resulta admisible sostener enfoques heterogéneos de protección al medio ambiente con respaldo de las disposiciones que reposan en la Carta Política complementadas por la normatividad que pueda expedir el congreso de la República. En este sentido, la jurisprudencia puesta en consideración señala que "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"⁵.

En virtud de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha denotado déficit legislativo con relación a las múltiples conductas perpetuadas por el hombre que puedan llegar a trasgredir sobre la protección contra el sufrimiento y el dolor de los animales; es por ello que, mediante providencia T-142 de 2023, la Corte constitucional exhorta de forma vehemente al Congreso de la República a (i) determinar con exactitud qué acciones implican maltrato animal; (ii) prever protección contra el sufrimiento y el dolor de los animales; (iii) acompañar y complementar la normatividad vigente con las autoridades administrativas competentes, con el fin de procurar la mayor protección posible entorno a los diferentes municipios del país⁶.

Finalmente, la corte ha evolucionado frente a la concepción jurídica atribuible a los animales, declarando que "si bien estos no son individuos idénticos a los humanos y no tienen por qué serlo, pues en efecto, la Constitución preserva las especies -humanas y no humanas- como parte del entorno ecológico. No obstante, también es posible configurar su protección como individuos al disponer de variadas y similares capacidades, así como niveles de raciocinio. 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. (..)"⁷.

⁴ Sentencia C-041 de 2017.

⁵ Sentencia C-041 de 2017.

⁶ Sentencia T-142 de 2023.

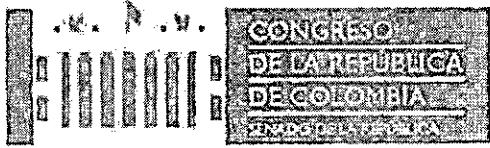
⁷ Sentencia C-041 de 2017



III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL.

En Colombia, la Constitución de 1991 se erige como la piedra angular que respalda el derecho ciudadano a participar, incidir y concertar en diversas instancias y espacios de interacción con la administración pública. Sin embargo, no se trata de la única herramienta que refleja el progreso del ordenamiento jurídico en esta área. Entre las principales manifestaciones de este avance, se destacan:

- La Constitución Política de Colombia de 1991 que, en su artículo 2, establece que el estado debe facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. De igual manera en el artículo 270, indica que la ley "organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados". Esta disposición reviste una importancia crucial tanto por su posición en la jerarquía jurídica como por facultar a la ciudadanía para participar activamente en las decisiones del Estado y la administración pública, las cuales inciden directamente en el territorio y las comunidades.
- Posterior a la expedición de la ley objeto de la presente iniciativa, ley 5 de 1972, se sancionó el decreto 497 de 1973 "Por el cual se reglamenta la ley 5 de 1972". Estableciéndose así la creación y reglamentación de las JDA.
- La ley 84 de 1989, "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los animales y se crean contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia". Esta norma busca compilar, regular y darle control a la preservación de los recursos naturales, involucrando regulación y fiscalización de la flora y la fauna al interior de todo el territorio nacional. Cabe resaltar, que, mediante esta ley, se incorporaron algunas directrices en consideración al bienestar familiar, otorgándole vida jurídica al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal adscrito a la alcaldía Mayor de Bogotá
- La Ley Estatutaria 1757 de 2015, "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática". Esta representa un significativo avance jurídico en el reconocimiento del derecho a la participación. En su artículo 2, esta ley establece que todos los planes de desarrollo deben incorporar medidas específicas para fomentar la participación de las personas en las decisiones que los afectan, así como el respaldo a diversas formas de organización de la sociedad. Por su parte, el artículo 3 subraya la importancia de las instancias y los mecanismos de participación como medios efectivos para incidir en las decisiones relevantes.
El artículo 60 de esta misma Ley Estatutaria aborda el "derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados". Este enfoque de control social sobre lo público resalta la importancia de reformar la Ley 5 de 1972, con el propósito de consolidar las Juntas Defensoras de Animales como instancias de participación ciudadana incidentes.

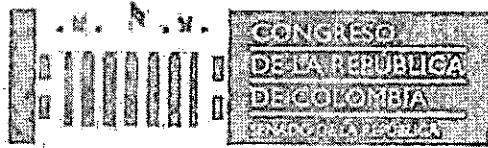


En la misma línea, el artículo 63 establece que el control social puede desarrollarse en las instancias de participación ciudadana, "en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados". Asimismo, el artículo 102 respalda las facultades de los ciudadanos en las instancias de participación ciudadana. En su literal c, destaca: "En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo para participar de manera más cualificada en las distintas instancias de participación ciudadana, respetando en todo caso su autonomía".

En cuanto a las responsabilidades de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana, señaladas en el artículo 103, se destacan los de: a) Informarse sobre los aspectos de interés público sobre los cuales pretenden promover discusiones públicas; y b) respetar las decisiones tomadas en las instancias de participación ciudadana de acuerdo a las prioridades concertadas de manera colectiva por los actores participantes de las mismas.

En relación con los deberes de las administraciones nacionales, municipales y distritales, expresados en el artículo 104, estas tienen la obligación de: a) Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación; d) proteger a los promotores de las instancias para que puedan desenvolverse en condiciones apropiadas durante sus ejercicios de participación ciudadana; y e) asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitadas, siempre que en ellas se debatan asuntos de su competencia.

- En línea con lo ya expuesto, se encuentra la 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" la cual establece el reconocimiento de los animales como seres sintientes, y no siendo menos importante, los reviste de especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos. Igualmente, incluye la solidaridad social, como una obligación del estado, la sociedad y sus miembros de asistir y proteger a los animales.
- Posteriormente se sanciona la ley 2455 de 2025, "Por la cual se fortalece la lucha contra el maltrato animal y se actualiza el Estatuto Nacional de Protección de los Animales Ley 84 de 1989 - Ley ángel" fortaleciendo mediante acciones que garantizan la prevención, investigación y sanción de la violencia contra los animales en los procesos penales y policivos. Así mismo, actualiza el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, ley 84 de 1989 con el fin de incluir nuevas formas de protección y garantizar la ejecución de acciones integrales de sensibilización ciudadana, prevención y atención efectiva del maltrato animal. Se incluye la creación del Fondo Municipal o Distrital para la protección y bienestar animal, cuya finalidad es destinar los recursos recaudados por concepto de multas relacionadas con el maltrato animal, para la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección animal, así como campañas de sensibilización y educación



ciudadana. Fondo que contará con la participación activa de organizaciones animalistas, **juntas defensoras de animales** o entidades equivalentes para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

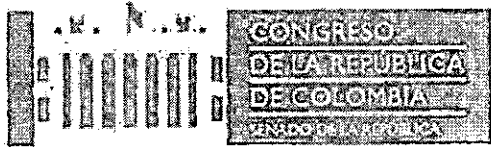
- A nivel judicial, la Corte Constitucional declaró inexecutable las expresiones "el párroco o su delegado" del inciso primero de la Ley 5 de 1972, que ocupa esta iniciativa, y su parágrafo (sentencia C-088/22). Esta decisión resalta la necesidad de actualizar la conformación de las JDA a la luz del contexto jurídico, la mentalidad, las instituciones, las prácticas y la conciencia ciudadana que viene tomando el país en materia de protección animal.
- En municipios y distritos se han promulgado decretos y acuerdos, algunos de los cuales aún no han sido implementados, con el propósito de poner en funcionamiento las Juntas Defensoras de Animales. En el caso de Bogotá, se han establecido instancias de participación ciudadana denominadas Consejos de Protección y Bienestar Animal, tanto a nivel distrital como en las 20 localidades.
- Las JDA son, en prácticamente todos los municipios del país, la instancia de participación más presente en la conciencia de las personas activas en las dinámicas de protección animal. Sin embargo, la desactualización de sus términos, las contradicciones con la normatividad vigente, su corto alcance, las limitaciones de fuerza de la misma norma, su conformación, reglamento y naturaleza hacen que la ciudadanía no encuentre en ella una figura importante o que, ante la falta de iniciativa de los alcaldes, no persevere en su constitución. Evidentemente, esta situación cercena la participación ciudadana y vulnera un derecho fundamental.

IV. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la ley 819 de 2003 ordena al Congreso de la República realizar un análisis de impacto fiscal al proyecto ley "que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo". La presente iniciativa no ordena o implica un gasto para el Estado, pues se actualiza el funcionamiento de las Juntas Defensoras de Animales, las cuales previamente ya habían sido autorizadas. De igual manera, como instancias públicas de participación ciudadana, de carácter consultivo, de interlocución con la administración pública y de toma de decisiones en materia de protección y bienestar animal, las obligaciones que surjan en el futuro de dicha instancia, tendrán su propio análisis sobre el impacto fiscal en el municipio o distrito. Al respecto,

"la Corte Constitucional ha reiterado que es presupuesto material de exigibilidad del análisis de impacto fiscal que la norma otorgue beneficios tributarios, ordene gasto o prevea una reducción de ingresos (...)

(i) Beneficios tributarios. Los beneficios tributarios son aquellas disposiciones tributarias que tienen "esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales". Constituyen beneficios tributarios, por ejemplo, las exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos



tributarios y la devolución de impuestos. Los beneficios tributarios tienen un impacto fiscal porque a pesar de que no suponen una erogación adicional, **implican una reducción de ingresos tributarios.**

(ii) *Ordenes de gasto.* Las normas que ordenan gasto, en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, son aquellas que **“contienen un mandato imperativo de gasto y, por tanto, constituye[n] un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto”.** La Corte Constitucional ha aclarado que no son normas que ordenan gasto las que prevén una mera habilitación o autorización de gasto, que se puede o no incluir en el presupuesto, a discreción del Gobierno Nacional.

(...)

Con fundamento en estas reglas de decisión, la Corte Constitucional ha identificado que **constituyen órdenes de gasto, entre otras, las normas que implican, necesariamente, el incremento porcentual anual de una partida presupuestal, disponen el aumento de la remuneración de un grupo de servidores públicos o crean nuevas entidades públicas, cargos o dependencias** (ver sección II4.2.1(iv) *infra*, párr. 153-165 *infra*).” (C-161/24)

De este recuento de la Corte Constitucional, el presente proyecto de ley no tiene ese presupuesto material que implique una exigibilidad en cuanto la actualización del funcionamiento de las Juntas Defensoras de Animales – JDA, no implica gastos públicos adicionales a las entidades o reduce el caudal de recaudo por ingresos públicos. En tal virtud, el objeto del proyecto de ley no representa ningún gasto adicional para la Nación.

V. COMPETENCIA DEL CONGRESO

El Congreso de la República es competente para el estudio, discusión y aprobación del presente proyecto de ley de conformidad con lo señalado 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.

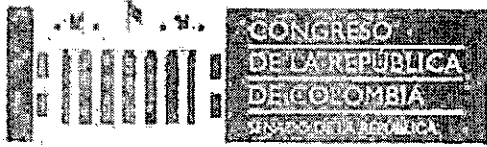
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

De acuerdo el artículo 3 de la ley 2003 de 2019, modificadorio del artículo 291 de la ley 5 de 1992, la presente iniciativa reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la mentada ley, en cuanto trata de un proyecto de ley de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

VII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERESES

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la ley 5 de 1992, y conforme al objeto de la presente propuesta legislativa, puede concluirse razonablemente la inexistencia de motivos que generen conflicto de interés.

En caso de motivos que puedan ocasionar conflicto de interés en los congresistas para participar de la discusión y votación del proyecto de ley serán aquellos donde un congresista



o familiar pueda recibir un beneficio real, actual y directo relacionado con la creación y reglamentación de Juntas Defensoras de Animales - JDA municipales o distritales. El posible conflicto de interés o impedimento es de carácter individual y propio de cada congresista, por el cual esté debe analizar si se encuentra en dichas circunstancias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Corte Constitucional, Sala Plena (9 de marzo de 2022) Sentencia C-088/22 [M.P. Lizarazo, A.J]

Padilla Villarraga, Andrea (2020) "Indignación positiva por el maltrato animal", Página web Senadora Animalista Andrea Padilla, publicada en Publimetro Colombia. Disponible en <https://www.andreapadilla.org/indignacion-positiva-por-el-maltrato-animal/>

"LA U ACOMPAÑA CREACIÓN DE JUNTAS DEFENSORAS DE ANIMALES EN ANTIOQUIA" Publicación página web Universidad CES. Disponible: <https://www.ces.edu.co/noticias/la-u-acompana-creacion-de-juntas-defensoras-de-animales-en-antioquia/>

Corte Constitucional, Sala Plena (1 de febrero de 2017) Sentencia C-041 de 2017 [M.P. Mendoza, G.E y Palacio J.I]

Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión (5 de mayo de 2023) Sentencia T-142 de 2023 [M.P. Reyes, J.F]

Fraternalmente,


 Andrea Padilla Villarraga
 Senadora de la República
 Partido Alianza

ESTADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 06 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales a favor de H.S. Andrea Padilla Villarraga.

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

SECRETARÍA GENERAL



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.006/25 Senado "POR LA CUAL SE ACTUALIZA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DEFENSORAS DE ANIMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por la Honorable Senadora ANDREA PADILLA VILLARRAGA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

[Handwritten signature of Diego Alejandro González González]

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

[Handwritten signature of Lidio Arturo García Turbay]

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

[Handwritten signature of Diego Alejandro González González]

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: Sary Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional – Primer Piso Teléfonos 3825381 3825186

[Handwritten notes and signature in the bottom right corner, including the date 7/08/2025]



COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARÍA GENERAL

Bogotá D.C., 4 de agosto de 2025

En la fecha, siendo las 10:44 p.m., se recibió el **Proyecto de Ley No.006 de 2025 Senado** "Por la cual se actualiza el funcionamiento de las juntas defensoras de animales y se dictan otras disposiciones".

Autores: H.S. Andrea Padilla Villarraga.

Pasa a la Mesa Directiva de la Comisión, para designación de ponentes.

David de Jesús Bettín Gómez
Secretario Comisión Quinta