

Bogotá, D. C.,

Doctor

DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ

Secretario

Comisión Quinta Constitucional Permanente

SENADO DE LA REPÚBLICA

controlpoliticocomisionquinta@senado.gov.co

Carrera 7 No.8-68

	Al responder por favor citarse este número 20002028E2018471	
	Fecha Radicado: 2026-04-20 12:50:05	
	Código de Verificación: 0f2e0	Folios: 3
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 4
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO: Respuesta oficios CQU-CS-0056-2026 y CQU-CS-0080-2026 cuestionario adjunto a la citación a Debate de Control Político, Proposiciones No. 218 de 2026 y 219 aditiva de 2026.

Radicados MinAmbiente No. 2026E1015859;2026E1017848; traslado DNP radicado 2026E1018824; Traslado Mindefensa 2026E1018176.

Respetado doctor Bettín.

Reciba un cordial saludo por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente).

En atención a las Proposiciones No. 218 y 219 aditiva de 2026 para el Debate de Control Político, de manera formal, y en el marco de las funciones y competencias de conformidad con las facultades constitucionales, legales y reglamentarias derivadas del Decreto No. 3570 de 2011, especialmente del artículo 1, esta Cartera Ministerial se permite dar respuesta en los siguientes términos:

- 1. ¿Desde el SINAPYBA, de qué forma se ha venido avanzando en la construcción de los lineamientos del curso de sensibilización establecido en el artículo 8 de la Ley 2455 de 2025 (Ley Ángel)?**
- 2. ¿En qué fecha se espera que se publiquen los lineamientos del curso de sensibilización mencionado anteriormente, teniendo en cuenta que los términos para dar cumplimiento a dicha obligación vencieron en octubre de 2025?**

Las preguntas 1 y 2, se responderán de manera conjunta en cuanto se refieren al curso de sensibilización establecido en el artículo 8 de la Ley 2455 de 2025 (Ley Ángel), al respecto este Ministerio avanza en la construcción de los lineamientos del curso de sensibilización establecido en el artículo 8 de la Ley 2455 de 2025, entendido como un mecanismo pedagógico obligatorio con función correctiva y preventiva, cuyo cumplimiento habilita la reducción de la multa conforme a la Ley 2455 de 2025.

El curso constituye una actividad informativa y un instrumento de intervención conductual, orientado a modificar patrones de pensamiento, emoción y conducta asociados al maltrato animal, con el objetivo de reducir la reincidencia y fortalecer la convivencia. El diseño del curso se fundamentará en tres premisas:

Primero, el maltrato animal no es un fenómeno exclusivamente moral, sino un comportamiento asociado a variables como estrés, impulsividad, aprendizaje previo, creencias culturales, déficit de habilidades de manejo y dificultades de regulación emocional. Estudios en criminología y psicología indican que las motivaciones del maltrato incluyen control, retaliación, descarga emocional, desconocimiento y normalización social de la violencia.

Segundo, la modificación de conducta en adultos no se logra mediante transmisión de información, sino mediante procesos de aprendizaje significativo, donde el individuo reconoce su conducta, comprende sus causas y adquiere herramientas prácticas para actuar de manera diferente. La evidencia muestra que el aprendizaje en adultos es más efectivo cuando es experiencial, contextualizado y aplicable a su realidad inmediata.

Tercero, el bienestar animal está directamente relacionado con la calidad de la interacción humano-animal. La falta de comprensión del comportamiento animal es uno de los principales detonantes de prácticas de maltrato, especialmente en contextos donde el vínculo es instrumental o inexistente.

Así mismo, se avanza en la conceptualización de los módulos correspondientes del curso, metodología transversal a través de estudios de casos reales y simulación de decisiones, la evaluación, indicadores de efectividad y perfil de los facilitadores, el objetivo es que a través del curso se reduzca el riesgo de recaída, riesgo penal futuro y riesgo de daño a terceros humanos y no humanos.

Con relación a la fecha, este Ministerio tiene proyectado presentarlos al Comité Nacional Intersectorial en la sesión prevista para mayo de 2026.

- 3. ¿Desde el SINAPYBA, cuál es el estado de cumplimiento y acciones desplegadas respecto a de la expedición de la Ruta de Atención al Maltrato Animal consagrada en el artículo 25 de la Ley 2455 de 2025 (Ley Angel).**

- 4. ¿En qué fecha se estima la publicación de la Ruta de Atención al Maltrato Animal, mencionada anteriormente, teniendo en cuenta que los términos para este artículo vencieron en octubre de 2025?**

Respuestas:



Las preguntas 2 a 4 se brindará respuesta indicando que, por medio de la Ley 2455 de 2025 estableció el mandato de estructurar y expedir la Ruta Nacional de Atención ante presuntos casos de maltrato animal, como instrumento de articulación interinstitucional para formalizar la actuación coordinada del Estado en los niveles nacional, departamental y territorial. En cumplimiento de dicho mandato, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA), ha liderado un proceso técnico, progresivo e intersectorial orientado a la construcción de un instrumento jurídicamente sólido, operativamente viable y científicamente sustentado.

El desarrollo de la Ruta Nacional se ha concebido como un proceso progresivo de construcción institucional, en el cual cada avance responde a la integración de insumos técnicos, validaciones intersectoriales y ajustes derivados del análisis operativo. Este enfoque ha permitido no solo avanzar en la estructuración del instrumento, sino fortalecer de manera paralela las capacidades institucionales necesarias para su implementación efectiva en el territorio.

Desde una perspectiva jurídica, es preciso reiterar que, la obligación prevista en el artículo 24 tiene naturaleza interinstitucional y no recae de manera exclusiva en esta Cartera, sino en el conjunto de entidades que integran el SINAPYBA. En ese sentido, la Ruta no constituye un instrumento constitutivo de competencias, sino un mecanismo de armonización, estandarización y mejora de la eficiencia institucional, en concordancia con el marco normativo vigente, particularmente la Ley 84 de 1989, la Ley 1774 de 2016 y los artículos 339A y 339C del Código Penal.

El borrador actual propuesto para la ruta, estructura cinco componentes operativos: reporte o denuncia, verificación en campo, intervención y valoración, adopción de medidas y seguimiento, articulando competencias de múltiples entidades del orden nacional y territorial en una respuesta coordinada y proporcional, diferenciada y basada en evidencia frente a los distintos niveles de gravedad del maltrato animal.

En cuanto a su proceso de construcción, este se ha desarrollado bajo una metodología participativa deliberada que ha evolucionado hacia un enfoque de co-creación interinstitucional, alineado con estándares internacionales de innovación pública (OCDE, 2020). Dicho enfoque incorpora principios de validación progresiva del instrumento, integración de evidencia técnica y científica, participación efectiva de actores con competencias concurrentes y trazabilidad de las decisiones regulatorias, garantizando así coherencia normativa y viabilidad operativa.

En este proceso han participado activamente entidades del orden nacional, territorial, académico y operativo, entre las que se destacan el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), el Ministerio de Transporte (Mintransporte), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Fiscalía General de la Nación a través del Grupo GELMA, la Policía Nacional (DICAR), el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal de Bogotá (IDPYBA), el Instituto de Protección y Bienestar Animal de Cundinamarca (IPYBAC), la Gobernación del Valle del Cauca y la Universidad de Manizales, entre otros actores estratégicos.

Este esquema metodológico responde a evidencia empírica consolidada que demuestra que los instrumentos regulatorios construidos bajo modelos colaborativos presentan mayores niveles de implementación efectiva, apropiación institucional y sostenibilidad en el tiempo, particularmente en sistemas de gobernanza intersectorial complejos como el abordaje del maltrato animal.

Cronología e hitos del proceso

Previo a la estructuración formal del instrumento normativo derivado del artículo 24 de la Ley 2455 de 2025, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su rol de articulador técnico del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal, adelantó desde el año 2024 un proceso sistemático de diagnóstico nacional en el marco de la Mesa Nacional contra el Maltrato Animal, en el cual participaron entidades del orden nacional, territorial, academia, autoridades operativas y actores técnicos especializados.

Este ejercicio permitió identificar fallas en la cadena de atención, incluyendo vacíos jurídicos en la aplicación normativa, ausencia de un canal único de reporte, debilidades en la capacidad operativa de los primeros respondientes, fragmentación institucional, deficiencias en la recolección de material probatorio, baja capacidad de albergue y ausencia de estandarización en conceptos técnicos y procedimientos. Asimismo, se evidenció que el problema no radica exclusivamente en la ausencia de regulación, sino en la falta de articulación efectiva entre actores, lo cual genera respuestas institucionales heterogéneas, tardías y, en múltiples casos, ineficaces.

Asimismo, se identificó que el maltrato animal opera como un fenómeno centinela dentro de ecosistemas de violencia más amplios, con correlaciones documentadas en la literatura científica con violencia intrafamiliar, criminalidad y vulnerabilidad social (Jegatheesan et al., 2020; Monsalve et al., 2017). Este hallazgo ha sido incorporado como criterio estructural del instrumento, orientando la inclusión de componentes psicosociales y de intervención intersectorial.

Este diagnóstico fue complementado mediante un análisis de cadena de valor y la construcción del ciclo de vida operativo de la atención de casos, permitiendo identificar cuellos de botella en cada fase (recepción, verificación, intervención, decisión y seguimiento), así como la necesidad de integrar componentes técnicos, jurídicos y psicosociales en un modelo unificado de respuesta. Este trabajo previo constituye la base estructural sobre la cual se ha desarrollado el borrador actual de la Ruta Nacional, respondiendo a un proceso progresivo, técnicamente soportado y construido de manera colaborativa.

Fecha	Hito
Diciembre 2025	Primera versión del instrumento normativo, primera reunión intersectorial: Producto, instrumento 14 páginas, estructura base con fundamentos, definiciones y ruta operativa en cinco fases.

25 marzo 2026	Reunión interinstitucional ampliada con actores SINAPYBA, IDPYBA, IPYBAC, Gobernación del Valle del Cauca y Universidad de Manizales. Revisión técnica del documento consolidado y acuerdos de ajuste.
Marzo 2026	Consolidación de más de 200 observaciones institucionales en una matriz de gestión de cambios. Análisis sistemático por categorías: considerandos, definiciones, competencias, canales de atención y articulación.
Marzo-abril 2026	Expansión del documento de 14 a 38 páginas con más de 941 cambios trazables. El proceso refleja un trabajo colaborativo de alta densidad técnica, único en la materia en Colombia.
1 abril 2026	Reunión con Ministerio de Justicia y del Derecho: Grupo de Política Criminal y Grupo de Casas de Justicia. Exploración de articulación con métodos alternativos de solución de conflictos en materia animal.
15 abril 2026	Sesión de trabajo interinstitucional con entidades SINAPYBA para revisión técnica y jurídica del articulado consolidado.
20 abril 2026	Evento de fortalecimiento del componente de conflicto armado en articulación con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

En desarrollo de los elementos mínimos previstos en el artículo 24 de la ley, el proceso ha incorporado soluciones técnicas que permiten materializar dichos mandatos en herramientas operativas concretas. Uno de los avances más relevantes ha sido la incorporación de componentes técnicos que históricamente han representado vacíos estructurales en la atención del maltrato animal en Colombia.

En particular, el instrumento aborda de manera explícita:

- Sistema de triage y canal de atención: Sus elementos centrales son una escala de priorización en tres niveles (Emergencia vital / Maltrato grave / Atención ordinaria), que permite al operador clasificar la urgencia con criterios observacionales precisos.

Cuatro guiones operativos diferenciados: filtro inicial (línea 123), atención a abandono, orientación ciudadana en eventos no constitutivos de maltrato, y registro mínimo unificado.

Principio de no-negativa: ningún reporte puede cerrarse sin orientación positiva al ciudadano sobre la entidad competente.

Registro mínimo obligatorio con más de 15 campos estandarizados para articulación entre Policía, autoridades administrativas y Fiscalía.

- Integración del componente psicosocial: El instrumento incorpora, por primera vez, la atención de factores asociados como acumulación patológica, negligencia vinculada a salud mental y contextos de vulnerabilidad social, articulando comisarías de familia, sector salud y entidades territoriales.

- **Enfoque de conflicto armado y emergencias:** Se desarrolla un protocolo diferencial para la atención de animales en contextos de conflicto armado, desplazamiento forzado y emergencias humanitarias. Este componente se complementará en articulación con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). El 20 de abril de 2026 está programado un evento técnico interinstitucional programado por la JEP, que busca consolidar los lineamientos conceptuales del protocolo, explorar mecanismos de articulación con los procesos exitosos actuales e identificar referentes jurídicos para el tratamiento diferencial de estos eventos. Esta articulación posiciona a Colombia como referente regional en la incorporación del enfoque de conflicto armado en la regulación del bienestar animal.

En esta etapa del proceso, el desafío no es únicamente concluir un instrumento normativo, sino asegurar que este sea capaz de transformar la respuesta del Estado frente al maltrato animal en Colombia. En consecuencia, los próximos pasos se orientan a consolidar un ejercicio de concertación interinstitucional de alto nivel, en el que se integren de manera efectiva las competencias sectoriales, se validen los componentes operativos y se garantice la coherencia del modelo en todo el territorio nacional.

Este proceso exige avanzar con celeridad, y con responsabilidad técnica, en la resolución de cuellos de botella estructurales que han sido históricamente invisibilizados: la fragmentación institucional, la ausencia de interoperabilidad entre canales de atención, las debilidades en la producción probatoria —particularmente en componentes clínicos y toxicológicos— y la falta de estandarización en criterios técnicos y jurídicos. Lejos de constituir obstáculos, estos elementos han sido asumidos como oportunidades de rediseño institucional, permitiendo construir un instrumento que no replique las fallas del sistema, sino que las corrija de manera estructural.

De manera complementaria, esta fase incorpora una apuesta decidida por la apropiación institucional y territorial del instrumento, mediante procesos de capacitación, validación operativa y articulación con actores clave como Casas de Justicia, autoridades policivas, operadores judiciales y sector salud. El objetivo no es únicamente expedir una Ruta, sino garantizar que esta sea comprendida, aplicada y sostenida en la práctica.

Así, los hitos definidos no responden a una lógica de cumplimiento formal, sino a un proceso deliberado de construcción de capacidad institucional, en el cual la calidad del diseño se convierte en la principal garantía de su eficacia.

Fecha	Actividad	Responsable
15 abril 2026	Sesión técnica interinstitucional SINAPYBA — revisión articulado consolidado	MinAmbiente / SINAPYBA
20 abril 2026	Evento fortalecimiento componente conflicto armado — JEP	MinAmbiente / JEP

Abril–mayo 2026	Taller capacitación funcionarios Casas de Justicia — IDPYBA	MinAmbiente / MinJusticia / IDPYBA
Mayo 2026	Revisión jurídica final y preparación para suscripción interministerial	MinAmbiente — Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

La Ruta Nacional de Atención al Maltrato Animal emerge, en este contexto, como una herramienta de transformación sistémica, que articula por primera vez dimensiones técnicas, jurídicas, operativas y psicosociales bajo un mismo modelo de actuación. Su diseño incorpora aprendizajes institucionales, evidencia científica y experiencias territoriales, y se fundamenta en principios de innovación pública, mejora continua y gobernanza intersectorial.

5. ¿Desde el Ministerio del Interior, qué acciones se han venido realizando para dar cumplimiento a los programas de capacitación y sensibilización dirigidos a inspectores de policía de todo el país, a las Juntas Defensoras de Animales, veedurías ciudadanas o entidades sin ánimo de lucro, según lo ordenado por el artículo 25 de la Ley 2455 de 2025 (Ley Ángel).

Respuesta:

A través de oficio con radicado No. 20002026E2013385 se realizó el traslado por competencia de este interrogante al Ministerio del Interior, en cuanto la pregunta se dirige a esa cartera sobre asuntos de su competencia de acuerdo con la Ley 2455 de 2025.

6. ¿Desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, de qué forma se ha venido avanzando en la expedición de los protocolos y guías técnicas para la realización de los estudios forenses necesarios para investigación de delitos relacionados con maltrato animal, ordenados mediante el artículo 26 de la Ley 2455 de 2025 (Ley Ángel).

7. ¿En qué fecha se espera se expidan los protocolos y guías técnicas mencionadas anteriormente?

Respuesta:

Las preguntas 5 y 6 se brindará respuesta indicando que, a través de oficio con radicado No. 20002026E2013386 se realizó el traslado por competencia de estos interrogantes al Ministerio de Justicia y el Derecho, en cuanto la pregunta se dirige a esa cartera sobre asuntos de su competencia de acuerdo con la Ley 2455 de 2025.

8. ¿Desde el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, de qué forma se ha venido avanzando en la construcción del Registro para la inhabilidad de personas condenadas por delitos contra los animales, del artículo 28 de la Ley 2455 de 2025 (Ley Ángel)?

Respuesta:

A través de oficios radicados No. 20002026E2013387 y 20002026E2013388 se realizó traslado por competencia de este interrogante al Ministerio de Defensa y al Director de la Policía Nacional respectivamente, para que brinden respuesta en el marco de sus competencias, toda vez que el interrogante se dirige a esas entidades sobre asuntos de su competencia de acuerdo con la Ley 2455 de 2025.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, manifestando nuestra disposición en atender cualquier requerimiento adicional que pueda surgir.

Atentamente,

Edith Bastidas
EDITH MAGNOLIA BASTIDAS CALDERÓN
Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental

Adjunto: Oficios de traslado enunciados.

Aprobó: Natalia María Ramírez Martínez- Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. *Natalia Ramírez*

Revisó: Alejandro Bañol Salazar- Asesor de Despacho de la Ministra **ABS**
Juliana Padrón Villafañe- Contratista- Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental. **JPV**
Ana Mireya Grimaldos Quintero- Asesora- Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental.

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente.