



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1610

Bogotá, D. C., miércoles, 3 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 456 DE 2025 SENADO, 158 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental.

Bogotá, septiembre de 2025

Señor,

EDGAR DE JESÚS DÍAZ CONTRERAS

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Senado del Proyecto de Ley No.456 de 2025 Senado – 158 de 2024 Cámara

Respetado señor Presidente,

Atendiendo la designación del señor secretario de la comisión Quinta Constitucional permanente del Senado de la República del pasado 12 de junio de 2025, en virtud de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia positiva para primer debate del **Proyecto de Ley No.456 de 2025 Senado – 158 de 2024 Cámara “Por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental”**.

Cordialmente,

YENNY ROZO ZAMBRANO
Senadora de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO.456 DE 2025
SENADO – 158 DE 2024 CÁMARA “Por medio de la cual se establecen criterios de
seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental”.**

INDICE

1. Antecedentes
2. Objeto del Proyecto de Ley
3. Importancia del Proyecto de Ley
4. Consideraciones de la ponencia
5. Pliego de modificaciones
6. Impacto fiscal
7. Posibles conflictos de intereses
8. Referencias
9. Proposición
10. Texto propuesto

1. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley No.456 de 2025 Senado – 158 de 2024 Cámara “Por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental”, fue presentado por el Honorable Representante Eduard Alexis Triana Rincón, el 06 de agosto de 2024 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes; cumpliendo con los requisitos formales exigidos para tal efecto, conforme a lo establecido en el artículo 149° de la Ley 5ª de 1992.

Por disposición de la Mesa Directiva, el proyecto fue asignado a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Dentro del trámite legislativo correspondiente al periodo 2024–2025, el Honorable Representante Cristian Danilo Avendaño Fino fue designado como ponente, presentando la ponencia para Primer Debate el 5 de noviembre de 2024, fecha en la cual la Comisión Quinta aprobó la iniciativa. Posteriormente, el 23 de abril de 2025, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto, adoptando el texto definitivo contenido en la Gaceta 650 de 2025.

Luego de ello, el proyecto fue remitido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, donde fue designado a la senadora Yenny Roza Zambrano como ponente para primer debate.

2. OBJETO DEL PROYECTO La presente iniciativa legislativa tiene por objeto “establecer criterios para la evaluación del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden territorial en Colombia”. En aras de garantizar que los recursos se usen de forma eficaz y eficiente. Para así, asegurar que la inversión ambiental tenga resultados medibles, transparentes y orientados a la conservación y cuidado del medio ambiente en todo el país. 3. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY El presente proyecto de ley surge de la necesidad de atender las falencias e insuficiencias que presenta el marco regulatorio actual respecto a la evaluación del gasto público en protección ambiental de las entidades territoriales. A pesar de que en Colombia existe una normatividad ambiental robusta y de que el país ha adquirido compromisos internacionales en materia de sostenibilidad y conservación, persiste un vacío jurídico en cuanto a la definición de criterios claros, homogéneos y verificables para medir la eficacia, eficiencia y pertinencia de la inversión pública destinada a la protección de los recursos naturales y la biodiversidad. Esta iniciativa busca llenar ese vacío normativo estableciendo parámetros técnicos, metodológicos y de control que permitan garantizar un uso racional, transparente y orientado a resultados de los recursos públicos invertidos en la conservación del medio ambiente. Con ello, se pretende fortalecer las capacidades de seguimiento y evaluación del gasto en protección ambiental, no solo en el nivel central, sino principalmente en las entidades del orden territorial, donde la presión sobre los ecosistemas y la biodiversidad es más directa y visible. Para dar respuesta a las problemáticas identificadas, el presente proyecto de ley pretende: - Definir criterios claros y uniformes para la evaluación del gasto público en protección ambiental. - Establecer parámetros específicos de protección ambiental y gestión de recursos que deben ser evaluados en el ámbito territorial. - Asignar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la responsabilidad de diseñar y oficializar la metodología nacional para el seguimiento y evaluación del gasto. - Obligar a las entidades territoriales a implementar dicha metodología y presentar reportes anuales de resultados.	- Determinar las autoridades responsables del seguimiento y control de esta evaluación. - Incorporar indicadores para medir la eficiencia, eficacia y pertinencia del gasto en protección ambiental. 4. CONSIDERACIONES DE LA PONENCIA 4.1. Gasto Público Ambiental El Gasto Público Ambiental se entiende como el gasto efectuado por distintas unidades económicas, incluido el gobierno general, para financiar actividades cuyo propósito fundamental es la prevención, el control, la reducción y la eliminación de la contaminación, así como la promoción, el fomento y el cuidado del medio ambiente (CEPAL, 2015). El gasto en protección ambiental es el gasto realizado para financiar actividades cuyo propósito fundamental es la prevención, reducción y eliminación de la contaminación y otras formas de degradación del ambiente. Estas actividades incluyen, aunque no exclusivamente, la prevención, la reducción y el tratamiento de residuos y aguas residuales; la prevención, reducción o eliminación de contaminantes del aire; el tratamiento y la disposición de los suelos y las aguas subterráneas contaminadas, la prevención o reducción de los niveles de ruido y vibraciones, la protección de la biodiversidad y los paisajes incluidas sus funciones ecológicas; el control de la calidad del ambiente natural (aire, agua, suelos y aguas subterráneas); la investigación y el desarrollo; y la administración general, las actividades de entrenamiento y la capacitación en protección ambiental (SCAE 2012). De acuerdo con el DANE (2004) la medición y el análisis del gasto en protección ambiental contribuyen a evaluar el desempeño, la eficacia y el impacto de las políticas ambientales. Esta evaluación proporciona insumos para los análisis de costo-efectividad de las normas y políticas medioambientales y para el diseño de instrumentos económicos de apoyo a la protección ambiental. Para medir los avances y hacer ajustes a las políticas ambientales, no obstante, es necesario que las mediciones del Gasto Público Ambiental sean sistemáticas y estandarizadas. 4.1.1. Clasificación de actividades ambientales de protección ambiental De acuerdo con el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (2012), las actividades de protección ambiental enmarcadas en el gasto público tienen como finalidad principal la
prevención, reducción y eliminación de la contaminación y de otras formas de degradación ambiental. Las cuales se clasifican en: Figura No.1. Clasificación de actividades ambientales Clasificación de actividades ambientales (CAA) grupo de protección ambiental 1. Protección del aire ambiente y del clima 2. Gestión de aguas residuales 3. Gestión de residuos 4. Protección y recuperación de suelos, aguas subterráneas y aguas superficiales 5. Atenuación de ruidos y vibraciones (no se incluye la protección de los lugares de trabajo) 6. Protección de la biodiversidad y de los paisajes 7. Protección contra las radiaciones (excepto la seguridad externa) 8. Investigación y desarrollo para la protección del ambiente 9. Otras actividades de protección ambiental (como educación, entrenamiento y capacitación ambiental) y administración y gestión general del ambiente Fuente: CEPAL (2015) 4.2. Problemáticas asociadas a la necesidad de evaluación del gasto público ambiental La presente iniciativa pretende contribuir a la solución de las variables identificadas relacionadas con la necesidad de definir criterios claros y verificables para medir la eficacia, eficiencia y pertinencia de la inversión pública destinada a la protección de los recursos naturales y la biodiversidad, mencionadas a continuación: 4.2.1. Necesidad urgente de protección y recuperación ambiental La actividad económica y productiva en Colombia incluyendo la explotación de recursos naturales, la expansión de la frontera agrícola, la minería legal e ilegal, y el desarrollo urbano genera un desgaste ambiental que supera la capacidad de regeneración de los ecosistemas. La deforestación, la contaminación de cuerpos de agua, la degradación del suelo y la pérdida de biodiversidad son problemas crecientes que amenazan la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida de las comunidades. En este contexto, resulta imperativo que los organismos públicos no solo destinen recursos financieros a la protección y recuperación ambiental, sino que también se aseguren de que dichos recursos sean invertidos de manera eficiente, eficaz y con un impacto ambiental positivo verificable. 4.2.2. Ineficacia y deficiencias en la ejecución presupuestal	El Informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2016–2017 de la Contraloría General de la República concluyó que las ejecuciones presupuestales del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible entre 2012 y 2016 no cumplieron plenamente con los compromisos de eficacia y eficiencia. Se identificaron subejecuciones recurrentes, incumplimiento de metas y deficiencias en la asignación de recursos, lo que se tradujo en un bajo impacto de las inversiones frente a los problemas ambientales que se buscaba atender. Estos hallazgos evidencian la necesidad de contar con herramientas normativas y técnicas que permitan evaluar objetivamente la pertinencia de las inversiones, su nivel de ejecución y los resultados alcanzados, evitando la destinación de recursos a proyectos poco efectivos o mal focalizados. 4.2.3. Persistencia de problemáticas ambientales Pese a que anualmente se asignan recursos públicos para la protección ambiental, los indicadores de calidad ambiental del país muestran que problemáticas como la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del agua persisten e incluso se han intensificado en algunas regiones. Esto pone en evidencia que no basta con invertir, sino que es necesario contar con mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan conocer si las intervenciones financiadas cumplen con los objetivos para los cuales fueron diseñadas, y si los recursos se están utilizando de forma óptima. 4.2.4. Ausencia de metodologías claras y homogéneas Actualmente, aunque las entidades públicas reportan su gasto en actividades ambientales y el DANE calcula el gasto en protección ambiental mediante la Cuenta Satélite Ambiental, la cual contabiliza este tipo de gastos y toma como marco de referencia el tipo de actividad principal (misión de cada institución), que realiza cada entidad, para ello diferencia entre las entidades que pertenecen al Sistema Nacional Ambiental (SINA) central y el resto de entidades que componen el gobierno. Sin embargo, no existe una metodología nacional estandarizada para valorar la calidad, eficiencia o impacto real de estas inversiones. Tampoco existe un protocolo único que

permita el cálculo completo y homogéneo del gasto en protección ambiental tanto en el nivel nacional como en el territorial. Dicha falta de estandarización limita la capacidad del Estado para identificar buenas prácticas, corregir desviaciones y garantizar un uso racional de los recursos públicos. 4.2.5. Desconocimiento de brechas y necesidades reales La ausencia de evaluaciones sistemáticas y homogéneas provoca que no se conozcan con precisión las brechas existentes entre los recursos invertidos, los logros alcanzados y el estado actual de los ecosistemas. Esto impide orientar de manera estratégica las inversiones, priorizar acciones y focalizar recursos en los territorios y problemáticas más urgentes. 4.2.6. Insuficiencia del gasto ambiental en Colombia Según la CEPAL (2014), el gasto en protección ambiental en Colombia se ha mantenido históricamente por debajo del 0,5 % del PIB, con un pico máximo del 0,65 % en 2010, cifras muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, que invierten entre el 1 % y el 2 % de su PIB en este rubro. Aún más preocupante, el estudio del PNUD-BIOFIN (2016) determinó que la inversión en biodiversidad en Colombia es apenas del 0,1 % del PIB, lo que limita gravemente la capacidad del país para cumplir con sus compromisos internacionales en materia de conservación y para responder de manera efectiva a la crisis ambiental global. 4.2.7. Necesidad de evaluar la eficiencia y eficacia del gasto Tanto la CEPAL (2015) como el PNUD-BIOFIN (2016) coinciden en señalar que uno de los grandes retos del país es evaluar la eficiencia del gasto público ambiental, realizar evaluaciones ex post y determinar el aporte real de los sectores clave a la protección del medio ambiente. Es así como, el presente Proyecto de Ley responde a esa necesidad al establecer un marco normativo para la evaluación técnica y objetiva de las inversiones ambientales, de forma que se privilegien aquellas acciones con mayor impacto positivo y sostenibilidad a largo plazo.	4.3. MARCO NORMATIVO El Estado colombiano ha expedido normatividad a nivel nacional y ha ratificado instrumentos internacionales como muestra de su deber constitucional frente a la protección de las riquezas naturales, la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su conservación y restauración, así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. De modo que, la Constitución Política establece en el artículo 8, “<i>es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación</i>”. En concordancia, el artículo 79 de la Carta Magna establece el derecho de las personas a un ambiente sano: “<i>Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines</i>”. En el mismo sentido, el artículo 80 superior señala: “<i>El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados</i>”. Sumado a ello, el artículo 334 de la constitución política establece “<i>La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario (...)</i>”. De esta manera, se evidencia la obligación del Estado de conservar y proteger áreas de vital importancia ecológica. Obligación que resulta correlativa al derecho de las personas a gozar															
de un ambiente sano. Al respecto, la Corte constitucional refirió a través de la Sentencia C-644-17: <i>“Así pues, por un lado, en Colombia todos los ciudadanos tienen derecho a un ambiente sano y el deber de participar en su protección y conservación; y, por otro lado, el Estado tiene la obligación de: “1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”. Adicionalmente, en Colombia el derecho al ambiente sano está ligado al desarrollo económico sostenible, en el entendido de que se debe “armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente (...).”</i> Ahora bien, con el fin de atender dicha obligación es procedente por parte de las entidades públicas realizar inversión con los recursos públicos a su cargo, en cumplimiento lo dispuesto en la Carta Política. En ese sentido, el numeral 7° del artículo 1° de la Ley 99 de 1993 establece que “<i>El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables</i>”. Por su parte el artículo 47 de dicha iniciativa legislativa refiere el “<i>Carácter Social del Gasto Público Ambiental. Los recursos que por medio de esta Ley se destinan a la preservación y saneamiento ambiental se consideran gasto público social</i>”. Así mismo, el literal h) del artículo 3 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, señala la necesidad de considerar en los proyectos o políticas de sus planes de desarrollo los costos y beneficios ambientales: “<i>Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental (...)</i>”.	5. PLIEGO DE MODIFICACIONES En el texto propuesto se incluyen las modificaciones frente al articulado de la iniciativa para primer debate Senado, las cuales están subrayadas en el cuadro del pliego de modificaciones: <table><tr><th>TEXTO INICIAL</th><th>TEXTO PROPUESTO</th><th>OBSERVACIONES</th></tr><tr><td>TÍTULO. Por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental</td><td>TÍTULO. Por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación al <u>gasto público en</u> protección ambiental</td><td>Ajuste de forma en el título del Proyecto de Ley</td></tr><tr><td>ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer criterios para la evaluación del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden territorial en Colombia.</td><td>ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer criterios para <u>la</u> <u>evaluación del</u> <u>gasto público en</u> <u>seguimiento y la</u> evaluación del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden territorial en Colombia.</td><td>Ajuste del objeto acorde con el título y alcance del Proyecto de Ley.</td></tr><tr><td>ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes <u>significados</u>: Eficacia del gasto en protección ambiental: Es el grado de cumplimiento en la obtención de los productos o resultados respecto a lo programado en un periodo de tiempo determinado; se es eficaz cuando se logra el mejor impacto o efecto con los servicios que se prestan en las unidades ejecutoras.</td><td>ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes <u>conceptos</u>: Eficacia del gasto en protección ambiental: Es el grado de cumplimiento en la obtención de los productos o resultados respecto a lo programado en un periodo de tiempo determinado; se es eficaz cuando se logra el mejor impacto o efecto con los servicios que se prestan en las unidades ejecutoras.</td><td>Ajuste de forma y alcance del artículo de definiciones</td></tr><tr><td>Eficiencia del gasto en</td><td>Eficiencia del gasto en</td><td></td></tr></table>	TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES	TÍTULO. Por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental	TÍTULO. Por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación al <u>gasto público en</u> protección ambiental	Ajuste de forma en el título del Proyecto de Ley	ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer criterios para la evaluación del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden territorial en Colombia.	ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer criterios para <u>la</u> <u>evaluación del</u> <u>gasto público en</u> <u>seguimiento y la</u> evaluación del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden territorial en Colombia.	Ajuste del objeto acorde con el título y alcance del Proyecto de Ley.	ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes <u>significados</u> : Eficacia del gasto en protección ambiental: Es el grado de cumplimiento en la obtención de los productos o resultados respecto a lo programado en un periodo de tiempo determinado; se es eficaz cuando se logra el mejor impacto o efecto con los servicios que se prestan en las unidades ejecutoras.	ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes <u>conceptos</u> : Eficacia del gasto en protección ambiental: Es el grado de cumplimiento en la obtención de los productos o resultados respecto a lo programado en un periodo de tiempo determinado; se es eficaz cuando se logra el mejor impacto o efecto con los servicios que se prestan en las unidades ejecutoras.	Ajuste de forma y alcance del artículo de definiciones	Eficiencia del gasto en	Eficiencia del gasto en	
TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES														
TÍTULO. Por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental	TÍTULO. Por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación al <u>gasto público en</u> protección ambiental	Ajuste de forma en el título del Proyecto de Ley														
ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer criterios para la evaluación del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden territorial en Colombia.	ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer criterios para <u>la</u> <u>evaluación del</u> <u>gasto público en</u> <u>seguimiento y la</u> evaluación del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden territorial en Colombia.	Ajuste del objeto acorde con el título y alcance del Proyecto de Ley.														
ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes <u>significados</u> : Eficacia del gasto en protección ambiental: Es el grado de cumplimiento en la obtención de los productos o resultados respecto a lo programado en un periodo de tiempo determinado; se es eficaz cuando se logra el mejor impacto o efecto con los servicios que se prestan en las unidades ejecutoras.	ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes <u>conceptos</u> : Eficacia del gasto en protección ambiental: Es el grado de cumplimiento en la obtención de los productos o resultados respecto a lo programado en un periodo de tiempo determinado; se es eficaz cuando se logra el mejor impacto o efecto con los servicios que se prestan en las unidades ejecutoras.	Ajuste de forma y alcance del artículo de definiciones														
Eficiencia del gasto en	Eficiencia del gasto en															

protección ambiental: Es la evaluación de la relación entre los recursos financieros invertidos y el logro de los objetivos presupuestales en términos de conservación del medio ambiente. Gasto Público en Protección Ambiental: Es el gasto efectuado por las diferentes entidades territoriales, para financiar actividades cuyo propósito fundamental es la prevención, el control, la reducción y la eliminación de la contaminación, así como la promoción, el fomento y el cuidado del medio ambiente.	protección ambiental: Es la evaluación de la relación entre los recursos financieros invertidos y el logro de los objetivos presupuestales en términos de conservación del medio ambiente. Gasto Público en Protección Ambiental: Es el gasto efectuado por las diferentes entidades territoriales, para financiar actividades cuyo propósito fundamental es la prevención, el control, la reducción y la eliminación de la contaminación, así como la promoción, el fomento y el cuidado del medio ambiente.	
ARTÍCULO 3°. Parámetros de protección ambiental y de gestión de recursos. Las entidades del orden territorial que destinen recursos del gasto público en protección ambiental, deberán evaluar con porcentajes de cumplimiento sobre sus metas establecidas en los respectivos Planes de Desarrollo, las siguientes actividades de protección ambiental y de gestión de recursos:	ARTÍCULO 3°. Parámetros de protección ambiental y de gestión de recursos. Las entidades del orden territorial que destinen recursos del gasto público en protección ambiental, deberán evaluar con porcentajes de cumplimiento sobre sus metas establecidas en los respectivos Planes de Desarrollo, las siguientes actividades de protección ambiental y de gestión de recursos:	Sin modificaciones

a la protección ambiental. El reporte deberá realizarse anualmente por las entidades del orden territorial y remitirán la información a las Autoridades Ambientales de su jurisdicción y a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. ARTÍCULO 4°. Metodología de Seguimiento y Evaluación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será responsable de establecer la metodología para el seguimiento y evaluación del gasto en protección ambiental. Se coordinará con el Departamento Nacional de Planeación la Integración del reporte del gasto público en protección ambiental en los sistemas existentes, sin perjuicio de que se desarrollen herramientas complementarias para consolidar y analizar la información. La metodología de seguimiento y evaluación deberá ser implementada por las entidades territoriales del orden Municipal, Distrital y	a la protección ambiental. El reporte deberá realizarse anualmente por las entidades del orden territorial y remitirán la información a las Autoridades Ambientales de su jurisdicción y a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. ARTÍCULO 4°. Metodología de Seguimiento y Evaluación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será responsable de establecer la metodología para el seguimiento y evaluación del gasto en protección ambiental. Se coordinará con el Departamento Nacional de Planeación la Integración del reporte del gasto público en protección ambiental en los sistemas existentes, sin perjuicio de que se desarrollen herramientas complementarias para consolidar y analizar la información. La metodología de seguimiento y evaluación deberá ser implementada por las entidades territoriales del orden Municipal, Distrital y	Modificación de forma con la referenciación de tres párrafos para brindar mayor claridad y estructura a la presente disposición.
--	--	---

Departamental que asignen recursos en sus presupuestos para el gasto público en materia de protección ambiental. Las entidades deberán llevar a cabo el seguimiento, evaluación y reporte anualmente, a más tardar el 30 de marzo de cada año, conforme a los lineamientos fijados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La metodología de seguimiento y evaluación propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá incluir indicadores que contemplen análisis de eficacia y eficiencia del gasto en protección ambiental, considerando los aspectos físicos y financieros. La metodología de seguimiento y evaluación, en cumplimiento de los artículos 5 y 6 de la Ley 2273 de 2022, deberá garantizar el acceso a los datos recolectados mediante su incorporación al Sistema de Información Ambiental de	Departamental que asignen recursos en sus presupuestos para el gasto público en materia de protección ambiental. Las entidades deberán llevar a cabo el seguimiento, evaluación y reporte anualmente, a más tardar el 30 de marzo de cada año, conforme a los lineamientos fijados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La metodología de seguimiento y evaluación propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá incluir indicadores que contemplen análisis de eficacia y eficiencia del gasto en protección ambiental, considerando los aspectos físicos y financieros. La metodología de seguimiento y evaluación, en cumplimiento de los artículos 5 y 6 de la Ley 2273 de 2022, deberá garantizar el acceso a los datos recolectados mediante su incorporación al Sistema de Información Ambiental de	PARÁGRAFO 1°. La metodología de seguimiento y evaluación, en cumplimiento de los artículos 5 y 6 de la Ley 2273 de 2022, deberá garantizar el acceso a los datos recolectados mediante su incorporación al Sistema de Información Ambiental de
--	--	--

integre el consolidado de la información entregada por las entidades territoriales Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá la obligación de garantizar la implementación de la metodología de seguimiento y de garantizar la evaluación, y estará obligado también a brindar el apoyo, el soporte y las herramientas técnicas demandadas por las entidades territoriales cada vez que lo requieran para su correcto seguimiento y cumplimiento. El incumplimiento por parte de las entidades territoriales en la aplicación e implementación de la metodología de seguimiento y evaluación establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá ser considerado como falta disciplinaria por la autoridad competente. ARTÍCULO 5°. Autoridades que realizarán el seguimiento a la evaluación de los gastos públicos de protección ambiental.	Colombia (SIAC), creando un apartado específico que integre el consolidado de la información entregada por las entidades territoriales PARÁGRAFO 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá la obligación de garantizar la implementación de la metodología de seguimiento y de garantizar la evaluación, y estará obligado también a brindar el apoyo, el soporte y las herramientas técnicas demandadas por las entidades territoriales cada vez que lo requieran para su correcto seguimiento y cumplimiento. PARÁGRAFO 3°. El incumplimiento por parte de las entidades territoriales en la aplicación e implementación de la metodología de seguimiento y evaluación establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá ser considerado como falta disciplinaria por la autoridad competente. Modificación de forma en el artículo y la referenciación de un parágrafo para mayor estructura de la presente	
de su desempeño, como autoridad obligada y responsable del efectivo seguimiento a la evaluación del Gasto Público en Protección Ambiental. Así como también, explicara las decisiones, las medidas y acciones adelantadas para el cabal cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley. Los resultados de estas evaluaciones deberán servir como base para la formulación y ajuste de políticas públicas ambientales, con el objetivo de garantizar un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos. ARTÍCULO 7°. Reglamentación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la presente ley y establecerá las disposiciones necesarias para garantizar un efectivo seguimiento a la evaluación del Gasto Público en protección ambiental de las entidades territoriales. Esta reglamentación, se llevará a cabo, dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.	ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será la autoridad encargada de realizar la consolidación y el seguimiento a las evaluaciones reportadas por las entidades territoriales de los gastos públicos destinados a la protección ambiental. Con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el marco de sus jurisdicciones. Los resultados consolidados deberán ser publicados en plataformas de acceso público, garantizando transparencia y disponibilidad para ciudadanos, investigadores y otros actores interesados. Esta publicación deberá cumplir con las disposiciones legales en materia de protección de datos, especialmente en manejo de información sensible, asegurando la confidencialidad de detalles financieros, territoriales y cualquier otro dato relacionado con comunidades vulnerables. En caso que los resultados al seguimiento y evaluación evidencien hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o evaluación PARÁGRAFO. En caso de que los resultados al seguimiento y evaluación establecidos en el	
penal deberán compulsar copias ante los organismos competentes. ARTÍCULO 6°. Eficiencia y eficacia del gasto en protección ambiental. Las evaluaciones que realice el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre las entidades territoriales del gasto público en protección ambiental deberán reflejar como mínimo los parámetros consagrados en los artículos 3 y 4 de la presente Ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le rendirá un informe anual entre los meses de abril y mayo, a las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. En dicho informe se expondrá los resultados con respecto a los reportes remitidos por las entidades territoriales de las evaluaciones del Gasto Público en Protección Ambiental. De igual manera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible rendirá un informe	presente artículo evidencien hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal deberán compulsar copias ante los organismos competentes. ARTÍCULO 6°. Eficiencia y eficacia del gasto público en protección ambiental. Las evaluaciones que realice el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre las entidades territoriales del gasto público en protección ambiental deberán reflejar como mínimo los parámetros consagrados en los artículos 3 y 4 de la presente Ley. Modificación de forma en el artículo referente a eficiencia y eficacia del gasto público en protección ambiental	
de su desempeño, como autoridad obligada y responsable del efectivo seguimiento a la evaluación del Gasto Público en Protección Ambiental. Así como también, explicara las decisiones, las medidas y acciones adelantadas para el cabal cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley. Los resultados de estas evaluaciones deberán servir como base para la formulación y ajuste de políticas públicas ambientales, con el objetivo de garantizar un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos. ARTÍCULO 7°. Reglamentación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la presente ley y establecerá las disposiciones necesarias para garantizar un efectivo seguimiento a la evaluación del Gasto Público en protección ambiental de las entidades territoriales. Esta reglamentación, se llevará a cabo, dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.	disposición. Sostenible, será la autoridad encargada de realizar la consolidación y el seguimiento a las evaluaciones reportadas por las entidades territoriales del gasto público destinado a la protección ambiental. Con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el marco de sus jurisdicciones. Los resultados consolidados deberán ser publicados en plataformas de acceso público, garantizando transparencia y disponibilidad para ciudadanos, investigadores y otros actores interesados. Esta publicación deberá cumplir con las disposiciones legales en materia de protección de datos, especialmente en manejo de información sensible, asegurando la confidencialidad de detalles financieros, territoriales y cualquier otro dato relacionado con comunidades vulnerables. PARÁGRAFO. En caso de que los resultados al seguimiento y evaluación establecidos en el	Sin modificaciones

ARTÍCULO 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación.	ARTÍCULO 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la <u>fecha de su sanción</u> y publicación <u>en el Diario Oficial</u> y <u>deroga las disposiciones que le sean contrarias.</u>	Modificación de forma al artículo de vigencia
--	--	--

6. IMPACTO FISCAL

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

7. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

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

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

9. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Quinta del Senado de la República, aprobar en primer debate el **Proyecto de Ley No.456 de 2025 Senado – 158 de 2024 Cámara “Por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental”**, de acuerdo con el texto propuesto.

Cordialmente,



YENNY ROZO ZAMBRANO
Senadora de la República

8. REFERENCIAS

CEPAL (2014). Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia. Naciones Unidas

CEPAL (2015). Guía metodológica: Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general. Naciones Unidas.

Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA. (2018). Análisis del gasto público y privado e institucionalidad para el cambio climático – Caso de Colombia.

Congreso de Colombia (1993). Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

Contraloría General de la República. (2017). Informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2016—2017. Contraloría General de la República.

DANE (2004). Ficha técnica Sistema de Información del Medio Ambiente. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

DANE (2018). Metodología General Cuenta Satélite Ambiental—CSA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

Dirección de Evaluación y Normas Presupuestarias (2014). Indicadores de gestión presupuestaria: Un resumen de la teoría aplicada a la gestión pública. <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/Doc/Indicadores%20de%20gestión%20presupuestaria.pdf>

DNP (2005). Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Departamento Nacional de Planeación; Corporación Andina de Fomento. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf

DNP (2017). Guía de orientaciones para realizar la medición del desempeño municipal y la evaluación del desempeño integral municipal, Vigencia 2016. Guía para oficinas departamentales de planeación. Departamento Nacional de Planeación. https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Anexo_Circular_11_DNP_Guia.pdf

Instituto de Estudios Económicos (2020). Eficiencia del gasto público: Medición y propuestas de mejora. Instituto de Estudios Económicos.

Machado, R. (2006). ¿Gastar más o gastar mejor?: La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo.

PNUD - BIOFIN. (2016). Revisión del gasto público en biodiversidad en Colombia.

Sarmiento, L. H., Ordóñez, R., & Alonso, A. (2017). Revisión de gasto sector de ambiente y desarrollo sostenible.

10. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NO.456 DE 2025 SENADO – 158 DE 2024 CÁMARA “Por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación al gasto público en protección ambiental”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto.

La presente ley tiene por objeto establecer criterios para el seguimiento y la evaluación del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden territorial en Colombia.

ARTÍCULO 2°. Definiciones.

Para los efectos de la presente Ley se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

Eficacia del gasto en protección ambiental:

Es el grado de cumplimiento en la obtención de los productos o resultados respecto a lo programado en un periodo de tiempo determinado; se es eficaz cuando se logra el mejor impacto o efecto con los servicios que se prestan en las unidades ejecutoras.

Eficiencia del gasto en protección ambiental:

Es la evaluación de la relación entre los recursos financieros invertidos y el logro de los objetivos presupuestales en términos de conservación del medio ambiente.

Gasto Público en Protección Ambiental:

Es el gasto efectuado por las diferentes entidades de gobierno y territoriales, para financiar planes, programas, proyectos y actividades cuyo propósito fundamental es la prevención, el control, la reducción y la eliminación de la contaminación, así como la promoción, el fomento y el cuidado del medio ambiente.

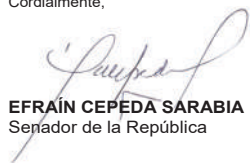
ARTÍCULO 3°. Parámetros de protección ambiental y de gestión de recursos.

Las entidades del orden territorial que destinen recursos del gasto público en protección ambiental, deberán evaluar con porcentajes de cumplimiento sobre sus metas establecidas en los respectivos Planes de Desarrollo, las siguientes actividades de protección ambiental y de gestión de recursos:

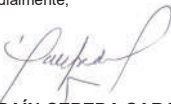
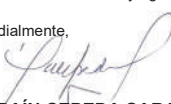
a) Protección del aire, ambiente y el clima. b) Gestión de aguas residuales. c) Gestión de residuos. d) Protección y recuperación de suelos e) Atenuación de ruidos y vibraciones. f) Protección de la biodiversidad y de los paisajes. g) Protección contra las radiaciones. h) Investigación y desarrollo para la protección del ambiente. i) Otras actividades de protección ambiental (como educación, entrenamiento y capacitación ambiental) y administración y gestión general del ambiente. j) El acceso a la información ambiental, las veedurías ciudadanas para asuntos ambientales y el fortalecimiento del control social ambiental k) Protección de fuentes hídricas, aguas subterráneas y aguas superficiales l) Gestión de riesgos climáticos basados en naturaleza. m) Promoción de la participación ciudadana y control social ambiental en la evaluación y seguimiento del uso de los recursos destinados a la protección ambiental. El reporte deberá realizarse anualmente por las entidades del orden territorial y remitirán la información a las Autoridades Ambientales de su jurisdicción y a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. ARTÍCULO 4°. Metodología de Seguimiento y Evaluación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será responsable de establecer la metodología para el seguimiento y evaluación del gasto público en protección ambiental. Se coordinará con el Departamento Nacional de Planeación la Integración del reporte del gasto público en protección ambiental en los sistemas existentes, sin perjuicio de que se desarrollen herramientas complementarias para consolidar y analizar la información. La metodología de seguimiento y evaluación deberá ser implementada por las entidades territoriales del orden Municipal, Distrital y Departamental que asignen recursos en sus presupuestos para el gasto público en materia de protección ambiental. Las entidades deberán llevar a cabo el seguimiento, evaluación y reporte anualmente, a más tardar el 30 de marzo de cada año, conforme a los lineamientos fijados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La metodología de seguimiento y evaluación propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá incluir indicadores que contemplen análisis de eficacia y	eficiencia del gasto público en protección ambiental, considerando los aspectos físicos y financieros. PARÁGRAFO 1°. La metodología de seguimiento y evaluación, en cumplimiento de los artículos 5 y 6 de la Ley 2273 de 2022, deberá garantizar el acceso transparente y libre de la sociedad civil a los datos recolectados mediante su incorporación al Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), creando un apartado específico que integre el consolidado de la información entregada por las entidades territoriales PARÁGRAFO 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá la obligación de garantizar la implementación de la metodología de seguimiento y evaluación, y estará obligado también a brindar el apoyo, el soporte y las herramientas técnicas demandadas por las entidades territoriales cada vez que lo requieran para su correcto seguimiento y cumplimiento. PARÁGRAFO 3°. El incumplimiento por parte de las entidades territoriales en la aplicación e implementación de la metodología de seguimiento y evaluación establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá ser considerado como falta disciplinaria por la autoridad competente. ARTÍCULO 5°. Seguimiento a la evaluación del gasto público en protección ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será la autoridad encargada de realizar la consolidación y el seguimiento a las evaluaciones reportadas por las entidades territoriales del gasto público destinado a la protección ambiental. Con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales, acorde con su jurisdicción. Los resultados consolidados deberán ser publicados en plataformas de acceso público dispuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, garantizando transparencia y disponibilidad para ciudadanos, investigadores y otros actores interesados. Esta publicación deberá cumplir con las disposiciones legales en materia de protección de datos, especialmente en manejo de información sensible, asegurando la confidencialidad de detalles financieros, territoriales y cualquier otro dato relacionado con comunidades vulnerables. PARÁGRAFO. En caso de que los resultados al seguimiento y evaluación establecidos en el presente artículo evidencien hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal deberán compulsar copias ante los organismos competentes.
	ARTÍCULO 6°. Eficiencia y eficacia del gasto público en protección ambiental. Las evaluaciones que realice el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre las entidades territoriales del gasto público en protección ambiental deberán reflejar como mínimo los parámetros consagrados en los artículos 3 y 4 de la presente Ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le rendirá un informe anual entre los meses de abril y mayo, a las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. En dicho informe se expondrá los resultados con respecto a los reportes remitidos por las entidades territoriales de las evaluaciones del gasto público en protección ambiental. De igual manera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible rendirá un informe de su desempeño, como autoridad obligada y responsable del efectivo seguimiento a la evaluación del Gasto Público en Protección Ambiental. Así como también, explicara las decisiones, las medidas y acciones adelantadas para el cabal cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley. Los resultados de estas evaluaciones deberán servir como base para la formulación y ajuste de políticas públicas ambientales, con el objetivo de garantizar un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos. ARTÍCULO 7°. Reglamentación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la presente ley y establecerá las disposiciones necesarias para garantizar un efectivo seguimiento a la evaluación del gasto público en protección ambiental de las entidades territoriales. Esta reglamentación, se llevará a cabo, dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de la presente Ley. ARTÍCULO 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.  YENNY ROZO ZAMBRANO Senadora de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 30 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025.

Bogotá D.C., septiembre 2 de 2025 Señor JAIRO CASTELLANOS SERRANO Presidente Comisión Tercera Constitucional Senado de la República Asunto: Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley 030 de 2025 Senado <i>"Por medio de la cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025"</i> Cordial Saludo, De manera comedida, atendiendo a la designación por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, se rinde informe POSITIVO de ponencia de segundo debate del proyecto de ley 030 de 2025 Senado <i>"Por medio de la cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025"</i>. Cordialmente,  EFRAÍN CEPEDA SARABIA Senador de la República	CONTENIDO El presente informe está dividido en 10 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación: 1. Antecedentes e del proyecto de ley. 2. Objeto del proyecto de ley. 3. Justificación del proyecto de ley. 4. Impacto fiscal. 5. Conflicto de intereses. 6. Proposición. 7. Texto que se propone para debate debate en la Comisión Tercera constitucional del Senado de la República. I. ANTECEDENTES El proyecto fue radicado el día 22 de julio de 2025 por los Senadores: Efraín Cepeda Sarabia, Marcos Daniel Pineda García, Miguel Ángel Barreto Castillo, Jairo Castellanos Serrano, Gustavo Moreno Hurtado, Yenny Rozo Zambrano, Antonio Zabaraín Guevara, Karina Espinosa Oliver, José Alfredo Gnecco, Carolina Espitia Jeréz, Liliana Bitar Castilla, Juan Carlos Garcés Rojas, Mauricio Gómez Amin, Ciro Ramírez Cortés, Guido Echeverri Piedrahita, Angelica Lozano Correa y, Juan Felipe Lemos Los Representantes a la Cámara: Armando Zabaraín D'arce, Carlos Ardila Espinosa, Wilmer Castellanos Hernández, Saray Robayo Bechara, Juan Sebastian Gómez González, Modesto Aguilera Vides, Alejandro García Ríos El día 4 de agosto de 2025 se me designó como ponente, por parte de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional. El día 27 de agosto del 2025 se aprobó el proyecto en su primer debate de manera unánime en la Comisión Tercera del Senado. II. OBJETO El proyecto de ley tiene como fin interpretar con autoridad el alcance del numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025, en lo relativo a la fuente de financiación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), con el fin de aclarar que la obligación de girar el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al mencionado fondo recae exclusivamente sobre los departamentos, y no sobre los municipios ni distritos. III. JUSTIFICACIÓN realice a partir del año 2000, incluido este último, de acuerdo con el parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política, que se distribuirá entre las cuentas de las entidades territoriales en la misma forma en que se distribuyan las participaciones en los ingresos de la Nación. 3. Para el año 2000 y siguientes un porcentaje no superior al siete por ciento (7%) de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y que no comprometan los recursos de destinación específica de las entidades territoriales. Estos recursos se distribuirán entre las cuentas de las entidades territoriales con los mismos criterios que se aplican para la distribución de los recursos de inversión del Fondo Nacional de Regalías. 4. El diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la Ley 226 de 1995, los cuales se distribuirán por partes iguales entre el municipio, departamento y distrito, si fuere el caso, en el cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen. 5. <Numeral derogado por el artículo 160 de la Ley 1151 de 2007 6. A partir del 1o. de enero del año 2000, el veinte por ciento (20%) de los bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación, en virtud de la aplicación de la Ley 333 de 1997 y las normas que la complementen o adicionen. Dichos bienes continuarán siendo administrados por las autoridades previstas en las disposiciones vigentes, con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y deberán ser enajenados para que con su producto y el de su administración se incremente el valor del Fondo. 7. A partir del 1o. de enero del año 2000, el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales. 8. A partir del 1o. de enero del año 2001, el 20% del producto del impuesto de registro. <u>9. A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.</u> 10. Los ingresos que se obtengan por la explotación del Loto Único Nacional, el cual organizará el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Dichos recursos se destinarán a atender el pasivo pensional del sector salud en las entidades
La interpretación del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 busca evitar confusiones derivadas del cambio en la redacción legal frente a la norma anterior (Ley 549 de 1999), preservando así el espíritu original del régimen de financiación del FONPET y garantizando la seguridad jurídica en su aplicación. La ley 549 de 1999 <i>"Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional"</i> fue expedida con el fin de resolver problemas en los pasivos pensionales que estaban a cargo de las entidades territoriales y sobre los cuales no existían los recursos para financiarlos. Con ese propósito se creó, en el artículo 3 de la ley, el FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, FONPET. En el artículo 2 de dicha Ley se consideraron las fuentes no sólo provenientes de las entidades territoriales sino de la nación, para que financiaran dichos pasivos. La Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad de estas normas y específicamente las relativas a las fuentes de las entidades territoriales, consideró lo siguiente: (i) la dificultad de cubrir estos pasivos en las entidades territoriales, particularmente en los departamentos; (ii) al existir pasivos sin fuente para financiarlos y poder atender los derechos derivados del artículo 48 de la Constitución, era previsible que el legislador estableciera qué rentas y qué porcentajes de departamentos y municipios debían girarse al fondo como un ahorro para que en el momento oportuno cubra el pago de las pensiones de las entidades territoriales; (iii) la Ley buscó fuentes de financiación dado la crisis que tenían en este tema del pasivo pensional las entidades territoriales. Así fue cómo en su artículo 2 la Ley 549 de 1999 definió del siguiente modo las rentas y porcentajes por medio de los cuales las entidades territoriales y la Nación deberían contribuir al Fondo: "ARTÍCULO 2o. RECURSOS PARA EL PAGO DE LOS PASIVOS PENSIONALES. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: 1. Los nuevos recursos que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto de situado fiscal originado en los recursos recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 117 de la ley del Plan de Desarrollo, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales de las áreas de salud y educación, y se repartirán entre dichas áreas y entre departamentos y distritos, en la misma proporción en que se distribuya entre los sectores y entidades mencionadas el situado fiscal en el respectivo año. 2. Los que se produzcan por razón del incremento porcentual en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, que se	

territoriales. Inicialmente los recursos tendrán por objeto cubrir la responsabilidad de financiamiento de dicho pasivo prevista en la ley 60 de 1993, para lo cual la asignación de los recursos se distribuirá entre la Nación y las entidades territoriales en la misma proporción en que deben financiarse estos pasivos pensionales, prevista por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y las disposiciones que la adicionen o reformen. Una vez cubierta la responsabilidad de financiamiento compartida de acuerdo con la mencionada ley, el producto del Loto se destinará a financiar el resto del pasivo pensional del sector salud, de las entidades territoriales. 11. A partir del año 2001, el 70% del producto del impuesto de timbre nacional. PARÁGRAFO 1o. Los recursos señalados en los numerales 5, 6, 10 y 11, cuando vayan a financiar pasivos de las entidades territoriales, se distribuirán entre los departamentos y distritos de una parte, y los municipios de otra, en la misma proporción que exista entre los recursos del situado fiscal y los correspondientes a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación en cada año. La distribución entre cada uno de los departamentos y distritos y entre cada uno de los municipios se hará conforme a los mismos criterios previstos en los numerales 1 y 2 del presente artículo, según sea el caso. Para efectos de los cálculos correspondientes a la distribución entre los municipios no se tendrán en cuenta los distritos previstos en la Constitución Política. Los recursos provenientes de una determinada entidad territorial se destinarán a dicha entidad territorial. PARÁGRAFO 2o. A partir del 1o. de enero del año 2001, el aporte del impuesto de registro se podrá incrementar en un medio punto porcentual respecto de las tarifas previstas en la ley. PARÁGRAFO 3o. En todo caso para que se abonen a las entidades territoriales recursos nacionales, distintos a las transferencias constitucionales, será necesario que las mismas estén cumpliendo a cabalidad con las normas que rigen el régimen pensional y las obligaciones que le impone esta ley. PARÁGRAFO 4o. Las entidades territoriales podrán destinar los recursos que no correspondan al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales para los Fondos de Pensiones del nivel territorial o los patrimonios autónomos que tengan constituidos para pensiones. PARÁGRAFO 5o. Los docentes a cargo de los municipios, departamentos, y distritos deberán estar afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en los términos previstos en las Leyes 91 de 1989, 60 de 1993	y 115 de 1994. PARÁGRAFO 6o. Para el año 2000 el Gobierno Nacional deberá anticipar a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) que tengan pendientes de pago mesadas atrasadas al 30 de octubre de 1999, el valor correspondiente para cubrir dicha deuda pensional, descontando el valor del anticipo del mismo año o en los años subsiguientes, de los recursos que deba girar la Nación al Fonpet en la parte que corresponda a la respectiva cuenta de las entidades territoriales, tomando en consideración la destinación de estos recursos. El monto total a anticipar por parte de la Nación no excederá de ochenta mil millones de pesos. Dichos anticipos se destinarán exclusivamente a pagar las mesadas pensionales atrasadas. El Gobierno reglamentará la forma y oportunidad en que se acreditará el atraso en las mesadas pensionales en la fecha mencionada, la fórmula de cálculo del valor correspondiente y la distribución de los recursos cuando los mismos no alcancen a cubrir la totalidad de las mesadas atrasadas. PARÁGRAFO 7o. En desarrollo de lo previsto en la Ley de Presupuesto del año 2000, en relación con la inversión que hará el departamento de La Guajira, de conformidad con la Ley 226 de 1995, aclárese lo siguiente: El 10% del producto de la venta del interés de la Nación y del de sus entidades descentralizadas en el Cerrejón Zona Norte, se distribuirá así: Hasta un 50% con destino al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, creado por la presente ley, hasta concurrencia del monto del cálculo actuarial de las pensiones y el remanente, para la ejecución de proyectos de desarrollo regional en el departamento y los municipios en donde se desarrollan las actividades industriales principales objeto de la privatización. PARÁGRAFO 8o. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará y adoptará un modelo de administración financiera que determinará el monto de recursos que cada ente territorial deberá transferir anualmente al Fonpet. Dicho modelo tomará en cuenta el nivel de reservas constituidas, el tamaño de la obligación pensional y el comportamiento esperado de los pagos. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá diseñar y adoptar el modelo previsto en este parágrafo. A partir de la fecha en que dicho modelo sea adoptado las entidades territoriales podrán determinar el monto de sus aportes conforme al mismo, los cuales podrán ser inferiores a los previstos en este artículo siempre y cuando se cumpla con las metas señaladas en el modelo. Mientras no se haya adoptado el modelo de administración financiera, deberá cumplirse en su totalidad con los aportes previstos en este artículo.
Cuando quiera que los aportes de la entidad territorial se reduzcan en virtud de lo dispuesto en este parágrafo, en la misma proporción se reducirá la participación de la entidad en los ingresos que la Nación transfiere en desarrollo de esta ley.” (Resaltado, negrilla y subrayados por fuera del texto original) Adviértase de lo anteriormente transcrito que el legislador señaló expresamente la fuente y el porcentaje de la misma que los departamentos y los municipios debían girar al fondo de pensiones con el propósito antes mencionado. Adicionalmente, si se atiende al numeral noveno del artículo 2º, claramente se evidencia la fuente que, sobre los ingresos corrientes de libre destinación, los departamentos debían girar al Fondo. Así mismo, se evidencia en dicha norma una progresividad en el tiempo con objeto de alcanzar el 10% de sus ingresos corrientes de libre destinación a partir del año 2006, lo cual, es una destinación exclusiva de los departamentos. Ahora bien, es importante mencionar que el Gobierno Nacional, frente al proyecto de ley No 479-2024 Cámara – 075 de 2024 Senado, expresó durante el trámite de la norma su negativa a emitir un concepto favorable en tres oportunidades. Así mismo, el Gobierno objetó la norma por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, tal como se anuncia en la comunicación de junio 19 de 2025 suscrita por el gobierno nacional. En este sentido, el Proyecto que modifica la Ley 549 no tiene una pretensión de aumentar las fuentes de financiación de dicho Fondo. Por el contrario, cómo se puede evidenciar, el propósito de la modificación de la ley 549, en cuanto a las fuentes de financiación y en particular del numeral 9 del artículo 2, no puede interpretarse en el sentido de que a partir de ahora se obliga a los municipios a destinar como nueva renta para el Fondo el 10% de sus ingresos corrientes de libre destinación. La anterior interpretación debe imperar, ya que el objetivo de la norma bajo comento no era buscar más recursos para cubrir los pasivos pensionales, máxime cuando en el proyecto no hay un análisis de ello, como si lo hizo la ley 549 en su momento. Adicionalmente, la eliminación de la expresión alusiva a los departamentos no puede ahora interpretarse como una extensión de la norma a los municipios y distritos. Entre otras razones, dicha extensión no sería aceptable a la luz de la prohibición de retroactividad de las normas. Lo anterior ya que sería incomprensible que la norma aplique a los municipios a partir del año 2006, lo cual sería inaceptable ya que generaría efectos retroactivos para municipios y distritos y vulneraría principios relativos a la vigencia de las leyes. CARÁCTER Y VALOR DE LAS LEYES INTERPRETATIVAS El Congreso de la República, en ejercicio de su función legislativa, es titular de la	potestad de interpretación auténtica de las leyes, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150 numeral 1 de la Constitución Política. Como lo ha establecido la Corte Constitucional, dicha atribución debe ser ejercida por el Congreso de la República atendiendo a la naturaleza y el sentido de esta función. La ley interpretativa tiene como propósito fundamental precisar el alcance normativo de una disposición preexistente, excluyendo uno o varios sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía. De este modo, la ley interpretativa no puede introducir nuevos contenidos normativos, ni modificar el alcance de la disposición original más allá de lo que permite su tenor literal y su contexto. Su función es aclaratoria y no de modificación y/o adición. Asimismo, esta clase de leyes produce efectos retrospectivos, es decir, se aplican desde la fecha de vigencia de la norma interpretada, dado que se entiende que el contenido de la interpretación siempre formó parte de la voluntad del legislador original, salvo disposición expresa en contrario. Esto ha sido reiterado por la Corte en múltiples fallos, entre ellos la Sentencia C-424 de 1994. Así mismo, en la Sentencia C-197/98 se menciona que la norma interpretativa forma con la interpretada “una sola y única regla de derecho, cuyo entendimiento se unifica cuando con su autoidic el legislador fija su alcance, se reputa haber regido siempre en los mismos términos y con igual significado al definido en la disposición interpretativa”. Por todo lo anterior, se propone un texto conciso, pero jurídicamente claro, que cumple con el propósito de interpretación auténtica del legislador. Ello permitirá brindar seguridad jurídica tanto a las autoridades de las ciudades capitales y distritos, como a los destinatarios de las disposiciones tributarias a las que se refiere la Ley 2468 de 2025. Ahondamos en las anteriores consideraciones a pesar de que la Corte Constitucional, de acuerdo con la Sentencia C-076/07, ha señalado que “A diferencia de otras funciones de interpretación de las leyes, como por ejemplo, las que se realizan en la actividad del juez o por la Administración Pública; la interpretación auténtica realizada por el propio legislador no requiere ser motivada, pues tiene su origen en un acto eminentemente político, cuya fuerza vinculante emana directamente del poder soberano, como se deduce de lo previsto en los artículos 3º y 133 de la Constitución Política”. <u>Se propone al Congreso de la República aplicar esta disposición</u>, (subraya fuera de texto). IV. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto (véase el fallo C-075 de 2022, entre otros), la presente iniciativa no genera impacto fiscal, en tanto no establece nuevas obligaciones de gasto, ni modifica la estructura tributaria vigente, ni otorga

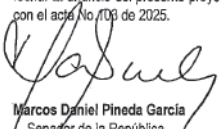
beneficios tributarios de ningún tipo. El proyecto no implica erogaciones adicionales para el Presupuesto General de la Nación, ni afecta las fuentes de ingreso del Estado. Por lo tanto, no se requiere acompañar esta iniciativa de un análisis económico-financiero adicional, al no existir incidencia en las finanzas públicas. V. CONFLICTO DE INTERESES El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones. En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso: "(...) 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. a) 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. b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. c) 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." De igual manera, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir "(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286"; el presente proyecto de ley no presenta conflictos de interés dado que no establece disposiciones que generen beneficios particulares, actuales y directos para los congresistas o las personas relacionadas con estos en los grados determinados por la ley. Esto no exime al congresista que así lo considere de declarar los conflictos de intereses en los que considere que pueda estar inmerso.	VI. PROPOSICIÓN Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la Honorable Plenaria del Senado de la República aprobar en Segundo Debate al proyecto de ley 030 de 2025 Senado "Por medio de la cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025", según el texto aprobado en primer debate. Cordialmente,  EFRAÍN CEPEDA SARABIA Senador de la República VII. ARTICULADO APROBADO EN PRIMER DEBATE Y PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE "Por Medio De La Cual Se Interpreta Con Autoridad El Numeral 4 Del Artículo 3º De La Ley 2468 De 2025" EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA ARTÍCULO 1. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025 sobre las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, se entiende que el giro del 10% de los Ingresos Corrientes de libre Destinación corresponde exclusivamente a los departamentos, más no a municipios y distritos. ARTÍCULO 2. La disposición contenida en el artículo 1º de la presente Ley constituye la única interpretación autorizada del numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025. ARTÍCULO 3. Esta Ley rige a partir de su promulgación. Cordialmente,  EFRAÍN CEPEDA SARABIA Senador de la República
TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 27 DE AGOSTO DE 2025 PROYECTO DE LEY N° 030 DE 2025 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE INTERPRETA CON AUTORIDAD EL NUMERAL 4 DEL ARTÍCULO 3º DE LA LEY 2468 DE 2025" EL CONGRESO DE COLOMBIA D E C R E T A: ARTÍCULO 1. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025 sobre las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, se entiende que el giro del 10% de los Ingresos Corrientes de libre Destinación corresponde exclusivamente a los departamentos, más no a municipios y distritos. ARTÍCULO 2. La disposición contenida en el artículo 1º de la presente Ley constituye la única interpretación autorizada del numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025. ARTÍCULO 3. Esta Ley rige a partir de su promulgación. <i>Bogotá. D.C. 27 de agosto de 2025.</i> <i>En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del proyecto de ley N° 030 de 2025 Senado "Por medio de la cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025". Una vez aprobada la proposición, la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado, Acta No 04 de 27 de agosto de 2025. Anunciado el día 20 de agosto de 2025; Acta No.03.</i>	JAIRO CASTELLANOS SERRANO <i>Presidente</i> KARINA ESPINOSA OLIVER <i>Vicepresidente</i> EFRAIN CEPEDA SARABIA <i>Ponente</i>  RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA <i>Secretario General</i>

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 407 DE 2025 SENADO

por la cual se declara a Colombia como país libre de grandes simios en cautiverio y se dictan otras disposiciones: Ley Yoko.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025 Doctor DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ Secretario Comisión Quinta Constitucional Permanente La ciudad. Referencia. Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 407 de 2025 Senado. Cordial saludo. Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, mediante oficio CQU-CS-CV19-0572-2025, y de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva sin modificaciones al Proyecto de Ley No. 407 del 2025 Senado, "POR LA CUAL SE DECLARA A COLOMBIA COMO PAÍS LIBRE DE GRANDES SIMIOS EN CAUTIVERIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES: LEY YOKO"; para que a través de su conducto continúe su trámite constitucional. Cordialmente,  ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde	INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 407 DE 2025, "POR LA CUAL SE DECLARA A COLOMBIA COMO PAÍS LIBRE DE GRANDES SIMIOS EN CAUTIVERIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES: LEY YOKO" I. TRÁMITE DEL PROYECTO El proyecto de ley de autoría de la Senadora Andrea Padilla Villarraga, se radicó ante la Secretaría General del Senado de la República el 25 de marzo del 2025 año, cumpliendo con los requisitos legales y constitucionales correspondientes. Posteriormente, la mesa directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, mediante oficio CQU-CS-CV19-0325-2024 del 7 de abril de 2025, designó a la misma congresista como única ponente para surtir el primer debate. Con fecha 6 de mayo de 2025, según consta en el acta 103 de la misma fecha, el proyecto de ley fue anunciado para debate en la Comisión Quinta Constitucional del Senado, debate que se surtió el 7 de mayo de 2025, y en el que se aprobó con modificaciones esta iniciativa legislativa en su primer debate, tal y como quedó consignado en el acta No. 104 de la misma fecha. Asimismo, la mesa directiva de la Comisión Quinta, mediante oficio CQU-CS-CV19-0572-2025, designó como ponente para segundo debate a la autora de la iniciativa legislativa. II. OBJETO El presente proyecto de ley tiene por objeto declarar a Colombia como país libre de grandes simios (chimpancés, gorilas, orangutanes y bonobos) en cautiverio y adoptar medidas efectivas para la protección frente a prácticas que atenten contra su vida, su bienestar e integridad física y mental, su dignidad o su supervivencia, considerando su valor moral intrínseco y su elevadísima complejidad mental, emocional, social y cognitiva, dado su condición biológica de homínidos. III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY La iniciativa consta de 4 artículos, incluida la vigencia, a saber: Artículo 1°: Objeto del proyecto de ley. Artículo 2°: Declara a Colombia como país libre de grandes simios en cautiverio y adopta disposiciones para la protección de estos primates. Artículo 3°: Prohíbe la importación, tenencia, compra, venta, transferencia, reproducción, adquisición a cualquier título y uso de grandes simios con cualquier finalidad, y adopta otras disposiciones.
Artículo 4°: La ley entra en vigencia al ser promulgada, derogando disposiciones contrarias. Se rinde el presente informe de ponencia, sin modificaciones, al texto final del articulado aprobado en primer debate de Senado en sesión del 7 de mayo de 2025. IV. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO Los vertebrados exóticos tienen un gran impacto en las comunidades bióticas por la competencia de recursos e introducción de enfermedades y parásitos a las especies nativas. En este grupo de vertebrados están los mamíferos, los cuales se encuentran entre los primeros organismos que fueron introducidos en el mundo por los humanos en otros ambientes diferentes a los nativos. La mayoría de las introducciones de mamíferos exóticos en Colombia se ha dado de manera intencional, y están relacionadas con actores estratégicos, como es el caso de los mamíferos que fueron introducidos para cría y comercialización (cerdos, caballos, asnos, cabras, vacas y gatos), algunos fueron introducidos para turismo (llama) y otros fueron introducidos como distracción (hipopótamos, chimpancés, entre otros). La introducción de mamíferos tiene un impacto profundo sobre la estructura y composición de las comunidades bióticas y los ecosistemas. Actúan como depredadores o presas, alteran los ciclos hídricos y de nutrientes, afectan el suelo y en general compiten por recursos con especies nativas, es por esto, que su introducción al país debe ser prohibida y/o restringida con el fin de no solo controlar los impactos negativos sino de garantizarle a los mamíferos condiciones óptimas para su supervivencia. El presente proyecto de ley no incide ni afecta en manera alguna la protección y conservación de especies nativas del país. Los grandes simios de que trata la presente no ley, no hacen parte de la fauna endémica colombiana. El último gran simio que habitaba en nuestro país, el chimpancé Yoko, fue trasladado al santuario de grandes primates de Sorocaba, Brasil, el pasado 23 de marzo del 2025. Hecho que convirtió a Colombia, en un país libre de grandes simios en cautiverio. Los grandes simios ocupan un lugar único en el reino animal, debido a sus notables similitudes biológicas, cognitivas y emocionales con los seres humanos. La creciente evidencia científica en diferentes campos y los avances jurídicos a nivel internacional han impulsando un interesante y profundo debate sobre su estatus moral y sobre la necesidad de reconocer a estos homínidos la titularidad de ciertos derechos fundamentales. Diversos estudios etológicos y neurocientíficos han revelado que los grandes simios poseen capacidades cognitivas que incluyen el uso de herramientas, el aprendizaje por imitación,	capacidad de abstracción, la resolución de problemas complejos, y que, cohabitan en estructuras sociales complejas que incluyen dinámicas de organización política y de resolución pacífica de conflictos dentro de sus comunidades. Los grandes simios son capaces de demostrar comportamientos altruistas que reflejan empatía y cooperación, un rasgo distintivo de comunidades socialmente complejas. Además, se ha evidenciado que experimentan y expresan emociones como tristeza, alegría, miedo, apego y amor; incluso, se han documentado casos de experiencias de duelo de sus crías y congéneres, lo que sugiere una comprensión sobre la pérdida y la muerte. Se debe tener en cuenta que humanos y gorilas compartimos aproximadamente el 96% del genoma, que los chimpancés y los bonobos son genéticamente más próximos a nosotros, los seres humanos, dado que compartimos aproximadamente el 99% de su código genético. Es decir que, los chimpancés y los bonobos son más cercanos genéticamente a los humanos que a los mismos gorilas. En razón de lo anterior, desde 1997, y durante la décima reunión de la Conferencia de las Partes que han suscrito la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres -CITES-, celebrada en Zimbabwe, se decidió eliminar la familia de los <i>Pongidos</i> y a sus miembros (los grandes simios), e incluirlos a las cuatro especies (gorilas, chimpancés, bonobos y orangutanes) en la familia de los <i>Hominidos</i>, junto a los humanos. En otras palabras, reconocerlos como nuestros congéneres biológicos. Por ello, el reconocimiento del estatus moral de los grandes simios no es solo una cuestión científica o jurídica, sino, además, se trata de una cuestión moral. Al considerar las capacidades cognitivas, sociales, mentales y emocionales de los grandes simios, resulta evidente que se trata de sujetos dotados de conciencia y autoconciencia, revestidos de valor moral intrínseco, y dotados de comprensión del sentido del pasado y del futuro, lo cual plantea la obligación moral de proteger sus intereses y capacidades, de garantizarles condiciones de vida dignas acordes con su estatus. En las últimas décadas, la comunidad internacional ha avanzado significativamente en la protección de los grandes simios. Uno de los hitos más destacados es la creación del PROYECTO GRAN SIMIO: una iniciativa global que aboga por el reconocimiento de derechos básicos para estos <i>hominidos</i>, como son el derecho a la vida, a la libertad y a la protección contra la tortura. Proyecto Gran Simio ha trabajado por la incorporación de leyes marco en las legislaciones internas a nivel mundial, orientadas al reconocimiento de los derechos básicos de los grandes simios, así como a la implementación de los instrumentos legales necesarios para la protección efectiva de dichos derechos. En la actualidad se cuenta con referentes como:

Nueva Zelanda. En 1999 reconoció la protección legal específica de los grandes simios prohibiendo su uso en investigaciones invasivas. Brasil. En 2005 un juez de la ciudad de San Salvador concedió un <i>Habeas Corpus</i> en favor de la chimpancé llamada Suiza, al considerar que no tenía los implementos necesarios para vivir dignamente. Esta fue la primera vez que se reconoció a un animal no humano el estatus jurídico de sujeto de derechos. España. En 2008 el parlamento adoptó una resolución apoyando los principios del Proyecto Gran Simio y marcando un precedente importante en Europa. Argentina. En 2014, en un fallo histórico, una corte reconoció a la orangutana Sandra como una persona no humana con derechos básicos, sentando jurisprudencia para la consideración de otros casos similares. Argentina. En 2016, una juez de la ciudad de Mendoza concedió un <i>Habeas Corpus</i> en favor de la chimpancé Cecilia, declarando adicionalmente a Cecilia como sujeto de derecho no humano y ordenando su traslado al santuario de Sorocaba, Brasil. Estados Unidos. Varios estados han adoptado medidas sobre la prohibición de posesión de grandes simios o han restringido la experimentación, el comercio y la explotación de estos animales. Colombia. El 23 de marzo de 2025 se autorizó el traslado del chimpancé Yoko, único de su especie y único gran simio en el país, lo que, materialmente, convirtió a Colombia en un país libre de grandes simios en cautiverio. V. MARCO JURÍDICO Constitucional La Corte Constitucional ha enfatizado la importancia de garantizar el respeto de la dignidad inherente a los animales, máxime, considerando el estatus de seres sintientes que ha sido incorporado y desarrollado en el marco del ordenamiento constitucional y legal colombiano. Los grandes simios, como seres altamente inteligentes y sociales, merecen medidas de protección acordes con su estatus, y suficientes para garantizar su integridad física y mental, frente al maltrato y la explotación.	El deber de proteger a los animales se deriva, principalmente, de tres fuentes constitucionales: a). el deber constitucional de protección a la naturaleza, b). la dignidad humana como fuente de obligaciones morales con los animales y c). la función social y ecológica de la propiedad como fundamento de la prohibición de tratos crueles a los animales. Por lo tanto, como ha afirmado la Corte en diversas sentencias, la protección de los animales también tiene "rango y fuerza constitucional" y vincula tanto al Estado como a sus habitantes, desde la concepción que ha sido denominada de la Constitución Ecológica. La Constitución Política de Colombia señala en su artículo 7 el deber del Estado y las personas de proteger las riquezas naturales, comprendiendo en éste todos los seres vivos que la integran. De hecho, en una dimensión sistemática, la Corte Constitucional desde su concepción ecológica ha considerado sobre el deber de protección animal qué: <i><u>"de las disposiciones constitucionales surgen obligaciones que condicionan el comportamiento que los seres humanos pueden y deben tener respecto de los animales. El concepto de ambiente, la situación de los seres humanos en dicho contexto, la conciencia de no ser los únicos cuya existencia es relevante para la regulación e interpretación jurídica sobre ambiente y los parámetros de comportamiento que de la Constitución se derivan para seres dignos al relacionarse con otros seres vivos, especialmente de su esencia como seres sintientes, son coordinadas de referencia ineludibles para los operadores jurídicos que creen, interpreten o apliquen el ordenamiento jurídico en relación con los animales"</u></i> (C-283/14) Mediante Sentencia C-666 de 2010, la Corte hizo explícito que todos los animales son sujetos de protección constitucional. En palabras de la Corte, <i>"dentro del concepto de ambiente debe comprenderse la fauna que habita en nuestro territorio, que no sólo hará referencia a los animales que mantienen el equilibrio de ecosistemas existentes, sino a todos los animales que se encuentran en dicho territorio"</i>. Al existir un mandato de rango constitucional de proteger a todos los animales, el legislador no tiene plena libertad de configuración normativa, sino que está obligado a <i>"establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales"</i>.
Legal Mediante la Ley 84 de 1989, se adoptó el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, con el objetivo de "a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b) promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c) erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales" (Art. 2), entre otros. Además, en su artículo 4 estableció que "toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal"; y consagró sanciones penales y económicas para quienes contravengan dicho deber. Con la entrada en vigencia de la ley 1774 de 2016, en Colombia, el reconocimiento de los animales como seres sintientes deja de ser un criterio estrictamente ético para convertirse en un principio orientador de la normatividad y de las políticas públicas en materia de protección a los animales. La noción de Bienestar Animal que se encuentra caracterizada con la garantía de las cinco libertades básicas ^[1], configura un estándar básico de protección que ha sido acogido por las normas de bienestar para todos los animales sin importar su especie. La precitada ley, al reconocer que los animales son seres sintientes y que deben recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial el causado directa o indirectamente por los humanos, motivó la modificación del Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, con el fin de regular las penas previstas para los delitos contra los animales y el procedimiento aplicable. A su vez, la ley 2455 de 2025, "Ley Ángel", al reconocer el mandato constitucional de protección animal dado su estatus jurídico y su naturaleza como seres sintientes, refuerza el marco normativo en materia de maltrato animal, incluyendo aspectos procedimentales y sustantivos. Por un lado, la "Ley Ángel", cualifica las sanciones penales en casos de lesiones que menoscaban la integridad del animal estableciendo y en aquellos que se cause muerte a los animales, estableciendo penas privativas de la libertad que van desde los veinte (20) a los cuarenta y dos (42) meses en el primer caso, y de treinta y dos (32) a los cincuenta y seis (56) meses para los casos en los que se cause la muerte de un animal. VI. IMPACTO FISCAL En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo. En tal virtud, el objeto del proyecto de ley no representa ningún gasto adicional para la Nación.	VII. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO El Congreso de la República es competente para la presentación y estudio de la presente iniciativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 y 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005. VIII. CONFLICTO DE INTERÉS De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso, y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. El conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento. Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley. IX. PROPOSICIÓN CON LA QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA De conformidad con las consideraciones previas, me permito presentar informe de ponencia positiva sin modificaciones para segundo debate Senado del Proyecto de Ley No. 407 de 2025, "POR LA CUAL SE DECLARA A COLOMBIA COMO PAÍS LIBRE DE GRANDES SIMIOS EN CAUTIVERIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES: LEY YOKO"; para que continúe su trámite constitucional y pueda convertirse en Ley de la República. Fraternalmente,  ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde

X. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE -PROYECTO DE LEY No. 407 DE 2025 SENADO "POR LA CUAL SE DECLARA A COLOMBIA COMO PAÍS LIBRE DE GRANDES SIMIOS EN CAUTIVERIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES: LEY YOKO" ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto declarar a la República de Colombia como país libre de grandes simios (chimpancés, gorilas, orangutanes y bonobos) en cautiverio y adoptar medidas de protección frente a prácticas que atenten contra su vida, su bienestar e integridad física y mental, su dignidad o su supervivencia, reconociendo su condición de seres sintientes, su complejidad como homínidos y su valor intrínseco, en cumplimiento del deber constitucional de protección animal. PARÁGRAFO. Los grandes simios son los primates de la familia de los <i>homínidos</i>: orangutanes, gorilas, chimpancés y bonobos. ARTÍCULO 2°. DECLARATORIA. Declárase a Colombia como país libre de grandes simios en cautiverio y reconózcase a estos homínidos sus derechos a la vida, a la libertad y a vivir libres de sufrimiento físico o mental causado por seres humanos. ARTÍCULO 3°. PROHIBICIONES. Queda prohibida la importación, tenencia, compra, venta, transferencia, reproducción, adquisición a cualquier título y uso de grandes simios con cualquier finalidad. PARÁGRAFO 1°. En seis (6) meses máximo, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, no podrá otorgar concesiones ni expedir permisos de importación de grandes simios. PARÁGRAFO 2°. Solo se permitirá la tenencia transitoria de grandes simios a las autoridades ambientales, cuando se trate de procedimientos de incautación, decomiso u otros orientados a la protección de los animales, de conformidad con los derechos de que trata el artículo 2° de la presente ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá gestionar convenios con santuarios u otros equivalentes autorizados, cuyo objeto sea la protección de los animales, para trasladar a estos individuos, con el fin de salvaguardar su vida e integridad física, mental y emocional. PARÁGRAFO 3°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los zoológicos, acuarios, bioparques y demás establecimientos que alberguen animales, no podrán importar, comprar, vender, ni reproducir grandes mamíferos pertenecientes a la fauna exótica. Solo podrán recibirlos por donación, resolución o sentencia judicial, siempre y cuando su finalidad sea la de recuperar, proteger o contribuir a la conservación de la especie de pertenencia, para lo cual,	deberán contar con un plan que garantice de manera integral el bienestar de cada animal. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá gestionar la reubicación de estos individuos en santuarios u otros establecimientos que brinden condiciones similares a las de su hábitat natural. ARTÍCULO 4°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.  ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No.407 DE 2025 SENADO "Por la cual se declara a Colombia como país libre de grandes simios en cautiverio y se dictan otras disposiciones: Ley Yoko" El Congreso de Colombia Decreta CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto declarar a la República de Colombia como país libre de grandes simios (chimpancés, gorilas, orangutanes y bonobos) en cautiverio y adoptar medidas de protección frente a prácticas que atenten contra su vida, su bienestar e integridad física y mental, su dignidad o su supervivencia, reconociendo su condición de seres sintientes, su complejidad como homínidos y su valor intrínseco, en cumplimiento del deber constitucional de protección animal. PARÁGRAFO. Los grandes simios son los primates de la familia de los homínidos: orangutanes, gorilas, chimpancés y bonobos. ARTÍCULO 2°. DECLARATORIA. Declárase a Colombia como país libre de grandes simios en cautiverio y reconózcase a estos homínidos sus derechos a la vida, a la libertad y a vivir libres de sufrimiento físico o mental causado por seres humanos. ARTÍCULO 3°. PROHIBICIONES. Queda prohibida la importación, tenencia, compra, venta, transferencia, reproducción, adquisición a cualquier título y uso de grandes simios con cualquier finalidad. PARÁGRAFO 1°. En seis (6) meses máximo, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, no podrá otorgar concesiones ni expedir permisos de importación de grandes simios. PARÁGRAFO 2°. Solo se permitirá la tenencia transitoria de grandes simios a las autoridades ambientales, cuando se trate de procedimientos de incautación, decomiso u otros orientados a la protección de los animales, de conformidad con los derechos de que trata el artículo 2° de la presente ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá gestionar convenios con santuarios u otros	equivalentes autorizados, cuyo objeto sea la protección de los animales, para trasladar a estos individuos, con el fin de salvaguardar su vida e integridad física, mental y emocional. PARÁGRAFO 3°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los zoológicos, acuarios, bioparques y demás establecimientos que alberguen animales, no podrán importar, comprar, vender, ni reproducir grandes mamíferos pertenecientes a la fauna exótica. Solo podrán recibirlos por donación, resolución o sentencia judicial, siempre y cuando su finalidad sea la de recuperar, proteger o contribuir a la conservación de la especie de pertenencia, para lo cual, deberán contar con un plan que garantice de manera integral el bienestar de cada animal. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá gestionar la reubicación de estos individuos en santuarios u otros establecimientos que brinden condiciones similares a las de su hábitat natural. ARTÍCULO 4°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.  Andrea Padilla Villarraga Senadora de la República Ponente En los anteriores términos fue aprobado, con modificaciones, en primer debate el Proyecto de Ley No.407 de 2025 Senado "Por la cual se declara a Colombia como país libre de grandes simios en cautiverio y se dictan otras disposiciones: Ley Yoko", en sesión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República el día siete (7) de mayo de 2025, de acuerdo con el Acta No.104 de la misma fecha. El anuncio del presente proyecto fue hecho el día seis (6) de mayo del año en curso, de acuerdo con el acta No.106 de 2025.  Marcos Daniel Pineda García Senador de la República Presidente Comisión Quita  David de Jesús Bettin Gómez Secretario Comisión Quinta

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá D.C., 2 de septiembre de 2025

Se envía el presente informe de ponencia para **SEGUNDO DEBATE Proyecto de Ley No.407 de 2025 Senado** "Por la cual se declara a Colombia como país libre de grandes simios en cautiverio y se dictan otras disposiciones: Ley Yoko".



Edgar Jesús Díaz Contreras
Presidente



David Bettín Gómez
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 1610 - Miércoles, 3 de septiembre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 456 de 2025 Senado, 158 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley número 30 de 2025 Senado, por medio de la cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025	8
Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley número 407 de 2025 Senado, por la cual se declara a Colombia como país libre de grandes simios en cautiverio y se dictan otras disposiciones: Ley Yoko	11