



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1250

Bogotá, D. C., viernes, 11 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

NOTAS ACLARATORIAS

NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2026 SENADO

por la cual se reconoce y apoya la labor de las personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones – Ley proteccionistas.

NOTA ACLARATORIA

Atendiendo lo señalado en la Ley 3ª de 1992, se reconsidera la asignación de la Comisión competente del Proyecto de Ley No. 006/26 Senado "POR LA CUAL SE RECONOCE Y APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES DOMÉSTICOS RESCATADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY PROTECCIONISTAS", en los términos del artículo 2º de la mencionada Ley. En consecuencia, se ordena nuevamente la publicación con la asignación a la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Bogotá D.C., Julio 20 de 2026

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

Asunto: Radicación proyecto de ley - Senado.

Cordial saludo,

En mi condición de miembro del Senado de la República y en virtud del derecho consagrado en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, así como del artículo 140 de la Ley 5 de 1992, pongo a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley: "POR LA CUAL SE RECONOCE Y APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES DOMÉSTICOS RESCATADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - LEY PROTECCIONISTAS", para que cumpla su trámite constitucional y pueda convertirse en Ley.

Fraternalmente,

ANDREA PAJILLA VILLARRAGA
Senadora de la República.

2 PROYECTO DE LEY No. 005 DE 2026 "POR LA CUAL SE RECONOCE Y APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES DOMÉSTICOS RESCATADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - LEY PROTECCIONISTAS" EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA ARTÍCULO 1°. OBJETO. El presente proyecto tiene por objeto reconocer, visibilizar y apoyar la labor de las personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro, llamadas proteccionistas, que, con sus propios recursos o con donaciones, se dedican a rescatar, albergar, recuperar y entregar en adopción a animales domésticos en situación de abandono o maltrato. Esta ley respalda, dignifica, cualifica y potencia la labor de cuidado animal como un aporte fundamental a la convivencia, a la salud pública y ambiental y al Estado, mediante la mitigación de los riesgos y efectos asociados a la sobrepoblación y desprotección animal. ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES. Para la implementación de esta ley se adoptan las siguientes definiciones: 1. Cuidado y protección de animales domésticos. Conjunto de actividades altruistas, voluntarias y organizadas dirigidas a rescatar, albergar, recuperar y entregar en adopción a animales domésticos sin hogar que han sido víctimas de maltrato, abandono, o que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad, y por las cuales no se percibe retribución económica directa. Esta labor es una actividad de valor social que coadyuva, solidariamente y sin beneficio económico alguno, al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales del Estado en materia de protección animal y salud pública y ambiental. 2. Persona cuidadora de animales domésticos - proteccionista. Persona natural mayor de edad o jurídica sin ánimo de lucro que dedica una parte o la totalidad de su tiempo a las actividades de protección de animales domésticos. Esta categoría incluye a quienes desarrollan la actividad a través de hogares de paso o fundaciones. 3. Hogar de paso. Espacio físico, generalmente el propio hogar de residencia, en el que una persona natural -proteccionista- realiza actividades de protección de animales domésticos, mediante sus propios recursos o donaciones. 4. ESAL (Entidad Sin Ánimo de Lucro) de protección y bienestar animal. Persona 3 jurídica sin ánimo de lucro -proteccionista- que, con sus propios recursos o donaciones, desarrolla actividades de protección de animales domésticos. 5. Registro Único de Proteccionistas -RUPAnimal. Sistema de información y registro de carácter obligatorio para las proteccionistas que deseen acceder a los beneficios consagrados en la presente ley, y asumir las funciones de seguimiento y acompañamiento de las administraciones municipales y distritales sobre su labor. 6. Fatiga por compasión. Estado de agotamiento físico, emocional y mental derivado de la exposición prolongada al sufrimiento ajeno. Sus síntomas más comunes son: agotamiento persistente, desgaste emocional y alteraciones físicas o cognitivas. Pueden presentarse casos extremos de deseos de terminar con la propia vida. ARTÍCULO 3°. REGISTRO ÚNICO DE PROTECCIONISTAS (RUPAnimal). Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Interior en coordinación con las demás entidades que el Gobierno nacional designe, habilitará el Registro Único de Proteccionistas (RUPAnimal) en la plataforma que determine para tal fin. En atención al principio de concurrencia, las entidades territoriales administrarán los datos de las proteccionistas registradas en su territorio. Esta inscripción será gratuita y digital o presencial, podrá hacerse en cualquier momento y constituirá un requisito obligatorio para acceder a los beneficios contemplados en la presente ley. Los datos registrados podrán ser conocidos, modificados, actualizados y rectificados. El registro deberá garantizar el cumplimiento de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 sobre protección de datos personales. El RUPAnimal deberá incluir, como mínimo, la siguiente información: a. Nombre, naturaleza jurídica e identificación o razón social del/la solicitante. b. Datos sociodemográficos y caracterización socioeconómica del/la solicitante. c. Datos de contacto y de ubicación del/la solicitante y del hogar de paso o de la ESAL. d. Descripción de las labores de cuidado y protección que realiza el/la solicitante. e. Número y especies de animales a cargo. f. Necesidades y potencialidades de las labores de cuidado y protección animal que realiza el/la solicitante y de las actividades económicas que desarrolla para el sustento de los animales. PARÁGRAFO 1°. Las entidades encargadas de la habilitación del RUPAnimal y las entidades territoriales, con apoyo de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal - SINAPYBA, deberán realizar campañas periódicas para incentivar la inscripción en el RUPAnimal.	4 PARÁGRAFO 2°. La información del RUPAnimal será insumo fundamental para la formulación, actualización y ejecución de las políticas públicas de protección animal en los diferentes niveles territoriales, y de cualquier iniciativa de protección animal en municipios y departamentos. PARÁGRAFO 3°. En caso de fallecimiento, enfermedad grave o incapacidad absoluta de una persona inscrita en el RUPAnimal, las alcaldías coordinarán la entrega o reubicación de los animales desprotegidos en otros hogares de paso o esales registrados, o en programas locales de protección animal. PARÁGRAFO 4°. Las alcaldías deberán verificar la veracidad de la información registrada en el RUPAnimal, así como el cumplimiento de las condiciones mínimas de bienestar animal establecidas en la presente ley y el buen uso de los beneficios que les sean entregados a las proteccionistas registradas. PARÁGRAFO 5°. Las personas registradas en el RUPAnimal serán identificadas mediante un documento que las certifique como proteccionistas, con el fin de apoyar su labor comunitaria de cuidado y protección animal. ARTÍCULO 4°. ESTRATEGIAS DE APOYO. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Interior en coordinación con las demás entidades que el Gobierno nacional designe, definirá y reglamentará las estrategias de apoyo dirigidas a las personas registradas en el RUPAnimal, acogiendo, mínimamente, los siguientes lineamientos: Estrategias orientadas al bienestar y el desarrollo integral de las proteccionistas: 1. El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- diseñará y ofertará programas específicos de formación y capacitación técnica en materia de manejo, cuidado, nutrición, salud y bienestar de animales domésticos, entre otros conocimiento y habilidades que favorezcan la gestión de donaciones, la constitución de esales, la entrega de animales en adopción, el relacionamiento con entidades públicas, etc. Además, facilitará el acceso preferente de proteccionistas a estos programas, así como a líneas de capacitación en competencias técnicas veterinarias o afines, con el fin de mejorar sus oportunidades de empleabilidad y del cuidado de los animales a su cargo. 2. El Ministerio de Salud y Protección Social expedirá, dentro del plazo establecido en el primer inciso del presente artículo, un protocolo de atención psicosocial enfocado en la identificación, prevención, mitigación y manejo de la "fatiga por compasión" que afecta a las proteccionistas. Las secretarías de salud territoriales integrarán a esta población en 5 sus rutas de atención, promoción y prevención, con base en dicho protocolo. 3. La Sociedad de Activos Especiales -SAE- y demás entidades, fondos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado u otras que tengan dentro de sus competencias la administración, gestión o destinación de bienes muebles o inmuebles, priorizarán la entrega de predios a favor de personas jurídicas registradas en el RUPAnimal, cuya labor de cuidado y protección animal se destaque positivamente, con el fin de apoyar su función social. Lo anterior, en cumplimiento de la normatividad vigente y de los requisitos establecidos para cada programa. 4. En los procesos de licitación pública, selección abreviada y concursos de méritos cuyo objeto contractual esté relacionado con la protección y el bienestar animal, se establecerá como criterio de puntuación adicional para los proponentes, la vinculación laboral de personas naturales registradas en el RUPAnimal. Lo anterior, conforme a la reglamentación que, para tal fin, expida el Gobierno nacional, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación o a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. 5. Las entidades del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales incluirán a las personas registradas en el RUPAnimal en los programas de apoyo a emprendimientos y MiPymes, mediante capitales semilla e inclusión en circuitos comerciales, ferias, eventos, oportunidades de empleabilidad y otras actividades a cargo de la nación y de las administraciones municipales, distritales o departamentales. 6. Las entidades del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales brindarán asesoría y orientación a las personas naturales registradas en el RUPAnimal para facilitar su postulación y acceso a los programas dirigidos a población vulnerable y subsidios de vivienda, en cumplimiento de la normatividad vigente. 7. Las gobernaciones departamentales, a través de sus secretarías o dependencias competentes en materia de salud pública, ambiental o de protección animal, diseñarán e implementarán jornadas periódicas de capacitación y cualificación dirigidas a las personas inscritas en el RUPCA, en materia de veeduría ciudadana, bienestar animal, salud animal de albergues, entre otros temas que mejoren su desempeño. 8. El Ministerio del Trabajo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y demás entidades a nivel nacional o territorial con competencias o programas de atención a población vulnerable o inclusión social, diseñarán rutas de orientación y acceso preferente para que las personas registradas en el RUPAnimal, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, puedan vincularse a los mecanismos de
4 PARÁGRAFO 2°. La información del RUPAnimal será insumo fundamental para la formulación, actualización y ejecución de las políticas públicas de protección animal en los diferentes niveles territoriales, y de cualquier iniciativa de protección animal en municipios y departamentos. PARÁGRAFO 3°. En caso de fallecimiento, enfermedad grave o incapacidad absoluta de una persona inscrita en el RUPAnimal, las alcaldías coordinarán la entrega o reubicación de los animales desprotegidos en otros hogares de paso o esales registrados, o en programas locales de protección animal. PARÁGRAFO 4°. Las alcaldías deberán verificar la veracidad de la información registrada en el RUPAnimal, así como el cumplimiento de las condiciones mínimas de bienestar animal establecidas en la presente ley y el buen uso de los beneficios que les sean entregados a las proteccionistas registradas. PARÁGRAFO 5°. Las personas registradas en el RUPAnimal serán identificadas mediante un documento que las certifique como proteccionistas, con el fin de apoyar su labor comunitaria de cuidado y protección animal. ARTÍCULO 4°. ESTRATEGIAS DE APOYO. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Interior en coordinación con las demás entidades que el Gobierno nacional designe, definirá y reglamentará las estrategias de apoyo dirigidas a las personas registradas en el RUPAnimal, acogiendo, mínimamente, los siguientes lineamientos: Estrategias orientadas al bienestar y el desarrollo integral de las proteccionistas: 1. El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- diseñará y ofertará programas específicos de formación y capacitación técnica en materia de manejo, cuidado, nutrición, salud y bienestar de animales domésticos, entre otros conocimiento y habilidades que favorezcan la gestión de donaciones, la constitución de esales, la entrega de animales en adopción, el relacionamiento con entidades públicas, etc. Además, facilitará el acceso preferente de proteccionistas a estos programas, así como a líneas de capacitación en competencias técnicas veterinarias o afines, con el fin de mejorar sus oportunidades de empleabilidad y del cuidado de los animales a su cargo. 2. El Ministerio de Salud y Protección Social expedirá, dentro del plazo establecido en el primer inciso del presente artículo, un protocolo de atención psicosocial enfocado en la identificación, prevención, mitigación y manejo de la "fatiga por compasión" que afecta a las proteccionistas. Las secretarías de salud territoriales integrarán a esta población en 5 sus rutas de atención, promoción y prevención, con base en dicho protocolo. 3. La Sociedad de Activos Especiales -SAE- y demás entidades, fondos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado u otras que tengan dentro de sus competencias la administración, gestión o destinación de bienes muebles o inmuebles, priorizarán la entrega de predios a favor de personas jurídicas registradas en el RUPAnimal, cuya labor de cuidado y protección animal se destaque positivamente, con el fin de apoyar su función social. Lo anterior, en cumplimiento de la normatividad vigente y de los requisitos establecidos para cada programa. 4. En los procesos de licitación pública, selección abreviada y concursos de méritos cuyo objeto contractual esté relacionado con la protección y el bienestar animal, se establecerá como criterio de puntuación adicional para los proponentes, la vinculación laboral de personas naturales registradas en el RUPAnimal. Lo anterior, conforme a la reglamentación que, para tal fin, expida el Gobierno nacional, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación o a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. 5. Las entidades del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales incluirán a las personas registradas en el RUPAnimal en los programas de apoyo a emprendimientos y MiPymes, mediante capitales semilla e inclusión en circuitos comerciales, ferias, eventos, oportunidades de empleabilidad y otras actividades a cargo de la nación y de las administraciones municipales, distritales o departamentales. 6. Las entidades del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales brindarán asesoría y orientación a las personas naturales registradas en el RUPAnimal para facilitar su postulación y acceso a los programas dirigidos a población vulnerable y subsidios de vivienda, en cumplimiento de la normatividad vigente. 7. Las gobernaciones departamentales, a través de sus secretarías o dependencias competentes en materia de salud pública, ambiental o de protección animal, diseñarán e implementarán jornadas periódicas de capacitación y cualificación dirigidas a las personas inscritas en el RUPCA, en materia de veeduría ciudadana, bienestar animal, salud animal de albergues, entre otros temas que mejoren su desempeño. 8. El Ministerio del Trabajo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y demás entidades a nivel nacional o territorial con competencias o programas de atención a población vulnerable o inclusión social, diseñarán rutas de orientación y acceso preferente para que las personas registradas en el RUPAnimal, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, puedan vincularse a los mecanismos de	

protección económica para la vejez, subsidios al desempleo o programas de formalización y asociatividad laboral vigentes. Estrategias operativas para el apoyo de los animales de las cuidadoras: → Las entidades territoriales garantizarán que los animales a cargo de las personas registradas en el RUPAnimal accedan prioritariamente a las estrategias locales de bienestar animal y salud pública, incluyendo medidas como: entrega de apoyos en especie para su manutención, brigadas médicas, prestación de servicios médico veterinarios preventivos, curativos y de urgencia, y vacunación, entre otras. → Las administraciones municipales, distritales y departamentales dispondrán de un banco de alimentos para animales domésticos y de medicamentos veterinarios para recibir, almacenar, gestionar y distribuir donaciones entre las personas registradas en el RUPAnimal. Las gobernaciones coordinarán con las alcaldías la entrega de ayudas. PARÁGRAFO 1. Estas estrategias de apoyo serán implementadas bajo los principios de concurrencia, coordinación y colaboración armónica entre las entidades del orden nacional y territorial, con el fin de fomentar la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en la protección de los animales. PARÁGRAFO 2. La reglamentación de las estrategias de apoyo incluirá los requisitos que deben cumplir las protectionistas para acceder a los beneficios y apoyos, así como los criterios de priorización y las causales de exclusión. ARTÍCULO 5°. CONDICIONES MÍNIMAS DE OPERACIÓN. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal -SINAPYBA-, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible y con el apoyo de las demás entidades competentes, expedirá la reglamentación técnica que fije los estándares mínimos de habitabilidad, condiciones de tenencia animal y buenas prácticas de protección y bienestar animal que deberán cumplir las personas naturales y jurídicas en sus hogares de paso y albergues registrados en el RUPAnimal. Esta reglamentación incluirá, como mínimo: 1. Límite máximo de animales según especie, tamaño y necesidades etológicas, con el fin de evitar el hacinamiento y favorecer la buena tenencia e higiene. 2. Condiciones locativas mínimas y de enriquecimiento ambiental para albergar y atender a animales en buenas condiciones, y favorecer su recuperación y salud comportamental. 3. Protocolos de limpieza, desinfección y manejo de residuos para prevenir enfermedades, mitigar olores o ruidos y cuidar la convivencia ciudadana y el bienestar de las personas	y de los animales. 4. Registro físico o digital de entradas y salidas de animales, condiciones veterinarias, planes de vacunación, desparasitación y esterilización, y destino final de cada animal. 5. Protocolo para la entrega en adopción de animales, incluyendo verificación de idoneidad del adoptante y seguimiento posterior. 6. Otras que velen por el cumplimiento de las libertades de bienestar animal establecidas en el literal b del artículo 3 de la Ley 1774 de 2016. PARÁGRAFO 1°. En atención al principio de concurrencia, las alcaldías municipales y distritales podrán verificar, en cualquier momento, el cumplimiento de estas exigencias, la veracidad de los datos del RUPAnimal y el destino de los apoyos otorgados. PARÁGRAFO 2°. Cuando una persona registrada en el RUPAnimal incumpla una o varias de las condiciones mínimas aquí exigidas, la autoridad competente otorgará, por una sola vez, un plazo perentorio mediante un plan de mejoramiento y acompañamiento para que el/la protectionista adecúe el lugar. Si la persona reincide en el incumplimiento, se procederá a la cancelación inmediata de su registro en el RUPAnimal. Cuando las autoridades califiquen la situación como maltrato animal, procederán conforme a la ley 2455 de 2025 o demás normas que la sustituya o complementen, mediante la aprehensión preventiva o el decomiso de los animales y las sanciones administrativas o penales a que haya lugar. ARTÍCULO 6°. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTO. Serán fuentes de financiación de las estrategias de apoyo de las que habla el artículo 4 de la presente ley los recursos que las autoridades municipales, distritales, departamentales y nacionales destinen en cada vigencia fiscal, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal y las líneas de inversión establecidas en sus planes de desarrollo. Para las obligaciones de orden municipal o departamental, los entes territoriales podrán utilizar los recursos provenientes del Fondo para la Protección y Bienestar Animal, establecido en el artículo 9 de la Ley 2455 de 2025, o las normas que la modifiquen o sustituyan. Las áreas y regiones metropolitanas podrán disponer recursos, concurrir y completar la financiación necesaria para ejecutar las estrategias de apoyo a nivel regional. PARÁGRAFO 1°. Se autoriza al Gobierno nacional para que a través de los ministerios y departamentos administrativos que designe, incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para financiar o cofinanciar las estrategias y líneas de apoyo establecidas en esta ley, según el marco fiscal de mediano plazo.
PARÁGRAFO 2°. El Departamento Nacional de Planeación podrá ajustar o formular los programas y proyectos de inversión que presenten y ejecuten las entidades territoriales para fortalecer y apoyar las labores de las protectionistas. ARTÍCULO 7°. Adiciónese un numeral al artículo 3 de la Ley 1413 de 2010, el cual quedará así: ARTÍCULO 3o. CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES. Se consideran Actividades de Trabajo de Hogar y de Cuidado No Remunerado, entre otras, las siguientes (...) 10. El cuidado y la protección de animales domésticos rescatados que realizan personas naturales inscritas en el Registro Único de Protectionistas (RUPAnimal). (...) ARTÍCULO 8°. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- incluirá las labores de cuidado y protección de animales domésticos rescatados, definidas por esta ley, en la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) o en sus instrumentos de medición censal, y definirá variables específicas que permitan caracterizar, cuantificar en horas y medir el impacto económico de la labor de cuidado y protección animal no remunerada en Colombia, incluyendo el ahorro que ésta representa para las entidades nacionales y territoriales en materia de salud pública y control poblacional animal. ARTÍCULO 9°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Fraternalmente, SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 20 de Julio del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley ☒ Acto legislativo No. 005 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: 2. Andrea Padilla SECRETARIO GENERAL ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República.	PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 “POR LA CUAL SE RECONOCE Y APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES DOMÉSTICOS RESCATADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - LEY PROTECCIONISTAS” EXPOSICIÓN DE MOTIVOS I. OBJETO DE LA INICIATIVA. El presente proyecto tiene por objeto reconocer, visibilizar y apoyar la labor de las personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro, llamadas protectionistas, que, con sus propios recursos o con donaciones, se dedican a rescatar, albergar, recuperar y entregar en adopción a animales domésticos en situación de abandono o maltrato. Esta ley respalda, dignifica, cualifica y potencia la labor de cuidado animal como un aporte fundamental a la convivencia, a la salud pública y ambiental y al Estado, mediante la mitigación de los riesgos y efectos asociados a la sobrepoblación y desprotección animal. II. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA. El deber de protección y cuidado a los animales por parte del Estado y la sociedad en general es ineludible. Sin embargo, y pese a un amplio marco legal y jurisprudencial que establece la obligación de los gobiernos nacional y territoriales de desarrollar acciones efectivas para salvaguardar las vidas de los animales, son mínimos los esfuerzos que hoy se hacen desde la institucionalidad para prevenir su indigencia, maltrato y abandono, y para garantizarles bienestar; en particular, a los que están abandonados, deambulando por las calles del país, o habitan en el seno de familias vulnerables y en situación de pobreza o miseria. La ausencia de acciones coordinadas para atender a los animales y reducir los factores que los empujan a las calles o los exponen a situaciones de violencia, abuso y padecimiento, tiene también la consecuencia de hacer inexistentes cifras oficiales sobre la cantidad de perros y gatos que habitan en las calles del país. En este sentido recientemente, en el marco de la “Commemoración del Día Mundial de los Animales en Condición de Calle”; el pasado 4 de abril de 2026, medios de comunicación¹ reportan que entidades como el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal en Bogotá, y algunas secretarías de salud territoriales, estiman que el país podría tener entre 2 y 3 millones de animales en situación de calle, es decir, que la situación de los animales es cada vez más crítica. Esta situación dio paso a la labor de protectionistas de animales, que no son más que particulares que ante la inoperancia de las ¹ https://www.eltiempo.com/vida/mascotas/animales-en-condicion-de-calle-una-problematika-creciente-que-exige-accion-y-compromiso-3544170

entidades en la atención de esta población animal, asumen con sus propios recursos el rescate,¹⁰ el cuidado y la protección de los animales para luego ser entregados en adopción. Hoy en día y ante el incremento de presencia de animales en calle o víctimas de maltrato, se ha generado una mayor demanda en las proteccionistas y sus hogares de paso, generando en muchos casos fenómenos como la acumulación de animales en sus domicilios y una creciente necesidad de recursos para su atención, ya que, las condiciones de salud de los animales que viven en las calles son deplorables.

Según afirma el Ministerio de Ambiente en el documento de Política Nacional de Protección y Bienestar Animal: “un gran número de animales de compañía se encuentra en situación de calle, como consecuencia del abandono y de la reproducción descontrolada”, por ejemplo, solo en Bogotá se estima que cada día son abandonados 32 animales en la ciudad, cifra que aumenta anualmente.²

Estas cifras, que muy probablemente contengan subregistro, se deben en gran parte a la misma dinámica de natalidad de las especies felina y canina. Según el Ministerio de Ambiente: “suponiendo 2 camadas por año, y que por lo menos la mitad sean hembras, que crían en la misma proporción, tendríamos más de 33 mil animales en 5 años”, como lo ilustra la siguiente tabla:

TIEMPO	GATO	PERRO
1 AÑO	12	8
2 AÑOS	84	40
3 AÑOS	588	200
4 AÑOS	4.316	1.000
5 AÑOS	28.812	5.000

Fuente: ONP 2007

En este contexto, es común encontrar en los municipios y ciudades perros y gatos con graves enfermedades o heridas expuestas sin atender, famélicos, postrados por deshidratación o desnutrición, hembras preñadas o lactantes, etc., sumado al hecho que están expuestos a conductas de maltrato, violencia y abuso (incluso sexual), una realidad que persistirá mientras subsista la desidia y el desinterés por parte de las autoridades administrativas territoriales. Un buen ejemplo, por su constante registro en medios a causa

del maltrato a los animales, es el Distrito de Santa Marta, donde, pese a haber una política pública de bienestar animal que, entre otras cosas, obliga a la administración distrital a hacer

² <https://www.infobae.com/colombia/2024/06/10/cada-dia-32-animales-fueron-abandonados-en-bogota-ha-empeorado-la-proteccion-animal-denuncia-concejal/>

jornadas de esterilización que cubran mínimo, el 10% de su población canina y felina, a la fecha, y luego de un fallo judicial condenatorio que le ordenó a la alcaldía a iniciar las jornadas de esterilización para controlar la desbordada tasa de natalidad de perros y gatos, la administración sólo proyectó 4.100 esterilizaciones para el año 2022, de las 14 mil que debería hacer según su propia política. La situación caótica que vive esta ciudad ha sido “caldo de cultivo” de fenómenos de maltrato animal tan dramáticos, como la consolidación del Polideportivo en un “botadero de gatos”, donde los animales sufren, mueren y están expuestos a actos de violencia y crueldad.³

Esta situación de indigencia y abandono de millones de seres sintientes representa un grave problema de salud pública. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional de Sanidad Animal (OIE), los estados deben buscar la protección de los animales por ser un fin moralmente relevante en sí mismo y por la salud y el bienestar de los seres humanos⁴. Esta visión complementaria del bienestar animal se ha plasmado en el enfoque *Una Sola Salud (One Health)*, cuyo planteamiento general es que “la salud humana y la salud animal son interdependientes y están ligadas a la salud de los ecosistemas en los que existen. Lo concebimos e implementamos como un enfoque global colaborativo para comprender los riesgos para la salud humana y animal y la salud del ecosistema en su conjunto”⁵.

Esta visión sanitaria y de bienestar animal merece mayor atención tras la pandemia causada por el SARS-CoV-2, pues se indica que su desarrollo se originó en las malas prácticas de sanidad entre animales y humanos, toda vez que “en algún momento” se produjo una interacción que permitió la transmisión del patógeno entre diferentes especies⁶. Además, se estima que el 60% de los agentes patógenos que causan enfermedades humanas provienen de animales domésticos o silvestres, y que aproximadamente un 75% de todas las enfermedades infecciosas consideradas enfermedades emergentes son zoonóticas⁷.

Los sectores de la salud humana y de la sanidad animal colaboran para proteger la salud y garantizar la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos

60%

de los patógenos humanos son de origen animal

5

NUEVAS ENFERMEDADES humanas aparecen cada año

20%

de las pérdidas de producción animal en el mundo están causadas por enfermedades

Fuente: Infografías OMSA⁸

Diario del Magdalena

³ <https://www.hoydiariodelmagdalena.com.co/archivos/528020/corrompcion-en-santa-marta-por-asesinato-de-tres-gatos-en-polideportivo/>

⁴ Organización Mundial de Sanidad Animal: Una sola salud: <https://www.oie.int/es/para-los-periodistas/una-sola-salud/>

⁵ Organización Mundial de Sanidad Animal: <https://www.woah.org/es/que-hacemos/iniciativas-mundiales/una-sola-salud/>

⁶ Una sola salud, un solo planeta. Banco Interamericano de Desarrollo <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/una-sola-salud-un-solo-planeta/>

⁷ El concepto “Una Sola Salud” enfoque de la OIE. Boletín No2013-1 Organización Mundial de la Sanidad.

⁸ Una Sola Salud. Protegiendo a los animales preservamos nuestro futuro https://www.woah.org/filesadmin/home/es/Media_Center/mg/infographics/A4-ES-WEB.pdf

La innegable conexión entre el bienestar humano y de los animales es razón suficiente para que las ramas del poder público, incluida la legislativa, tomen medidas tendientes a prevenir escenarios que pongan en riesgo la vida y la salud de los habitantes, y a implementar el enfoque *Una Sola Salud* en políticas e iniciativas. Al respecto, Bernard Vallat, exdirector de la OMSA (antes OIE), afirmó: “Combatir todos los patógenos zoonóticos controlándolos en la fuente animal es la solución más eficaz y más económica para proteger al hombre y requiere un enfoque político original que conduzca a inversiones específicas en materia de gobernanza, en particular, respecto a la orientación de los recursos públicos y privados”.

Es por todo lo anterior que es dable afirmar que la labor de las personas que rescatan animales de las calles --para atenderlos, recuperarlos y albergarlos-- representa un servicio importante y valioso para la sociedad y la economía, en más de un sentido. Pues no solo ellas atienden un fenómeno que podría agravarse, con consecuencias para la salud humana y animal, sino que lo hacen con sus propios recursos, generalmente limitadísimos, ahorrándole gastos al Estado. Atender a un animal rescatado implica gastos recurrentes de alimentación, vacunación, esterilización, medicamentos, veterinarios (exámenes, tratamientos, etc.), de alojamiento (servicios públicos, arriendo), etc.

III. CARACTERIZACIÓN DE LAS PERSONAS CUIDADORAS.

En línea con lo anterior, a partir de un ejercicio propio de costeo en el marco de la labor del cuidado realizado en el 2023, se calculó que del total del universo encuestado, eran aproximadamente 3.062 personas quienes realizan la labor.

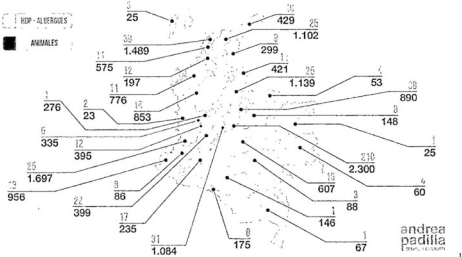
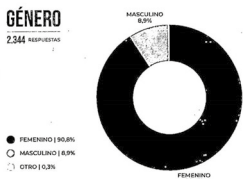


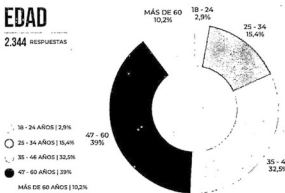
Imagen. Mapa de proteccionistas con hogares de paso, albergues, fundaciones por Departamento, 2022
Fuente: elaboración propia equipo senadora Andrea Padilla Villarraga

Más adelante, en un segundo ejercicio de caracterización realizado en el 2026, se identificó que actualmente son 2.800 las personas que se dedican a labores de cuidado, rescate y albergue de gatos y perros en el país y entre estas personas albergan 42.382 animales. Esta labor continúa siendo la predominantemente ejercida por mujeres con un 90,8% lo que reafirma que son ellas quienes en su mayoría asumen este rol de cuidado.



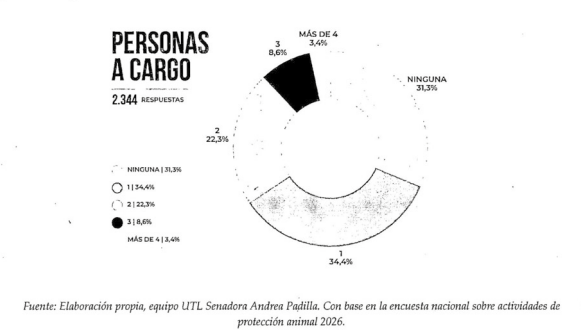
Fuente: Elaboración propia, equipo UTL Senadora Andrea Padilla. Con base en la encuesta nacional sobre actividades de protección animal 2026.

Respecto a la distribución por edades el 34,0 % se encuentra entre 47 y 60 años, mientras que el 32,5 % se ubica entre los 35 a 46 años.



Fuente: Elaboración propia, equipo UTL Senadora Andrea Padilla. Con base en la encuesta nacional sobre actividades de protección animal 2026.

Ahora bien, sobre la distribución del tiempo destinado a la labor del cuidado animal, el 43,1%¹⁴ informa dedicar más de 14 horas diarias, el 24,3% invierte 8 horas y el 23,2% indicó invertir 4 horas al día. Sin embargo, este tiempo se incrementa al considerar el tiempo dedicado hacia el cuidado de otras personas del hogar. En efecto, el 68,7% de las mujeres cuidadoras de animales tiene por lo menos una persona a cargo, siendo el 34,9% adultos mayores, el 21,6% menores de 14 años y el 8,4% personas con alguna discapacidad, adicionalmente, el 50,4% informa ser madre cabeza de hogar. Esta sobrecarga en la labor del cuidado humano-animal, puede derivar en afectación a la salud mental, el autocuidado, esparcimiento, desarrollo social, profesional y calidad de vida.

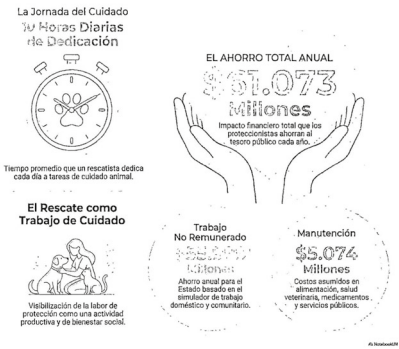


Teniendo en cuenta la información anterior, en promedio las cuidadoras dedican jornadas de 10 horas diarias de cuidado y utilizando el Simulador de Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado Para el Hogar y la Comunidad del DANE⁹, se calcula que le estarían ahorrando al Estado cerca de \$55.999 millones de pesos en un año y en manutención como alimentación, atención veterinaria, medicamentos, servicios públicos, accesorios básicos y esterilizaciones cerca de \$5.074 millones de pesos al año. Con lo anterior, en total, **le ahorran en un año al Estado cerca de \$61.073 millones de pesos**, (cifras proyectadas a costos de 2026). En la presente iniciativa, este ahorro no se traduce en una transferencia económica directa a las cuidadoras, sino que sustenta la necesidad de que el Estado invierta en mecanismos de apoyo en especie,

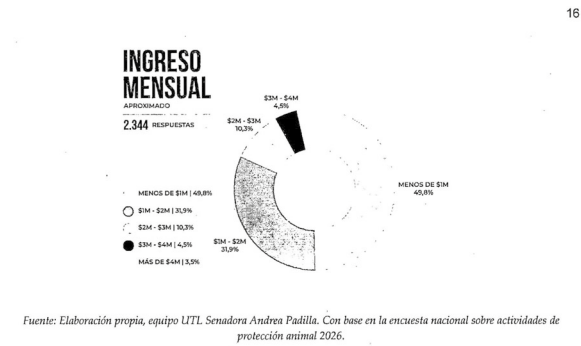
⁹ <https://sitios.dane.gov.co/SimuladorTDCNR/>

formación y articulación institucional, como los que se desarrollan en el articulado de este proyecto de ley.

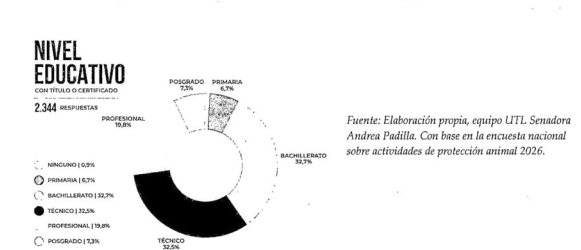
El Valor Invisible del Rescate Animal:
Un Acto de Cuidado y Ahorro



Las anteriores cifras no incluyen los altos costos sociales, personales, familiares y emocionales por el nivel de compromiso, esfuerzo y dedicación que requiere esta labor altruista, pero injustamente recostada en los hombros de particulares que son, en su mayoría, mujeres pobres pues la situación económica de las encuestadas refleja la precariedad y falta de oportunidad a un ingreso digno para la población de mujeres que realizan labores del cuidado de animales. Las cifras indican que el 50% de las mujeres devengan menos de un salario mínimo legal vigente (2026), mientras que el 32% reporta ingresos entre uno y dos millones de pesos, es decir, el 82% de la población que sigue estando en desventaja económica y laboral ejerciendo labores del cuidado.



La vulnerabilidad socioeconómica de las cuidadoras se evidencia aún más al analizar el nivel educativo de las mujeres encuestadas, el 39,4 % alcanzó un nivel de formación de educación media o bachillerato, el 32,5 % cuenta con formación técnica o tecnológica y tan solo 19,8 % ha desarrollado estudios universitarios. Estos resultados sugieren que un número importante de esta población puede tener menores oportunidades de participación y permanencia en el mercado laboral formal, situación que podría estar asociada con las condiciones socioeconómicas bajo las cuales desarrollan las labores de cuidado y protección animal.



Así las cosas, en cuanto a la situación laboral, el 34% de las mujeres informan obtener sus ingresos de actividades comerciales independientes como venta de productos, mano de obra o prestación de servicios. El 20,5% se encuentran vinculadas al mercado laboral en los sectores formal e informal, mientras que el 24,8% se encuentra en situación de desempleo.



Como se evidencia, las personas cuidadoras de animales son, en su inmensa mayoría, mujeres de escasísimos recursos económicos (estratos 1 y 2), madres cabeza de familia, desplazadas por el conflicto armado, desescolarizadas y sin posibilidades de ingresar a la cadena productiva. Por eso, la labor generosa, altruista y esforzada que hacen ellas no solo merece el reconocimiento del estado y de la sociedad en su conjunto, pues son una suerte de madres comunitarias, sino **acciones decididas que permitan reducir y redistribuir sus esfuerzos**. Esto, a su vez, permitirá que las personas dedicadas a la protección y cuidado de animales domésticos tengan mayor autonomía económica, política y social.

Durante décadas, el trabajo de cuidado no remunerado ha estado principalmente a cargo de las mujeres. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aproximadamente el 76% del trabajo de cuidado no remunerado en el mundo es realizado por mujeres¹⁰. En el imaginario cultural actual, el cuidado y los oficios domésticos son tareas principalmente femeninas, mientras que el trabajo por fuera del hogar es una tarea principalmente masculina. Y, aunque las

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang-es/index.htm

18
mujeres se han insertado cada vez más en el mercado laboral, el trabajo de cuidado no remunerado a su cargo no ha disminuido. Esto quiere decir que, actualmente, la sociedad les impone a las mujeres una doble jornada laboral. Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE):

- Los hombres trabajan en promedio 12 horas al día, 9 en el mercado laboral y 3 en oficios domésticos.
- En cambio, las mujeres trabajan en promedio 14 horas al día, 7 en el mercado laboral y 7 en oficios domésticos¹¹.
- En suma, las mujeres dedican al día, en promedio, cuatro horas más que los hombres al trabajo de cuidado no remunerado, es decir, el doble del tiempo del que dedican los hombres a esta actividad:

Gráfica. Horas diarias promedio dedicadas al trabajo de cuidado no remunerado por sexo.



Fuente: Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado¹²

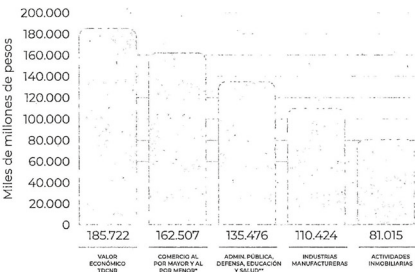
Como lo afirma la Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado, esta “desigual distribución del trabajo de cuidado ocasiona que las mujeres se ocupen en la informalidad, el subempleo y bajo condiciones precarias de trabajo, representando un obstáculo para su autonomía económica y su participación en la vida pública y comunitaria”, realidad que según las cifras presentadas, no le es ajena a las mujeres cuidadoras de animales.

Como antecedente, en Colombia, el trabajo de cuidado no fue incluido en el sistema de cuentas

¹¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Tiempo de cuidados: las cifras de la desigualdad*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/tiempo-de-cuidados-cifras-desigualdad-informe.pdf>

¹² Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado, *Cuando hablamos de economía del cuidado, ¿de qué hablamos?* Disponible en: <https://issuu.com/casmujer/docs/economia-del-cuidado-4>

19
nacionales sino hasta 2010. Sin embargo, desde que empezó a ser estudiado como una actividad que aporta al desarrollo económico y social del país, se ha hecho cada vez más evidente su importancia. Según el DANE, el valor económico del trabajo de cuidado no remunerado supera el valor del comercio al por mayor y al por menor, de la administración pública, la defensa, la educación y la salud; de las industrias manufactureras; y de las actividades inmobiliarias. En total, se estima que el trabajo de cuidado no remunerado en Colombia representa el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) del país:



Gráfica. Valor económico del trabajo de cuidado no remunerado, 2017
Fuente: DANE, Cuenta satélite de economía del cuidado¹³

La tarea que las personas cuidadoras de animales han asumido por empatía, significa una reducción del riesgo de proliferación de enfermedades y de las tasas de natalidad de animales desamparados, además de la protección que se les brinda a seres capaces de sentir y sufrir igual que cualquier humano. Es decir que, de no hacer ellas esta labor, la situación sería más grave y seguramente tendría altísimos costos para la sociedad; no solo en materia sanitaria y ambiental, sino también económico por la afectación de frentes como el turismo.

A pesar de que con la Ley 2054 de 2020 se intentó reconocer y apoyar a las fundaciones, hogares de paso y personas que se dedican a actividades de rescate, y de que algunas administraciones municipales y distritales han intentado darle cumplimiento a la misma, lo cierto es que el músculo financiero para ejecutarlo necesita del apoyo departamental y nacional. En efecto, tanto

¹³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Cuenta satélite de economía del cuidado*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuenta-satelite-economia-del-cuidado>

20
la nación como los departamentos deben asumir como propio el problema del abandono, el maltrato y la indigencia animal, puesto que hay municipios que no cuentan con recursos para adoptar medidas eficaces de protección y de contención de la natalidad animal, ni para apoyar a las personas cuidadoras de animales domésticos rescatados, pese a la importancia social de su labor.

En este sentido, al no existir una política nacional materializada frente al tema, las ayudas ofrecidas se traducen en beneficios aislados y esporádicos, sin impacto real en las condiciones de las cuidadoras, de los animales y de la salud pública de los distritos y municipios. Tampoco se ve una reducción en las cifras de natalidad e indigencia animal; ni mayor conciencia ciudadana sobre su responsabilidad en el cuidado de los animales.

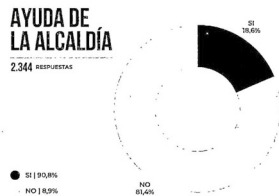
A pesar de estar demostrada la importante labor de las proteccionistas y personas cuidadoras de animales domésticos rescatados –que a su vez suple la obligación estatal de garantizar el bienestar de los animales y que ha sido aprovechada, irresponsablemente, por administraciones locales para mantener su inoperancia en la materia–, actualmente estas personas, que desarrollan su labor con fundaciones y hogares de paso, no cuentan con un reconocimiento que dignifique ni apoye su actividad. Por el contrario, quienes realizan labores de protección animal son, en ocasiones, perseguidas por los mismos gobiernos locales. Generalmente, las personas –naturales y jurídicas– están desbordadas en su capacidad de albergue y atención, y rescatan animales en condiciones deplorables. Esta situación conlleva:

- Imposibilidad de pagar tratamientos y procedimientos veterinarios, lo que les genera deudas exorbitantes en clínicas veterinarias.
- Imposibilidad de atender a los animales como corresponde, con medicamentos de calidad y tratamientos constantes.
- Dificultad para alimentar diariamente a los animales y brindarles atención en salud (p.ej. desparasitación y vacunación)
- Hacinamiento, pues muchas rescatistas utilizan su propia casa o apartamento para resguardar animales, lo que a su vez ocasiona problemas de convivencia.
- Deudas en arrendamiento y en pago de servicios públicos.
- Empobrecimiento y aislamiento social, puesto que la labor de rescate y cuidado animal absorbe la totalidad de su tiempo y sus recursos.
- Fatiga por compasión¹⁴, debido a la imposibilidad de detener la actividad; no solo por la carga asumida (animales bajo su cuidado), sino porque se convierten en referentes en sus comunidades, de modo que las gentes apelan a ellas para atender toda suerte de casos de maltrato y abandono. Incluso, en una actitud de irresponsabilidad extrema, y como reflejo del desdibujamiento del estado, en ocasiones la Policía y servidores públicos suelen acudir a ellas para que reciban a animales atropellados, abusados, rescatados, preñados o paridas, delegando en particulares –que a su vez son personas vulnerables–

¹⁴ https://www.eldiario.es/caballosdenietzsche/sindrome-fatiga-compasion_132_1626982.html

21
su responsabilidad.

De hecho, según los resultados de la encuesta mencionada con anterioridad, el 81,4% de las personas consultadas manifestó no haber recibido apoyo por parte de la Alcaldía ni de otras entidades territoriales para el desarrollo de su labor como hogares de paso de animales rescatados, ya sea mediante la entrega de insumos, ayudas en especie o servicios de atención médico-veterinaria.



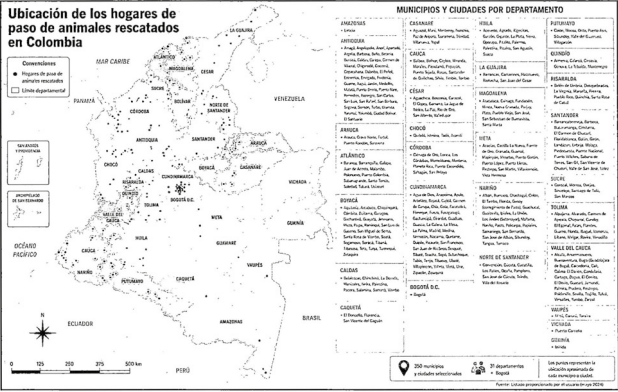
Fuente: Elaboración propia, equipo UTL. Senadora Andrea Padilla. Con base en la encuesta nacional sobre actividades de protección animal 2026.

Aunado a lo anterior, como se muestra en la siguiente gráfica, el acceso a una vivienda propia se ha convertido en una de las principales barreras para quienes ejercen labores de rescate y cuidado de animales. Al menos el 75% de las personas encuestadas señaló desarrollar esta actividad en inmuebles arrendados o prestados. Esta situación se ha agravado con el tiempo, debido a que la tenencia de animales suele constituir una restricción para acceder al arrendamiento de vivienda. Como resultado, se limita el ejercicio de su labor de protección animal y se afecta el libre desarrollo de la personalidad de las mujeres rescatistas y cuidadoras de animales.



Fuente: Elaboración propia, equipo UTL. Senadora Andrea Padilla. Con base en la encuesta nacional sobre actividades de protección animal 2026.

Dado que las personas encuestadas se encuentran ubicadas en 31 de los 32 departamentos del país, los resultados permiten inferir que las dificultades identificadas en la población que ejercen la labor del cuidado de animales no corresponden a situaciones aisladas, sino a una problemática creciente y extendida en el territorio nacional. Los datos evidencian una insuficiente articulación de las entidades territoriales para apoyar y fortalecer las iniciativas ciudadanas de protección animal, así como una persistente vulnerabilidad en materia de acceso a vivienda digna para quienes ejercen estas labores. En el siguiente mapa, se ejemplifican algunos de los departamentos y municipios donde se ubican hogares de paso enfrentan estas condiciones de manera recurrente.



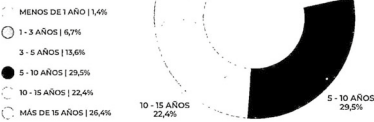
Fuente: Elaboración por I.A., a partir de información recopilada por el formulario Google: "Caracterización de personas que se dedican al cuidado, rescate y protección de gatos y perros en Colombia", 2026. <https://forms.gle/aS26Jm3H1Rp5Jm7T1J8>.

Es importante mencionar que la labor que realizan los hogares de paso, no es fenómeno nuevo, por el contrario, es una labor social que se ha venido consolidado a lo largo del tiempo, que exige la cualificación y atención del Estado. Así lo demuestra la trayectoria informada por las mujeres encuestadas, el 29,6% reportó entre 5 y 10 años, el 26,5% indicó más de 15 años, el 22,4%

entre 10 y 15 años y el 21,7% manifestó llevar menos de 5 años.

TIEMPO COMO PROTECCIONISTA

2.344 RESPUESTAS



Fuente: Elaboración propia, equipo LITL. Senadora Andriá Padilla. Con base en la encuesta nacional sobre actividades de protección animal 2026.

Lo anterior deja en evidencia el papel fundamental que desempeñan estas mujeres en la sociedad al ser protectoras genuinas de los animales, supliendo necesidades básicas de atención en salud veterinaria ahorrándole al Estado en un año en total cerca de \$61.073 millones de pesos, como se mencionó anteriormente. Asimismo, se resalta la importancia de fortalecer mecanismos de reconocimiento, apoyo y articulación entre las entidades públicas y las redes ciudadanas de protección animal, con el fin de mejorar tanto las condiciones de bienestar de los animales atendidos como la calidad de vida de quienes asumen estas labores de cuidado.

Es inaceptable que el estado continúe evadiendo su responsabilidad en la protección de los animales y el cuidado de la salud pública, y descargando su obligación en cuidadoras particulares que, a su vez, son personas vulnerables. Es justo iniciar acciones acordes con la realidad de los animales que se encuentran abandonados en las calles del país y con la situación económica y social de los protectionistas que asumieron esta tarea sin reconocimiento alguno.

Para alcanzar ese fin, es necesario, en primer lugar, identificar y caracterizar a la población de protectionistas, fundaciones y hogares de paso de todo el país. Solo así, las políticas públicas, en sus diferentes órdenes territoriales, podrán orientarse a apoyar la labor que estas personas realizan y a redistribuir el trabajo de cuidado entre los distintos actores corresponsables.

En segundo lugar, se requiere que las diferentes entidades territoriales del orden municipal,

departamental y nacional se articulen para cualificar la labor de estas personas en asuntos relacionados con la protección animal y en otras temáticas que les permitan alcanzar una mayor autonomía económica. Esto puede incluir, por ejemplo, la certificación de su actividad y la orientación para acceder a la oferta gratuita de diplomados y programas técnicos y tecnológicos relacionados con la actividad del cuidado de animales u otros oficios, así como el apoyo a la labor de rescate y albergue con aportes en especie que permitan mejorar el desempeño de su actividad y las condiciones locativas donde viven los animales, vale decir, su bienestar.

En materia de apoyo a las personas cuidadoras de animales, si bien es cierto el artículo 355 de la Constitución Política establece que "Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado [...] y que el artículo 136, numeral 4, le prohíbe al Congreso "Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente [...]", el alcance de dicha prohibición ha sido delimitado por la Corte Constitucional que, mediante sentencia C-251 de 1996, estableció que "[...] La Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expresos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho y de los fines que le son inherentes, entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva [...]".

En consecuencia, teniendo en cuenta: (i) que la protección animal es un principio constitucional ampliamente desarrollado por la Corte en virtud del artículo 79 superior, (ii) que las personas dedicadas al cuidado de los animales son, en su gran mayoría, sujetos de especial protección constitucional y (iii) que la Ley 1774 de 2016 establece como principios la protección, el bienestar animal y la solidaridad social -que define que el Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física-, tiene todo el sentido plantear acciones de reconocimiento y apoyo a la labor de las personas cuidadoras de animales domésticos rescatados, que son otra suerte de madres comunitarias. Además, dado que la solidaridad social también implica la participación activa en la prevención y eliminación de cualquier forma de maltrato a los animales, lo que justifica la toma de acciones integrales para el cuidado integral de los seres sintientes que se encuentran bajo el cuidado de personas que han asumido esta labor de forma altruista, supliendo el deber estatal de protección animal, se legitima el desarrollo de líneas de apoyo a los cuidadores.

Por último, la creación del Registro Único de Protectionistas (RUPanimal) también permitirá

que los entes territoriales inspeccionen y vigilen la labor de sus integrantes, con el objetivo de verificar las condiciones de bienestar de los animales y el uso adecuado de los aportes que se entreguen.

V. LOS ROSTROS TRAS EL CUIDADO DE ANIMALES.

En todo caso, con el propósito de reconocer y visibilizar la labor de las personas que con tanto esfuerzo contribuyen al cuidado y bienestar de animales rescatados de calle, y que han afrontado diversas situaciones difíciles en los ámbitos social, familiar, económico, académico y laboral, se presentan algunos relatos que muestran sus experiencias, su compromiso y el impacto en la sociedad.

Nancy Díaz Osorio:

Era una mujer rescatista que dedicó su vida por décadas al rescate de gatos que deambulaban por las calles en la ciudad de Cali, Valle del Cauca. Nancy sobrellevó la situación que muchas mujeres padecen en silencio: violencia intrafamiliar. Desafortunadamente, Nancy fue asesinada el 27 de febrero de 2026 presuntamente a manos de su propio hijo, señalado de matarla tras negarse a darle dinero para comprar drogas. A pesar de que el proceso judicial continúa a la fecha, amigas y comunidad protectionista de animales expresaron el vacío que deja Nancy en la sociedad y en los animales que ya no serán rescatados.

Dedicatoria de una de sus amigas¹⁵: "Descansa en paz, amiga mía María Nancy Díaz Osorio. Aunque ya no estés físicamente, siento tu risa y tu voz en cada recuerdo que guardo. Las charlas interminables sobre nuestras experiencias de rescates, sobre medicamentos o cómo manejar algún síntoma, los secretos compartidos y las risas espontáneas cada vez que nos encontrábamos, siguen latiendo en mi corazón. Gracias por enseñarme a valorar la amistad verdadera, amar y proteger los animales. Hoy mi corazón llora y el de todos los que te conocían porque tu ausencia deja un vacío inmenso, pero también un legado de amor, amistad y lucha por los animales. adiós guerrera, adiós amiga, adiós compañera de causa. Te recordaré siempre".

Entre otras declaraciones, compañeras de la labor dijeron:

"Era una mujer valiente que siempre priorizó el bienestar de sus rescatados. A pesar de las dificultades personales y económicas, Nancy nunca dejó de brindar refugio a los seres más vulnerables del oriente de la ciudad"¹⁶.

Algunas de las publicaciones en redes sociales dejaron en evidencia el esfuerzo y el trabajo incansable de Nancy por recuperar a los animales más necesitados, a lo largo de su vida.

¹⁵ <https://www.elepis.com.co/judicial/hallan-muerta-a-recorrida-animales-en-cali-su-hijo-seria-el-principal-suspecho-del- crimen-2831.htm>
¹⁶ <https://www.comunicacion.com.co/2026/02/28/comunicacion-en-cali-por-el-asesinato-de-nancy-diaz-recorrida-animales-y-protectora-de-actividad/>



Fuente: capturas de pantalla de la red social Facebook

Georgina Aponte:

inició la labor de rescate de animales vulnerables desde hace más de 40 años. En principio, rescataba perros ferales, especialmente hembras en las zonas rurales al sur de la ciudad, gestionaba el transporte y las jornadas de esterilización a bajo costo beneficiando a estas colonias, también dando la oportunidad a que comunidades vulnerables de estrato socioeconómico 1, 2 y 3 accedieran al servicio, en la ciudad de Bogotá, a falta de oferta institucional. La señora Georgina, continúa su labor, en concreto, siendo hogar transitorio para gatos y perros y gestionando jornadas de esterilización a bajo costo. A su vez, se ha convertido en una líder comunitaria que articula actividades de protección animal con la alcaldía local, distrital y demás entidades encargadas de la protección animal con el objetivo de gestionar acciones institucionales para su comunidad.

La señora Georgina, es referente del tema de protección animal, se ha desempeñado como Consejera Local de Protección Animal en la localidad de Rafael Uribe Uribe, se ha enfocado en fortalecer a la comunidad proteccionista, en sus palabras:

"Lo que hago es empoderar a mis comunidades, empoderar a las muchachas que recientemente iniciaron la labor de rescate, les digo que trabajen en sus UPZ², caminen los barrios, hablen con la gente sobre la importancia de esterilizar y de tener bien a sus animales. Cuando hay jornadas de esterilización hacemos las avanzadas en el territorio, el puerta a puerta, para hacer el recorrido y la lista de los animales que se van a esterilizar, también con habitantes de calle y recicladores, para que todos puedan esterilizar a sus animales". "Yo voy y hablo con la alcaldesa o el alcalde y les digo que es lo que ha funcionado en nuestro territorio para que se siga haciendo la labor de una manera bonita y productiva para todos; también hablo con los presidentes de las juntas de acción comunal para que preparen a sus comunidades e identifiquen las necesidades para que las entidades las atiendan".

¹⁷ En Bogotá, una UPZ (Unidad de Planeamiento Zonal) es una división territorial utilizada para la planificación urbana. Se encuentra en un nivel intermedio entre la localidad y el barrio.

Yolanda recibe ayuda de particulares, la administración municipal no otorga algún soporte o apoyo, por el contrario, le han generado algunos obstáculos para la gestión de jornadas de esterilización a bajo costo que beneficien a las familias de escasos recursos y a los animales en calle. Sin embargo, Yolanda persiste en esta labor por encima de los ataques de sus vecinos que la tildan "la loca de los gatos" y de pasar duras situaciones como tener que cocinar con leña a causa del corte del servicio de gas por falta de recursos económicos, pero como ella dice "yo no puedo dejar que mis animalitos aguanten hambre, así me toque cocinar con leña".

Historias como las de Yolanda, Luz y Georgina se repiten en todos los municipios del país, mujeres que aguantan la persecución de los vecinos por su labor, el rechazo de sus familias por defender a los animales y en ocasiones priorizarlos por encima de sus necesidades propias, mujeres que prefieren no estresar una prenda por comprarle alimento o medicinas a un animal rescatado, estas mujeres requieren a gritos la asistencia y cuidado del Estado, por su loable labor, por su salud y por el bienestar con los animales. Es una deuda histórica con este grupo poblacional en crecimiento.

VI. MARCO JURÍDICO

5.1 Marco internacional

Declaración Universal de los Derechos de los Animales.

Este texto, aunque no vinculante para el Estado contiene importantes pronunciamientos sobre el respeto a la vida de los animales, la importancia de la preservación de las especies, la prohibición del maltrato y la protección del ambiente natural como hogar de diferentes especies. Esta declaración ha sido adoptada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y, posteriormente, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
(CEDAW)

Fue aprobada mediante la Ley 51 de 1981. En su artículo 1, la Convención señala que toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de la mujer implica discriminación. En su artículo 2, se establece que los estados parte de la Convención deben condenar la discriminación contra la mujer y seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing

Busca crear "condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad" e

Luz Dary:

Realiza su labor de rescate y hogar de paso, entre Soacha y Bogotá. Luz devenga su dinero de la venta ambulante de ropa y accesorios en una caseta ubicada en calle, al sur de la ciudad. Diariamente, se desplaza muy temprano para abrir su caseta, trabajar, y atender a perritos comunitarios que viven en esa zona a quienes con la ayuda de vecinos, les adecuó algunas casitas para resguardarlos y alimentarlos.

En su casa alberga a lo menos 30 perritos y vive sola con su hijo. Su hogar ha sido completamente adaptado para los animales, situación que trae algunos descuidos familiares. Luz cuenta con el apoyo de otras compañeras de rescate animal, sin embargo, ha tenido que afrontar serios problemas de salud que le impiden trabajar por épocas, lo que la lleva a atravesar situaciones de escasez económica. Para solventar el alimento de los perritos, recoge el alimento que sobra de los restaurantes y lo mezcla con concentrado. En sus palabras su sueño es: *"Conseguir una franquicia, un carro para transportar a mis animales y que ellos vivan libres"*.

Yolanda Paredes

Adulta mayor que vive y realiza la labor de hogar de paso de animales vulnerables en la ciudad de Santa Marta, Magdalena, ciudad a la que llegó hace más de 40 años. En principio, motivada por el amor que le tiene a los gatos, Yolanda rescataba algunos de la calle, recuperaba su salud y daba en adopción. No obstante, Yolanda informa que desde hace veinte años el fenómeno de abandono ha venido en crecimiento, a tal punto, que la gente llega a su domicilio para dejar cajas de gatos recién nacidos.

Así las cosas, con el paso de los años, el domicilio de Yolanda se ha convertido en uno de los puntos críticos de abandono de gatos en Santa Marta, el títerado de gatos, como le llaman algunos. Esta situación persiste, a pesar de que Yolanda cambie de domicilio. Estos hechos han afectado su salud emocional y aún más su salud física. Las únicas ayudas que recibe para la manutención de los más de 80 gatos, si las cuentas no le fallan, vienen de parte de algunos voluntarios con las labores de aseo y recuperación de animales, más la donación de particulares. Desafortunadamente la administración municipal no le otorga regularmente algún soporte para su labor.

Yolanda Quintana

Ubicada en el municipio de la Paz, Cesar; también dedicada al rescate y albergue de gatos de Valledupar. Como se ha descrito anteriormente en otros casos, Yolanda, es adulta mayor que afronta serios problemas de salud, y escasez económica. Actualmente tiene en su hogar de paso cerca de 60 gatos, que con sus propios recursos ha logrado esterilizar y atender.

identifica tres objetivos: igualdad, desarrollo y paz. Además, incluye un Plan de Acción Mundial con directrices para que los estados alcancen estos propósitos. En palabras de ONU Mujeres, se trata del “plan más progresista que jamás ha existido para promover los derechos de la mujer”.

Declaración de Lima sobre la igualdad y la autonomía en el ejercicio de los derechos económicos de las mujeres

Alentó a los estados a “visibilizar el valor económico y social del trabajo no remunerado en el hogar, en particular el trabajo de cuidado, como herramienta fundamental para el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas de corresponsabilidad y de cuidado”.

5.2. Marco constitucional

Artículo 13. Establece que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar”, entre otras. Además, establece que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

Artículo 25. Establece que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado”. Además, consagra el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

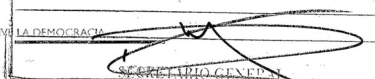
Artículo 43. Establece que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, y que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Además, establece que el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Artículo 49. Establece que el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado y que corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Artículo 79. Establece que 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 y, además, 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.

5.3. Jurisprudencia

Sentencia T-579 DE 2015

Frente al artículo 7º Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003 <i>Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones</i>, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007: <i>"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.</i> <i>Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.</i> <i>Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la expertise en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.</i> <i>Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."</i> VIII. COMPETENCIA 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. IX. CAUSALES DE IMPEDIMENTO	Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado. X. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERESES De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". De igual manera, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "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". Por lo anterior, tenemos que en esta iniciativa legislativa no se evidencia que el ponente o los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 ibidem: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones" Fraternalmente,  ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día <u>20</u> de <u>Julio</u> del año <u>2026</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo <u> </u> No. <u>005</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: <u> </u> AQUIVEMOS LA DEMOCRACIA  SECRETARIO GENERAL
---	--

SECCION DE LEYES

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION LEYES

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de reportar el Proyecto de Ley No.005/20 Senado "POR LA CUAL SE RECONOCE Y APOYA LA LABOR DE PERSONAS CIUDADANAS DE ANIMALES DOMESTICOS RESCATADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - LEY PROTECCIONISTA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora ANDREA PADILLA VILLARRAGA, DANIEL RESTREPO CARMONA, NORMA HURTADO SANCHEZ, CRISTIAN GOMEZ PAZ, CARLOS ALBERTO REMANDEZ MORA, ANSELMO MARTINEZ, WILDER ESCOBAR ORTIZ, MARTHA PERALTA GOMEZ, LUIS CARLOS RUIZ SANCHEZ, y los Honorables Representantes YAMIT NOE HURTADO NERIA, ANDRÉS GUERRA HOYOS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ACEVEDO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA - JULIO 20 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEPTIMA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicada en la Gaceta del Congreso.

CUMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA


HONORADO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA


DIEGO ACEVEDO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 149 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la seguridad de abastecimiento de gas natural, se declara el gas natural como energético estratégico para la seguridad energética nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., septiembre de 2026 Doctor DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ Secretario Comisión Quinta Honorable Senado de la República Referencia: Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 149 de 2026 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la seguridad de abastecimiento de gas natural, se declara el gas natural como energético estratégico para la seguridad energética nacional y se dictan otras disposiciones". Respetado presidente, En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, en los términos del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante el presente escrito someto a consideración de los honorables senadores el informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de Ley No. 149 de 2026 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la seguridad de abastecimiento de gas natural, se declara el gas natural como energético estratégico para la seguridad energética nacional y se dictan otras disposiciones". Cordialmente,  GONZALO LIMAS BAUTE GONZÁLEZ Senador de la República-Coordenador  JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ Senador de la República.  OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES H. S. Senador de la República.	I. TÍTULO "Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la seguridad de abastecimiento de gas natural, se declara el gas natural como energético estratégico para la seguridad energética nacional y se dictan otras disposiciones". II. ORIGEN Y TRÁMITE LEGISLATIVO El Proyecto de Ley No. 149 de 2026 Senado, "Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la seguridad de abastecimiento de gas natural, se declara el gas natural como energético estratégico para la seguridad energética nacional y se dictan otras disposiciones", fue radicado el 5 de agosto de 2026 ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador Juan Espinal, Honorable Senador Oscar Villamizar y el Honorable Representante a la Cámara Eduar Alexis Triana Rincón. La constancia de Secretaría General incorporada al expediente identifica la iniciativa con el número 149/26. El texto original y su exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 1040 del 14 de agosto de 2026. El articulado radicado consta de once (11) artículos y regula: (i) el objeto y la declaración del gas natural como energético estratégico; (ii) la planeación y actualización de la política de seguridad de abastecimiento; (iii) la priorización de áreas y de la demanda nacional; (iv) la infraestructura estratégica y la coordinación institucional; (v) el almacenamiento; (vi) la expansión de infraestructura; (vii) la producción más limpia; y (viii) la vigencia. Por razón de la materia, el proyecto fue remitido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado para su trámite en primer debate. III. OBJETO La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones para garantizar la seguridad de abastecimiento de gas natural como energético estratégico para la seguridad energética nacional, promoviendo el incremento de las reservas, la exploración onshore y offshore, la producción mediante técnicas convencionales y no convencionales, el desarrollo de infraestructura, el transporte, el almacenamiento, la diversificación de fuentes de suministro y la confiabilidad del servicio público domiciliario de gas combustible, contribuyendo a una transición energética ordenada, segura y sostenible.
IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 1. Contexto y problema que atiende la iniciativa. La exposición de motivos que acompaña el proyecto documenta, con cifras oficiales y de centros de pensamiento del sector, un deterioro sostenido de la seguridad de abastecimiento de gas natural en Colombia. El Informe de Recursos y Reservas 2025 del Ministerio de Minas y Energía, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, con corte a 31 de diciembre de 2025, registró una caída de 16,8 % en las reservas probadas de gas natural en un solo año, se pasó de 2.064 a 1.717 gigapiés cúbicos, con una relación reservas/producción de 5,9 años. A ello se suma una contracción de la producción fiscalizada de 12,9 % entre enero y mayo de 2026 frente al mismo período de 2025, según cifras de la ANH, y proyecciones de Anif que estiman un déficit mensual de gas de hasta 39 % de la demanda nacional en 2026 y 58 % en 2027. Más allá de la dimensión macroeconómica, el gas natural cumple una función social relevante. La exposición de motivos radicada señala que más de 12 millones de instalaciones cuentan con cobertura de gas natural y que cerca de 40 millones de colombianos lo utilizan para la cocción de alimentos, indicando que el 85 % pertenece a los estratos 1, 2 y 3. También sostiene que ampliar la cobertura permitiría reducir la necesidad de cocinar con leña, carbón o desechos en cerca de 1,6 millones de hogares, con beneficios en salud respiratoria, seguridad alimentaria y reducción del trabajo no remunerado, especialmente para las mujeres del hogar. 2. Elementos adicionales de la exposición de motivos radicada. Como elementos adicionales de contexto sectorial, la exposición de motivos señala que el gas natural representa aproximadamente el 32 % de los energéticos utilizados por la industria; que existen más de 180.000 vehículos convertidos a gas; y que este energético participa de manera relevante en sistemas de transporte público. Asimismo, refiere que el país cuenta con cerca de 7.750 km de gasoductos y cita una demanda nacional del orden de 900 millones de pies cúbicos por día, distribuida principalmente entre los sectores industrial, termoelectrico, residencial, de refinación, vehicular y comercial. En materia de pobreza energética, el documento radicado cita una cobertura aproximada del 67 % en gas natural y refiere que 9,6 millones de personas enfrentan condiciones de pobreza energética; dentro de ese grupo, una proporción relevante cocina con leña, carbón o desechos. Estas referencias refuerzan la dimensión social de la iniciativa, pero deben mantenerse atribuidas a la exposición de motivos y conservar, en la versión de radicación de la ponencia, la trazabilidad de las fuentes allí citadas.	3. Fundamento constitucional. La iniciativa se inserta en un régimen constitucional que combina la propiedad estatal del subsuelo y los recursos naturales no renovables, artículo 332 C. P., con la facultad del Estado de intervenir en la economía para racionalizarla, asegurar el abastecimiento y mejorar la calidad de vida de los habitantes, artículo 334 C. P., el deber de proteger el ambiente y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, artículos 79 y 80 C. P., y la finalidad social del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, artículos 365 y 366 C. P. 4. El proyecto se apoya en un marco legal ya vigente. El proyecto no crea un régimen aislado: parte de que el gas combustible ya es, por disposición del artículo 1º de la Ley 142 de 1994, uno de los servicios públicos domiciliarios regulados por esa ley, y que el artículo 4º de la misma ley califica como servicio público esencial a todos los servicios de que ella trata, calificación que la Corte Constitucional reconoció expresamente en la Sentencia C-633 de 2000. Sobre esa base, el proyecto declara al gas natural como energético, estratégico y desarrolla instrumentos de planeación, Política Nacional de Seguridad de Abastecimiento de Gas Natural del artículo 3º, que es actualizable cada cuatro años, y de priorización administrativa, la asignación preferente de áreas por la ANH y la calificación como PINES de los proyectos de exploración y producción, en línea con obligaciones ya existentes como la de atención prioritaria a la demanda nacional, Decreto 1073 de 2015, artículo 2.2.2.15, el Fondo Único de Soluciones Energéticas-Fonenergía, Ley 2099 de 2021 artículo 41 y el mandato de garantizar el abastecimiento y la confiabilidad del suministro de gas combustible, Ley 2128 de 2021, artículo 3º. 5. Observación sobre la referencia a técnicas "no convencionales" de producción. El artículo 1º del proyecto incluye, entre los medios para incrementar la producción, la exploración y explotación mediante "técnicas convencionales y no convencionales", expresión que en el sector de hidrocarburos colombiano remite a la fracturación hidráulica o fracking. Este despacho considera necesario precisar el estado actual de esa discusión judicial, sobre la cual la exposición de motivos radicada guarda silencio. Mediante auto del 8 de noviembre de 2018, la Sección Tercera-Subsección B del Consejo de Estado (C. P. Ramiro Pazos Guerrero, Exp. 57.819) suspendió provisionalmente, como medida cautelar dentro del medio de control de nulidad simple, el Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014 del Ministerio de Minas y

Energía, que fijan los criterios, procedimientos y requerimientos técnicos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales mediante estimulación o fracturación hidráulica. Sin embargo, esa suspensión no se encuentra vigente: mediante sentencia del 7 de julio de 2022, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado (C. P. José Roberto Sáchica Méndez, mismo Exp. 57.819), al resolver de fondo y en única instancia la demanda de nulidad, negó las pretensiones del demandante, al no encontrar acreditado que la reglamentación fuera irrazonable, desproporcionada, arbitraria o ajena al conocimiento técnico y científico disponible, ni que desconociera el principio de precaución, que la propia regulación desarrolla mediante exigencias de mitigación y de suspensión de operaciones ante indicios de riesgo y ordenó, en consecuencia, levantar la medida cautelar decretada por el auto del 8 de noviembre de 2018. En consecuencia, desde julio de 2022 el Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014 se encuentran vigentes y amparados por la presunción de legalidad, de manera que la exploración y explotación de hidrocarburos mediante técnicas no convencionales cuenta hoy con un marco reglamentario válido y exigible, sin perjuicio de que cada proyecto deba continuar sometiéndose, caso a caso, al respectivo proceso de licenciamiento ambiental y, cuando haya lugar, a consulta previa. A lo anterior se suma que el Congreso de la República tramita de manera específica el Proyecto de Ley 150 de 2024 Senado sobre prohibición del fracking, iniciativa que a la fecha de esta ponencia continúa su curso y cuyo resultado corresponde de manera exclusiva al Legislador. En ese contexto, la mención genérica a “técnicas convencionales y no convencionales” en el artículo 1° del proyecto bajo estudio se ajusta al marco reglamentario hoy vigente, no lo modifica ni lo amplía, y tampoco prejuzga la discusión de política pública que se adelanta en el Proyecto de Ley 150 de 2024 Senado; por esa razón, este despacho no encuentra necesario proponer una modificación textual al artículo 1° por este concepto, sin perjuicio de que la Comisión se pronuncie expresamente sobre el particular durante el debate. 6. Observación de técnica legislativa sobre el artículo 8°. El texto radicado del artículo 8° incluye, dentro del propio articulado, la frase “Este es un vacío normativo importante en Colombia y su incorporación fortalecería la resiliencia del sistema”, de naturaleza claramente argumentativa y propia de una exposición de motivos, no de una norma jurídica. Se propone suprimirla en el pliego de modificaciones, sin que ello afecte el sentido de la disposición.	7. Consideración del ponente. Revisados el articulado y la exposición de motivos, este despacho encuentra que la iniciativa persigue un fin constitucionalmente legítimo, la seguridad de abastecimiento de un servicio público esencial y su función social frente a millones de hogares, se apoya en institucionalidad y conceptos ya reconocidos por la legislación vigente, y no compromete por sí misma el régimen ambiental ni el estado actual de la discusión sobre técnicas no convencionales de producción. Por lo anterior, se considera pertinente que el proyecto continúe su trámite legislativo, con los ajustes que se proponen en el numeral VII de esta ponencia. V. MARCO JURÍDICO 1. Marco constitucional. - Artículo 79: derecho a un ambiente sano y deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente. - Artículo 80: deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible. - Artículo 158: unidad de materia. - Artículo 332: propiedad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. - Artículo 334: dirección general de la economía a cargo del Estado, que interviene para racionalizar la economía y asegurar el abastecimiento. - Artículos 365 y 366: finalidad social del Estado y régimen de los servicios públicos. 2. Marco legal del trámite legislativo. - Ley 5ª de 1992, artículo 150: designación del ponente por la Mesa Directiva de la comisión. - Ley 5ª de 1992, artículos 148 y 193: rechazo de disposiciones ajenas a la unidad de materia y correspondencia entre el título de la ley y su contenido. - Ley 5ª de 1992, artículo 286 (modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019): definición y criterios del conflicto de interés. - Ley 2003 de 2019, artículo 3°: deber del autor y del ponente de incluir, en la exposición de motivos y en la ponencia, un acápite sobre posibles circunstancias generadoras de conflicto de interés.
- Ley 819 de 2003, artículo 7°: exigencia de hacer explícito el impacto fiscal de los proyectos que ordenen gasto o concedan beneficios. 3. Marco legal sectorial. - Ley 142 de 1994, artículos 1° y 4°: el gas combustible es un servicio público domiciliario y, por disposición legal, un servicio público esencial (verificado por este despacho). - Decreto 1073 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Minas y Energía), artículo 2.2.2.2.15: obligación de atención prioritaria a la demanda nacional de gas. - Ley 2099 de 2021, artículo 41: crea el Fondo Único de Soluciones Energéticas — Fonenergía—. - Ley 2128 de 2021, artículo 3°: obligación del Gobierno nacional de garantizar el abastecimiento y la confiabilidad del suministro de gas combustible. - Ley 2169 de 2021, artículo 8°: medidas del sector minas y energía en materia de carbono neutralidad. - Decreto 2445 de 2013: crea la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos, a cuyo cargo está el seguimiento de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico —PINES— a los que remite el artículo 2° del proyecto. 4. Jurisprudencia y decisiones judiciales relevantes. - Corte Constitucional, Sentencia C-633 de 2000: reconoce la relevancia de los servicios públicos domiciliarios, incluido el gas combustible, para la realización de derechos fundamentales y los fines del Estado social de derecho. - Corte Constitucional, Sentencia C-302 de 2021: declaró inexecutable el literal e) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, la excepción de conflicto de interés para asuntos relacionados con sectores económicos de financiadores de campaña. Se advierte que la exposición de motivos del proyecto transcribe ese literal como si estuviera vigente. - Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 8 de noviembre de 2018: suspendió el Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014 del Ministerio de Minas y Energía, que regulaban la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales mediante fracturación hidráulica. - Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 7 de julio de 2022 (Exp. 57.819): al resolver de fondo la misma demanda de nulidad, negó las	pretensiones del actor, declaró ajustada a la Constitución y a la ley la reglamentación técnica sobre estimulación hidráulica contenida en el Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014, y ordenó levantar la medida cautelar decretada en el auto anterior; en consecuencia, esas normas se encuentran actualmente vigentes. - Corte Constitucional, Sentencias C-502 de 2007 y C-490 de 2011: el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias no puede convertirse en una barrera ni en un poder de veto del Ministerio de Hacienda frente a la función legislativa del Congreso. VI. IMPACTO FISCAL La exposición de motivos del proyecto deja constancia, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de que la iniciativa “no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos”, por lo que sus autores concluyen que no se requiere concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por lo que se comparte, en lo sustancial, esa conclusión, ya que el proyecto no crea apropiaciones presupuestales, rentas de destinación específica ni beneficios tributarios. No obstante, el articulado sí impone obligaciones periódicas y términos administrativos concretos a varias entidades: el Ministerio de Minas y Energía deberá formular y actualizar cada cuatro años la Política Nacional de Seguridad de Abastecimiento de Gas Natural, artículo 3°; la Agencia Nacional de Hidrocarburos deberá resolver las solicitudes de priorización de áreas dentro de un término máximo de sesenta (60) días, artículo 4°, parágrafo; la UPME, con apoyo del Consejo Nacional de Operación de Gas, deberá implementar un sistema de alertas tempranas, artículo 5°, parágrafo; y la ANH, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Instituto Colombiano del Petróleo deberán generar alianzas y programas de investigación en fuentes alternativas, artículo 10°. Se trata de cargas operativas dentro de las funciones misionales de esas entidades, de menor entidad fiscal que las de otras iniciativas de esta legislación, pero que en todo caso no vienen acompañadas de la identificación del rubro presupuestal con cargo al cual se atenderán, como en principio lo recomienda una buena técnica de costeo legislativo. Conforme a la jurisprudencia constitucional, Sentencias C-502 de 2007 y C-490 de 2011, esta omisión no es óbice para el trámite de la iniciativa, pues el Congreso no dispone de las instancias técnicas para efectuar por sí solo esa estimación y exigirla como condición de trámite equivaldría a otorgar al Ministerio de Hacienda un poder de veto incompatible con la autonomía del Legislativo. En ejercicio del deber de diligencia del ponente, se

propone en el pliego de modificaciones precisar que las obligaciones de los artículos 4° y 5° se atenderán con cargo al presupuesto de funcionamiento de las entidades competentes.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

La exposición de motivos del proyecto incluye el acápite exigido por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 y concluye, con fundamento en los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, que no se evidencian motivos que configuren un conflicto de interés, por tratarse de una ley de carácter general y abstracto.

Este despacho debe advertir, sin embargo, que el literal e) transcrito en la exposición de motivos, fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-302 de 2021, por considerar que esa excepción no satisfacía el estándar de transparencia exigible en la financiación política. En consecuencia, dicho literal no forma parte del ordenamiento vigente y no puede invocarse como causal de ausencia de conflicto de interés. Los congresistas cuyos financiadores de campaña pertenezcan al sector de hidrocarburos, gas natural o energía deben evaluar su eventual conflicto de interés conforme al régimen general del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, sin el beneficio de esa excepción hoy inexistente.

Bajo ese régimen general, podría configurarse un eventual conflicto de interés respecto del congresista que, o cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil: (i) sean titulares, socios, directivos o accionistas de empresas de exploración, producción, transporte, distribución o comercialización de gas natural susceptibles de beneficiarse de la declaratoria de PINES o de la priorización de áreas del artículo 4°; o (ii) hayan recibido financiación de campaña de personas naturales o jurídicas pertenecientes a ese sector económico, caso en el cual, conforme a la Sentencia C-302 de 2021, el eventual conflicto debe evaluarse conforme al régimen general y no bajo la excepción hoy inexecutable. En todo caso, los beneficios de carácter general que la ley reconoce a toda una categoría objetiva e impersonal de agentes del sector no configuran, por sí solos, un impedimento, y la evaluación y declaración corresponden individual y de manera indelegable a cada congresista.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, se somete a consideración de la Comisión Quinta Constitucional Permanente el siguiente pliego de modificaciones, dirigido a corregir un defecto de técnica legislativa en el artículo 8° y

precisar la fuente presupuestal de las nuevas cargas administrativas, sin alterar el objeto, la estructura ni el sentido de la seguridad de abastecimiento que propone el proyecto:

No.	Texto radicado (art.)	Texto propuesto para primer debate	Justificación
1	Artículo 4°, parágrafo, y artículo 5°, parágrafo: fijan términos y funciones a cargo de la ANH y de la UPME sin indicar el rubro presupuestal con cargo al cual se atenderán.	Artículo 4°, parágrafo, y artículo 5°, parágrafo: fijan términos y funciones a cargo de la ANH y de la UPME sin indicar el rubro presupuestal con cargo al cual se atenderán. <u>Las obligaciones previstas en este artículo se atenderán con cargo al presupuesto de funcionamiento de la entidad competente, sin perjuicio de las apropiaciones adicionales que resulten necesarias conforme a las normas orgánicas de presupuesto.</u>	Precisa la fuente de financiación de las nuevas cargas operativas asignadas a la ANH y a la UPME, en consonancia con el deber de diligencia fiscal del ponente desarrollado en el numeral V de esta ponencia.
2	Artículo 8°: "...El Gobierno Nacional formulará una política nacional para el desarrollo de infraestructura de almacenamiento estratégico de gas natural que permita atender contingencias operativas, eventos de desabastecimiento y situaciones de emergencia energética. Este es un vacío normativo importante en Colombia y su incorporación fortalecería la resiliencia del sistema."	Artículo 8°: "...El Gobierno Nacional formulará una política nacional para el desarrollo de infraestructura de almacenamiento estratégico de gas natural que permita atender contingencias operativas, eventos de desabastecimiento y situaciones de emergencia energética. <u>Este es un vacío normativo importante—en Colombia—y su incorporación fortalecería la resiliencia del sistema.</u> "	Se suprime, por defecto de técnica legislativa, una frase de carácter argumentativo ("Este es un vacío normativo importante...") que quedó incorporada al texto normativo del artículo radicado y que corresponde, en todo caso, a la exposición de motivos y no al articulado de la ley.

Las demás disposiciones del articulado radicado se mantienen sin modificación, por considerarse ajustadas a la Constitución y a la ley, y consecuentes con los objetivos de la iniciativa.

IX. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, y con fundamento en el estudio jurídico, fiscal y de conveniencia realizado en los numerales precedentes, me permito rendir informe de ponencia POSITIVA y solicitar a los Honorables Senadores de la Comisión Quinta Constitucional Permanente dar Primer Debate, con el pliego de modificaciones propuesto en el numeral VII de este documento, al **Proyecto de Ley No. 149 de 2026 Senado** "Por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la seguridad de abastecimiento

de gas natural, se declara el gas natural como energético estratégico para la seguridad energética nacional y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,


GONZALO LUJÁN BAUTE GONZÁLEZ
Senador de la República-Coordenador


JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Senador de la República.


OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Senador de la República.

X. TEXTO DEFINITIVO PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY No. 149 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE ABASTECIMIENTO DE GAS NATURAL, SE DECLARA EL GAS NATURAL COMO ENERGÉTICO ESTRATÉGICO PARA LA SEGURIDAD ENERGÉTICA NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones para garantizar la seguridad de abastecimiento de gas natural como energético estratégico para la seguridad energética nacional, promoviendo el incremento de las reservas, la exploración onshore y offshore, la producción mediante técnicas convencionales y no convencionales, el desarrollo de infraestructura, el transporte, el almacenamiento, la diversificación de fuentes de suministro y la confiabilidad del servicio público domiciliario de gas combustible, contribuyendo a una transición energética ordenada, segura y sostenible.

ARTÍCULO 2. Declaración energético estratégico. Declárase el Gas Natural como energético estratégico para la seguridad energética nacional y para el desarrollo de la transición energética del país.

El Estado promoverá las condiciones necesarias para garantizar su disponibilidad, producción, transporte, almacenamiento, distribución y suministro oportuno. Todos los proyectos de exploración y producción de Gas Natural, sin considerar su ubicación y/o tecnología, serán considerados como Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINES).

ARTÍCULO 3. Planeación y actualización. El Ministerio de Minas y Energía formulará y actualizará cada cuatro (4) años la Política Nacional de Seguridad de Abastecimiento de Gas Natural. Que deberá desarrollar entre otros: balance oferta-demanda, proyección de reservas, infraestructura requerida, proyectos estratégicos, escenarios de importación, análisis de riesgos, plan de contingencia y necesidades regulatorias.

ARTÍCULO 4. Priorización. La Agencia Nacional de Hidrocarburos priorizará la asignación de áreas destinadas a: exploración, explotación, desarrollo costa afuera, recobro mejorado, conexión de nuevos campos, incorporación de reservas, proyectos destinados a sustituir importaciones.

Parágrafo. La ANH deberá resolver las solicitudes que se presenten en relación con los proyectos de que trata este artículo en un plazo máximo de sesenta (60) días, contados a partir de la radicación completa de la solicitud. Este plazo podrá suspenderse cuando se requiera información adicional al solicitante, evento en el cual el término se reanudará una vez esta sea allegada.

Las obligaciones previstas en este artículo se atenderán con cargo al presupuesto de funcionamiento de la entidad competente, sin perjuicio de las apropiaciones adicionales que resulten necesarias conforme a las normas orgánicas de presupuesto. ARTÍCULO 5. Abastecimiento Nacional. La producción nacional de gas natural tendrá prioridad para atender la demanda interna. Cuando ésta resulte insuficiente, el Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para garantizar el abastecimiento mediante mecanismos complementarios de importación, diversificación de fuentes y expansión de Infraestructura. Parágrafo. La UPME, con el apoyo técnico del Consejo Nacional de Operación de Gas (CNOG), establecerá en el Plan de Abastecimiento de Gas Natural un sistema de alertas tempranas frente a escenarios de riesgo de desabastecimiento, que permita la adopción oportuna de las medidas complementarias previstas en este artículo. Las obligaciones previstas en este artículo se atenderán con cargo al presupuesto de funcionamiento de la entidad competente, sin perjuicio de las apropiaciones adicionales que resulten necesarias conforme a las normas orgánicas de presupuesto. ARTÍCULO 6. Desarrollo de infraestructura para la seguridad de abastecimiento. Declárase de interés estratégico nacional la infraestructura requerida para garantizar la seguridad de abastecimiento de gas natural incluida en el Plan de Abastecimiento de Gas Natural elaborado por la UPME, de acuerdo con el Decreto 2345 o la norma que lo actualice. Parágrafo. La declaratoria de interés estratégico nacional de que trata el presente artículo no sustituye, exime ni predetermina el resultado del proceso de licenciamiento ambiental correspondiente, el cual deberá incluir el análisis de alternativas y la definición de la localización del proyecto conforme a la normatividad ambiental vigente. La priorización establecida en este artículo se limita a los efectos de gestión predial, permisos y trámites administrativos asociados. ARTÍCULO 7. Coordinación Institucional. El Ministerio de Minas y Energía coordinará con el Ministerio del Interior, la DANCOP, la UPME, la ANH, la CREG, la ANLA y las demás entidades competentes las acciones necesarias para garantizar la ejecución oportuna de los proyectos estratégicos de abastecimiento de gas natural. Las entidades deberán priorizar las actuaciones administrativas relacionadas con dichos proyectos, respetando plenamente la autonomía técnica de cada autoridad y el cumplimiento de la normatividad ambiental y de consulta previa. ARTÍCULO 8. Infraestructura de Almacenamiento estratégico. El Gobierno Nacional formulará una política nacional para el desarrollo de infraestructura de almacenamiento estratégico de gas natural que permita atender contingencias operativas, eventos de desabastecimiento y situaciones de emergencia energética.	ARTÍCULO 9. Infraestructura. El Gobierno Nacional impulsará la expansión de la infraestructura de transporte, importación, almacenamiento, distribución y regasificación necesaria para garantizar el abastecimiento confiable del país, promoviendo la integración de nuevas fuentes nacionales y el acceso eficiente a los mercados de consumo. ARTÍCULO 10. Producción más limpia. La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Instituto Colombiano del Petróleo (ICP), generarán alianzas y programas para la investigación de fuentes alternativas de energía como el Hidrógeno de bajas emisiones y su mezcla con Gas Natural, la utilización de métodos para evitar y reducir emisiones fugitivas y la implementación de herramientas de eficiencia energética que se alineen con el Programa de uso Racional y Eficiente de la Energía (PROURE). Artículo 11. Vigencia. la presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.  GONZALO DIMAS BAUTE GONZÁLEZ Senador de la República-Coordenador  JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ Senador de la República.  OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES Senador de la República.
--	--

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

 Bogotá D.C., 7 de septiembre de 2026 Honorable Senador ESTEBAN QUINTERO CARDONA <i>Autor y ponente del Proyecto de Ley 178 de 2025 Senado</i> Senado de la República Ciudad Honorable Senador HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO <i>Presidente</i> Plenaria del Senado de la República Ciudad Doctor DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ <i>Secretario General</i> Senado de la República Ciudad Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley No. 178 de 2025 Senado — “Por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones”. - Respetados Senadores y Secretario General: De la manera más atenta, y en nombre del gremio de la infraestructura, sometemos a consideración de los honorables parlamentarios, las siguientes observaciones al Proyecto de Ley No. 178 de 2025S, actualmente en trámite de segundo debate en la plenaria del Senado de la República, el cual tiene por objeto modificar la Ley 105 de 1993 y dictar otras disposiciones. Desde la CCI reconocemos la loable intención del legislador de asegurar que los recursos provenientes del recaudo de peajes se traduzcan efectivamente en mejores condiciones de las vías por las que transitan los usuarios. Asimismo, comprendemos la preocupación de los usuarios y habitantes de las regiones, en torno a la necesidad de invertir los recursos de recaudo de peaje en sus zonas de influencia. Sin embargo, desde una perspectiva basada en la realidad de este tipo de proyectos, compartimos con ustedes algunas reflexiones sobre los riesgos relevantes que, de mantenerse, comprometerían la sostenibilidad del sistema vial nacional y la calidad del servicio prestado al usuario, los cuales presentaremos en los siguientes numerales.	1. La destinación de la tarifa de peaje debe responder a criterios técnicos y objetivos La fijación de la destinación de los recursos provenientes del recaudo de peaje debe obedecer a criterios técnicos, objetivos y ajenos a consideraciones que no respondan a dicha naturaleza, pues estos recursos financian la ejecución de las intervenciones que deben realizarse sobre el sistema vial en su conjunto. Sobre este particular, es indispensable mencionar que los corredores viales constituyen sistemas integrados, en los que la experiencia y percepción del usuario no se construyen a partir de un tramo aislado, sino de la totalidad del recorrido. Si una parte de la vía se encuentra en óptimas condiciones, pero otros tramos del mismo sistema vial no lo están, el usuario igualmente tendrá sus inquietudes respecto del proyecto de infraestructura y desconocerá los avances alcanzados en los segmentos intervenidos. Bajo esta perspectiva, atar la destinación de los recursos a umbrales rígidos —como el cumplimiento del cien por ciento (100%) del puntaje del índice de calidad de la vía o la destinación del recaudo de peaje a ciertos sectores del corredor— desconoce la lógica técnica del ciclo de vida de la infraestructura y la naturaleza sistémica de los corredores, e introduce en la decisión de inversión un componente ajeno a la ingeniería y a los criterios de gestión de activos que deberían guiarla. 2. La destinación exclusiva del recaudo al corredor donde se ubica cada peaje puede desfinanciar la conservación de la red vial del país La restricción prevista en el proyecto, según la cual el cien por ciento (100%) del recaudo de cada peaje debe destinarse exclusivamente al mantenimiento y operación del sistema vial donde este se encuentra, desconoce una realidad operativa fundamental: no todos los peajes recaudan lo mismo. Las estaciones de peaje presentan diferencias significativas en niveles de tráfico, composición vehicular y capacidad de generación de ingresos, mientras que las necesidades de intervención de los corredores no guardan correlación directa con dicho recaudo. De otra parte, es importante señalar que las condiciones topográficas del territorio colombiano generan que los montos e intervenciones a efectuar en algunas zonas del país sean mayores que en otras, por ejemplo, ejecución de túneles y viaductos en terrenos escarpados o de montaña. En consecuencia, esta destinación específica y territorializada elimina la capacidad de compensación al interior del sistema vial nacional que hoy permite atender, con criterios de priorización técnica, tanto los corredores de alto tráfico como aquellos de menor recaudo pero de alta importancia estratégica, social o de conectividad regional. El efecto previsible es la desfinanciación de aquellos tramos cuyo recaudo resulte insuficiente para cubrir sus propias necesidades de conservación, con el consecuente deterioro de la red vial nacional y el debilitamiento de la capacidad del Estado para atender emergencias, obras de reposición o intervenciones mayores que exceden la capacidad financiera de una sola estación de peaje.
--	--

3. El concepto de “corredor vial” utilizado en el proyecto es indeterminado y genera inseguridad jurídica en la asignación de recursos

El articulado propuesto emplea de manera reiterada las expresiones “sistema vial” y “corredor vial” sin ofrecer una definición técnica que permita delimitar con precisión su alcance. La palabra “corredor” resulta etérea y no permite definir a qué tramos específicos se destinarían los recursos provenientes del recaudo, particularmente en corredores extensos que pueden abarcar cientos de kilómetros, atravesar varias regiones del país y presentar características topográficas, funcionales y contractuales heterogéneas.

Esta indeterminación conceptual generará controversias interpretativas sobre (i) cuáles tramos deben considerarse parte del mismo corredor para efectos de la destinación específica; (ii) cómo se distribuirán los recursos al interior del corredor cuando existan múltiples estaciones de peaje o competencias concurrentes entre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS); y (iii) cómo se armonizará esta regla con los proyectos que integran tramos concesionados y no concesionados. La ausencia de una definición técnica clara conlleva riesgos ciertos de litigiosidad, demoras en la ejecución de las inversiones y decisiones subóptimas en materia de priorización.

Solicitud respetuosa

Por las razones anteriormente expuestas, la Cámara Colombiana de la Infraestructura solicita respetuosamente a los Honorables Senadores y a la Mesa Directiva del Senado de la República considerar las observaciones aquí planteadas antes de dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 178 de 2025 Senado. Igualmente, en vista de las afectaciones que tendría la presente iniciativa legislativa la sostenibilidad financiera en la conservación del sistema vial, amablemente consideramos la necesidad de que el Instituto Nacional de Vía emita su concepto técnico sobre las materias contenidas en la presente iniciativa.

Agradecemos de antemano la atención prestada a las presentes observaciones y reiteramos nuestra total disposición para participar en los espacios de diálogo técnico que la Corporación tenga a bien convocar.

Cordialmente,


JUAN CARLOS QUINONES GUZMÁN
Presidente Ejecutivo (E)
Cámara Colombiana de la Infraestructura – CCI

C.C.: Honorables Senadores de la República — Ministerio de Transporte — Instituto Nacional de Vías (INVÍAS).

CONTENIDO

Gaceta número 1250 - Viernes, 11 de septiembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

NOTAS ACLARATORIAS Págs.

Nota aclaratoria al Proyecto de Ley número 05 de 2026 Senado, por la cual se reconoce y apoya la labor de las personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones – Ley proteccionistas..... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 149 de 2026 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar la seguridad de abastecimiento de gas natural, se declara el gas natural como energético estratégico para la seguridad energética nacional y se dictan otras disposiciones..... 11

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de la Cámara Colombiana de la Infraestructura al Proyecto de Ley número 178 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones..... 14