



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1437

Bogotá, D. C., martes, 19 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se reconocen a la naturaleza y a los animales como víctimas del conflicto armado interno en Colombia, se ordena su reparación, se fortalecen mecanismos de protección, se prohíbe el uso de animales como medios o instrumentos de guerra y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. agosto 14 de 2025

Senador

EDGAR DE JESÚS DÍAZ

Presidente Comisión V Constitucional del Senado

Senador

MIGUEL ÁNGEL BARRETO

Vicepresidente Comisión V Constitucional del Senado

Secretario

DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ

Comisión Quinta Constitucional

Asunto. Informe de ponencia para PRIMER DEBATE Proyecto de Ley No.012 de 2025-Senado "Por medio de la cual se reconocen a la naturaleza y a los animales como víctimas del conflicto armado interno en Colombia, se ordena su reparación, se fortalecen mecanismos de protección, se prohíbe el uso de animales como medios o instrumentos de guerra y se dictan otras disposiciones".

Respetados señores,

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

- I. Trámite del proyecto de ley.
- II. Objeto y síntesis del proyecto de ley.
- III. Consideraciones.
- IV. Competencia del congreso.
- V. Conflicto de interés.
- VI. Proposición.
- VII. Texto propuesto para primer debate

Cordialmente,

ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA
Senadora de la República
Pacto Histórico

I. Trámite del proyecto de ley.

El proyecto de Ley, de autoría de la suscrita Senadora, fue radicado el 20 de julio de 2025 ante la Secretaría General del Senado de la República. De acuerdo con su objeto y contenido, esta iniciativa fue remitida a la Comisión V Constitucional del Senado de la República, desde la cual -mediante el oficio CQU-CS-CV19-0765-2025- se me designó como Senadora Ponente. Así pues, presento ponencia positiva a la iniciativa para que surta el trámite correspondiente.

II. Objeto y síntesis del proyecto de ley.

El presente proyecto de ley consta de 12 artículos orientados a *reconocer como víctimas del conflicto armado interno en Colombia a los animales y ecosistemas que hayan sufrido daños directos e indirectos, establecer mecanismos para su protección, reparación, atención y memoria, así como prohibir expresamente su uso como medios o instrumentos de guerra*, así:

Artículo 1. Objeto. Reconocer como víctimas del conflicto armado interno en Colombia a los animales y ecosistemas que hayan sufrido daños directos e indirectos, establecer mecanismos para su protección, reparación, atención y memoria, así como prohibir expresamente su uso como medios o instrumentos de guerra.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Establece que sus disposiciones aplican en todo el territorio nacional, priorizando zonas estratégicas afectadas por el conflicto desde el 1 de enero de 1985.

Artículo 3. Naturaleza y animales víctimas. Define qué ecosistemas, animales y territorios espirituales se consideran víctimas.

Artículo 4. Reconocimiento como víctimas. Reconoce como víctimas a la naturaleza y los animales afectados con ocasión al conflicto armado, estableciendo que tienen derecho a justicia, reparación, verdad y no repetición.

Artículo 5. Obligación de caracterización. Asigna un plazo de un año al Gobierno Nacional para la creación de crear una estrategia para identificar daños y violencia

<p>contra naturaleza y animales en el conflicto, incluyendo análisis, mapeo, registro de casos y actores responsables, con amplia participación comunitaria y coordinación interinstitucional.</p> <p>Artículo 6. Reparación integral. Establece que, en un año, se deben formular planes de reparación simbólica, ecológica y cultural que incluyan restauración de ecosistemas, conservación de especies en riesgo, reconocimiento de animales afectados y apoyo a comunidades con pérdida de vínculos bioculturales.</p> <p>Artículo 7. Deber de memoria del Estado. Encarga al Estado preservar la memoria histórica de los daños ambientales y animales del conflicto, integrando testimonios, investigaciones y estrategias pedagógicas, garantizando participación comunitaria y prohibiendo distorsiones. Se institucionaliza un día legislativo anual para debatir temas ambientales y de bienestar animal.</p> <p>Artículo 8. Día de la memoria y solidaridad. Señala que en la conmemoración nacional a las víctimas, se incluirán actos que visibilicen el daño a ecosistemas y animales y que el Ministerio de Educación promoverá en escuelas la enseñanza sobre el impacto de la guerra en la naturaleza y la justicia ambiental y animal.</p> <p>Artículo 9. Atención en emergencias. Establece un plazo de dos años para que el Gobierno Nacional cree un mecanismo nacional para responder a emergencias de ecosistemas y animales víctimas del conflicto, con coordinación interinstitucional y territorial.</p> <p>Artículo 10. Prohibición del uso de animales como armas. Modifica el Código Penal para sancionar el uso de animales vivos o muertos como instrumentos, escudos o señuelos de guerra, con penas de prisión, multa e inhabilitación.</p> <p>Artículo 11. Presupuesto. La aplicación de lo dispuesto en la ley se ajustará a la disponibilidad presupuestal y planes de desarrollo existentes.</p> <p>Artículo 12. Vigencia. III. Consideraciones. a. Justificación</p> <p>Históricamente, la naturaleza y los animales han sido víctimas silenciosas del conflicto armado colombiano, haciendo imperioso contar con un marco normativo que les reconozca como tal. Sólo de este modo, sería posible responder a dos elementos claves que dan cuenta de esta problemática: el primero, la existencia de una deuda histórica</p>	<p>con estas formas de vida que, al igual que los seres humanos, han padecido la guerra; el segundo, ofrecer un marco normativo que permita identificar los daños padecidos por la naturaleza y los animales, establecer mecanismos para su reparación y garantizar la sanción de los responsables de las atrocidades cometidas.</p> <p>En relación con el primer elemento, es importante referir la relegación sistemática que han sufrido la naturaleza y los animales, siendo omitidos por parte de las políticas y programas del Estado orientadas a dar respuesta al conflicto armado colombiano. La evidencia demuestra que diversos ecosistemas han sido afectados como consecuencia de la deforestación masiva asociada al narcotráfico y los cultivos de uso ilícito, la contaminación de fuentes hídricas como resultado de ataques de guerra, de la minería ilegal, la aspersión aérea con glifosato, el ocultamiento de cadáveres de víctimas de desaparición forzada en ríos y demás fuentes hídricas, las explosiones de oleoductos, entre otras prácticas propias del conflicto.</p> <p>A modo de ilustración, en lo correspondiente a <i>voladuras de oleoductos</i>, es importante recordar que un informe de la Fundación Ideas para la Paz y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)¹ refiere que entre los años 1986 y 2015 (29 años), se registraron un total de “3.567 hechos, en los cuales se identificaron 3.659 tipos de acciones armadas en contra de la infraestructura petrolera² por parte de actores armados ilegales³. En dicho periodo, los años en que más se registraron acciones armadas fueron 2000 (con 248), 2001 (con 343) y 2013 (con 343). Asimismo, se refiere que entre los años 2000 y 2007, las acciones armadas en contra de la infraestructura petrolera aumentaron, coincidiendo con el periodo de intensificación del conflicto armado en Colombia⁴.</p> <p>Otro elemento que refleja que esta modalidad de violencia en la que el ambiente se ha visto notoriamente afectado constituye una estrategia de guerra es que “los ataques a la infraestructura petrolera siguen los patrones de concentración geográfica del conflicto armado⁵. Esto se expresa en que, del total de 3.567 acciones armadas contra la infraestructura petrolera, el 48% se concentraron en ocho municipios: Orito, Arauquita, Saravena, Valle del Guamuez, Tibú, San Miguel, Teorama y Puerto Caicedo.</p> <p>¹ Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/codhes-web.pdf ² El informe define como infraestructura de hidrocarburos “todos aquellos equipamientos logísticos que intervienen en la cadena de valor de la producción (petróleo crudo, gas, nafta y propano, entre otros)” ³ <i>Ibidem</i>. ⁴ <i>Ibidem</i>. ⁵ <i>Ibidem</i>.</p>
<p>En relación con la <i>deforestación</i>, es posible señalar -siguiendo a Molina, Chavarro y Guzmán- que esta es consecuencia de actividades como “las praderizaciones con el fin de acaparar tierras; el reemplazo de bosques por cultivos [de uso] ilícito, principalmente de coca; prácticas antiéticas y desmedidas de ganadería extensiva; la tala ilegal para el tráfico de madera; la explotación minera, principalmente la ilegal (...)”⁶, entre otras prácticas características del conflicto armado colombiano.</p> <p>Por otro lado, un efecto no previsto de la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre la extinta guerrilla de las FARC-EP y el gobierno nacional ha sido el vacío de poder en muchos de los territorios que antes estaban bajo control de ese grupo armado. Tras su retirada, dichos territorios quedaron expuestos a los intereses de otros actores armados. Como resultado, zonas donde antes era inviable cualquier actividad comenzaron a sufrir procesos de deforestación⁷.</p> <p>Sobre la deforestación, también es posible identificar una relación entre esta forma de afectación al ambiente y la concentración geográfica del conflicto. Ello se expresa en que, de acuerdo con el primer boletín del IDEAM del 2021 el 70% de la deforestación, se concentró en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta, Putumayo y Antioquia⁸. Asimismo, se expresa en que de las 6.800 hectáreas deforestadas reportadas en el segundo boletín del IDEAM en el 2021, el 76% se concentraron en el departamento de Norte de Santander⁹.</p> <p>Respecto de la <i>minería</i>, la Fundación Ideas para la Paz¹⁰ señala que existen, al menos, dos modos en que la minería y los actores armados ilegales se relacionan: una directa y otra indirecta.</p> <p>La primera, hace referencia a los escenarios en que estos grupos tienen dominio sobre la actividad minera, “invierten en la maquinaria y equipos necesarios para la extracción (retroexcavadoras, dragas, dragones), explotan las minas por medio de contratación de mano de obra local y traída de otras regiones, promueven la extracción mecanizada de minerales y tienen participación directa en la comercialización mediante la compra e intermediación entre los mineros y los comercializadores por medio de empresas</p> <p>⁶ Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-65862022000401086 ⁷ <i>Ibidem</i>. ⁸ Disponible en: https://www.ideam.gov.co/documents/10182/113437783/Presentacion_Deforestacion2020_SMBYC-IDEAM.pdf/8ea7473e-3393-4942-8b75-88967ac12a19 ⁹ <i>Ibidem</i>. ¹⁰ Disponible en: https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2021-07/como-se-relacionan-los-grupos-armados-con-la-mineria-de-oro</p>	<p>fachada, compraventas y otros mecanismos¹¹. En este primer escenario, sostiene la FIP citando a Massé y Camargo, también es común que los actores armados ilegales, acudan a estas empresas fachada, para subcontratar títulos mineros legales para explotarlos y lavar dinero¹².</p> <p>Como ejemplos de este primer modo de relación entre la minería y los actores armados ilegales la FIP señala la estructura disidente del Frente Acacio Medina en Guainía, Vaupés y Venezuela y el Ejército de Liberación Nacional. El primero, no sólo ejerce control directo en la extracción de oro y otros minerales, sino también está vinculado en la comercialización y transporte de estos, desde Venezuela. El segundo por su parte, en departamentos como el Chocó, ejerce un importante control en la extracción de oro¹³.</p> <p>La segunda forma en que estos grupos se relacionan con la minería hace referencia a aquellos escenarios en que estos no intervienen en la extracción de los minerales, pero obtienen beneficios directos de su extracción. A modo de ilustración, la FIP señala el caso del Bajo Cauca, donde las estructuras armadas “no cuentan con la estabilidad y los recursos necesarios para controlar directamente la minería”, pero se benefician de la explotación de oro mediante extorsiones o “vacunas” a los mineros.</p> <p>Dicho relacionamiento entre nuestro conflicto armado y la minería adquiere especial relevancia al tomar en consideración que, de acuerdo con un informe de diciembre de 2024 de la Procuraduría General de la Nación, 29 de los 32 departamentos de Colombia se ven afectados por la Minería Ilegal y la contaminación de fuentes hídricas por el uso de mercurio que esta implica¹⁴. Asimismo, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la UNODC, la minería de oro de aluvión afecta más de 94.000 hectáreas, “siendo la explotación ilícita responsable del 73 % de esta actividad, lo que agrava la contaminación por mercurio y la deforestación”¹⁵.</p> <p>En relación con esta problemática, entre noviembre y diciembre de 2024, la Procuraduría General de la Nación, la Organización Pure Earth y la Embajada de Estados Unidos en Colombia, realizaron siete campañas de muestras que arrojaron como resultado alarmantes niveles de mercurio, plomo y arsénico superiores a los</p> <p>¹¹ <i>Ibidem</i>. ¹² <i>Ibidem</i>. ¹³ <i>Ibidem</i>. ¹⁴ Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/Pages/mineria-ilegal-afecta-29-departamentos-colombia-informe-procuraduria.aspx ¹⁵ Disponible en: https://www.pureearth.org/wp-content/uploads/2025/01/Informe-Nacional-Mineria-Ilegal-y-Contaminacion-por-Mercurio-en-Colombia-2.pdf</p>

límites permisibles en varios departamentos colombianos, llegando hasta 4.500 ppm el cálculo de concentraciones de mercurio¹⁶. Entre las áreas más afectadas, el informe señala el Bajo Cauca, el Sur de Bolívar y el Sur de Córdoba; regiones duramente impactadas por el conflicto armado.



Fuente: Informe Nacional: Minería Ilegal y Contaminación por Mercurio en Colombia¹⁷

Del mismo modo, se ha podido evidenciar que los animales han sido instrumentalizados por parte de los actores armados legales e ilegales que han participado del conflicto y que, al tiempo, han sido objeto de ataques directos por parte de estos. Como se profundiza con mayor detalle en apartados posteriores, los animales han sido utilizados en actividades bélicas para el transporte de armas y explosivos, siendo expuestos a entornos de alto riesgo o, incluso, muriendo en medio de dicha actividad.

Asimismo, en el marco de la ruralidad, han sido víctimas de minas antipersonal, bombardeos, desplazamientos forzados y envenenamientos intencionales, ya sea como represalia contra las comunidades o como estrategia de control territorial. De otro lado, es importante recordar que la guerra también ha alterado los ecosistemas que sostienen a la fauna silvestre, quienes han visto afectado su hábitat, su fuente de alimento y sus rutas migratorias, siendo obligadas a desplazarse o a enfrentar condiciones letales.

¹⁶ Partes por millón: indica la concentración de una sustancia (como el mercurio) en otra
¹⁷ Disponible en: <https://www.pureearth.org/informe-nacional-destaca-impacto-de-la-mineria-ilegal-y-contaminacion-por-mercurio-en-colombia/>

Dichos aspectos, son de suma importancia si se tiene en cuenta que Colombia es uno de los países más biodiversos del mundo, con más de 50.000 especies registradas, con 311 tipos de ecosistemas continentales y marinos y un 53% del territorio cubierto por diversos tipos de bosques¹⁸. Es así como el conflicto armado, ha significado el silencioso exterminio de fauna en territorios estratégicos como la Amazonia, el Pacífico y los Andes.

Pese a esta realidad, el arduo camino hacia la ampliación de la noción de “víctima” (inicialmente consideradas como tal los civiles no participantes de las hostilidades, luego también los combatientes y de manera posterior los sujetos colectivos) no necesariamente ha cobijado a la naturaleza y los animales. Por el contrario, las formas de vida no humanas han sido precariamente consideradas en marcos de justicia transicional, de reparación y de memoria.

Esta exclusión se explica, en parte, por el hecho de que durante los periodos más crudos del conflicto armado -esto es, entre las décadas de 1980, 1990 y comienzos de los 2000- no existían discusiones jurídicas sólidas en torno a la sintiencia animal. Lo anterior, pese a que ya existía la Ley 84 de 1989 – Estatuto Nacional de Protección de los Animales y que la Constitución Política de 1991 ya era proclamada como una *Constitución Verde*, por su enfoque ecológico.

La promulgación de la Ley 1774 de 2016 -que reconoce a los animales como seres sintientes- y la Ley 2111 de 2021 -que fortalece las sanciones penales por delitos ambientales- llegó mucho después del recrudescimiento del conflicto, significando que una buena parte de las conductas que han dado paso a la victimización de la naturaleza y el ambiente en el conflicto armado, se encuentren sin análisis y sin sanción.

Continuar en un escenario de olvido, no solo invisibiliza su padecimiento, sino que perpetúa (*primero*) un modelo antropocéntrico de justicia que desconoce el valor intrínseco de la vida no humana y (*segundo*) su instrumentalización como medio y como método de hacer la guerra en medio de nuestro inacabado conflicto armado. Ello, como consecuencia de que actualmente no se cuenta con disposiciones normativas que ordenen la caracterización de los daños a la naturaleza y a los animales, ni su reparación y, mucho menos, la sanción de su instrumentalización.

Con fundamento en ello, no sólo es preciso que sea reconocida su condición de víctimas, sino también la adopción de enfoques de reconocimiento de derechos y por

¹⁸ Disponible en: https://international-review.icrc.org/articles/addressing-environmental-damages-in-contexts-of-armed-conflict-colombia-925?utm_source=chatgpt.com

tanto de justicia ambiental y animal, que garanticen la recuperación de los ecosistemas, que fomenten su salvaguarda y que protejan la vida de los animales. Avanzar hacia una justicia ecológica en Colombia, precisa ampliar la noción de víctima e integrar en el análisis la reparación a los animales y al entorno natural como víctimas de la guerra.

Lo anterior, sin embargo, sólo es posible si (como segundo elemento) se cuenta con un marco jurídico que salde las dificultades que ha presentado la justicia transicional tanto en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz como en el marco del Sistema de Justicia y Paz, a la hora de abordar de manera integral las consecuencias del conflicto armado.

Reconocer esta deuda histórica es fundamental, especialmente si se tiene en cuenta que el conflicto armado colombiano es un conflicto inacabado. No es ética ni jurídicamente aceptable que la naturaleza y los animales continúen siendo ignorados y desprotegidos en medio de un escenario de violencia prolongada. Es así como, la adopción de mecanismos jurídicos como los propuestos en el presente proyecto de ley, además de permitir visibilizar las afectaciones a la naturaleza y los animales en el marco del conflicto armado, garantizan una mayor coherencia con mandatos constitucionales como los deberes de salvaguardar el ambiente y garantizar el bienestar y la protección animal.

b. Marco Jurídico

El mandato de salvaguardar la naturaleza y los animales por parte del ordenamiento jurídico colombiano reviste tal importancia que cuenta con rango constitucional. Producto de la interpretación realizada por parte de la Corte Constitucional respecto de nuestra carta, se ha concluido que esta se caracteriza por ser una Constitución Verde o Ecológica. Asimismo, en relación con el cuidado de los animales y la naturaleza, el Tribunal Constitucional ha precisado que el deber de protección de los primeros ha sido derivado de los deberes de protección de la segunda.

De este modo, adquiere especial relevancia destacar los **artículos 8, 80, 95 y 79 superiores** que, en *primer lugar*, establecen que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. En *segundo lugar*, disponen como deber del Estado la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, así como la reparación de los daños ocasionados por estas situaciones. En *tercer lugar*, consagran como deber de las personas y la ciudadanía en general, el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país, en aras de velar por la conservación de un ambiente sano y, en *cuarto lugar*, establecen que corresponde al

Estado la protección de la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica.

Para el caso que nos ocupa, dichos mandatos constitucionales, han sido acatados en el rango legal mediante un número importante de disposiciones normativas, entre las que se destaca la **Ley 1774 de 2016**, de acuerdo con la cual los animales, como seres sintientes, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos y, en razón de ello, tipifica como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato de animales.

Dicha normativa, constituye un hito fundamental en la defensa de la protección y el bienestar animal. Hasta la entrada en vigencia de esta ley, el Código Penal colombiano no contemplaba el maltrato animal como conducta típica, generando un importante vacío legal que permitió que numerosas agresiones, la instrumentalización de los animales para la guerra y diferentes formas de violencia en su contra, quedaran en la impunidad. Es así como es posible sostener que los periodos más cruentos del conflicto se desarrollaron en el marco de la desprotección casi total en materia de defensa animal, debido a que los daños cometidos contra seres sintientes no sólo fueron ignorados institucionalmente, sino que tampoco fueron considerados delitos. De este modo, esta ley no sólo es relevante por su contenido, sino por marcar un punto de quiebre en una larga historia de omisión legislativa, producto de la cual las prácticas violentas contra animales gozaron de impunidad.

De igual forma, se puede observar que estos mandatos constitucionales han sido parcialmente considerados mediante la tipificación de una conducta en la que la naturaleza puede resultar afectada en el contexto de un conflicto armado, como lo establece el **artículo 164 del Código Penal** colombiano. Dicho artículo sanciona el uso de métodos o medios diseñados para causar daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente en el marco de un conflicto armado.

Este tipo penal también puede interpretarse como una materialización de lo que el Comité Internacional de la Cruz Roja ha definido en la **Norma 45** de las normas consuetudinarias del Derecho Internacional Humanitario:

“Norma 45. Queda prohibido el empleo de métodos de guerra concebidos para causar, o de los cuales quepa prever que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural. La destrucción del medio ambiente natural no puede usarse como arma”¹⁹

¹⁹ Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/customary-law-rules-spa.pdf>

No obstante, dicha salvaguarda no se ha materializado, por ejemplo, en la incorporación explícita de la prohibición del uso de armas trampa vinculadas a animales vivos o muertos, tal como lo establece el **Protocolo II de la Convención sobre armas convencionales excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, relativo a minas, armas trampa y otros artefactos**. Por el contrario, el artículo 142 del Código Penal se limita a prohibir, en el marco de conflictos armados, el uso de medios y métodos de guerra destinados a causar sufrimientos innecesarios, pérdidas superfluas o daños indebidos (a personas).

Por su parte, los jueces de la República, siguiendo con la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional respecto de los deberes de proteger a la naturaleza y los animales, han abonado el camino mediante pronunciamientos jurisprudenciales que dan cuenta del reconocimiento cada vez más fuerte de la naturaleza y los animales en el ordenamiento jurídico colombiano. Es así cómo es posible referir algunos pronunciamientos jurisprudenciales que dan cuenta de la importancia de la naturaleza y los animales en el ordenamiento jurídico colombiano:

En primer lugar, destaca la **Sentencia T-411 de 1992**, con ocasión a la cual, la Corte Constitucional precisó que la defensa del ambiente no sólo constituye un objetivo primordial dentro de la estructura de nuestro Estado Social de Derecho, sino que, además, integra de forma esencial, el espíritu sobre el que se gesta toda la Constitución Política²⁰.

En segundo lugar, es importante referir la **Sentencia C-126 de 1998**²¹, en la que se precisa qué elementos conforman el carácter ecológico de nuestra Constitución: *primero*, la protección del ambiente como un principio que irradia todo el orden jurídico y que se encuentra en cabeza del Estado; *segundo*, el reconocimiento del derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y que es exigible por diversas vías judiciales; *tercero*, la existencia de un conjunto de obligaciones en cabeza de las autoridades y los particulares, para la salvaguarda de la naturaleza y sus componentes, entre los cuales, por supuesto, se encuentran los animales.

En tercer lugar, destaca la **Sentencia C-595 de 2010**, mediante la cual la Corte Constitucional advirtió su preocupación por la salvaguarda de todos los elementos de la naturaleza. Entre tales elementos no sólo se encuentran los seres humanos, sino, además, los bosques, páramos, ríos, montañas y, por supuesto, los animales. Esto, "(...)

²⁰ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-411-92.htm>
²¹ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-126-98.htm>

no por el papel que representan para la supervivencia del ser humano, sino principalmente como sujetos de derechos individualizables al tratarse de seres vivos"²².

En cuarto lugar, mediante la **Sentencia C-666 de 2010**, el tribunal constitucional precisó el relacionamiento existente entre el deber constitucional de protección al ambiente y la salvaguarda de los animales, en el entendido de que *ambiente* es un concepto complejo que "(...) involucra los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentran en el territorio colombiano (...)"²³. Adicionalmente, establece que el deber de protección de estos elementos es transversal al sistema constitucional y se traduce en actitudes empáticas de la sociedad y el acomodamiento del modo de vida en que esta se desarrolle conforme con la naturaleza, "(...) de manera que la protección del medio ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas".

Finalmente, también desde la labor judicial, es importante referir el reconocimiento de la subjetividad jurídica de la naturaleza y la insistencia, por parte de las altas cortes, de la necesidad de desarrollar mecanismos certeros tendientes a garantizar la protección de los animales, como parte del deber constitucional de cuidado del ambiente.

En relación con este aspecto, es importante referir la **Sentencia T-622 de 2016**, con ocasión de la cual la Corte Constitucional reconoció al Río Atrato como un sujeto de derechos. Asimismo, advierte sobre la importancia de que el constitucionalismo contemporáneo logre la salvaguarda efectiva de la naturaleza, la cultura y las diferentes formas de vida asociadas a la misma. Plantea como reto del constitucionalismo, no partir ya de una mirada utilitarista material, genética o productiva en beneficio del ser humano, sino considerar que "(...) al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades"²⁴

Asimismo, es posible referir el **Fallo No. 38** de la Sala Cuarta Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín a través de la cual este despacho reconoció la subjetividad jurídica del río Cauca y el **Fallo del 09 de agosto de 2019 Exp. 15238**

²² Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm>
²³ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-666-10.htm>
²⁴ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

3333 002 2018 00016 01 del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante el cual reconoció al Páramo de Pisba como sujeto de derechos.

Finalmente, es posible referir la Sentencia de Tutela **STC4360 de 2018** de la Corte Suprema de Justicia (MP. Luis Armando Tolosa Villabona), con ocasión del cual la Amazonía fue reconocida como sujeto de derechos y se ordenó a distintas autoridades estatales la formulación de planes de acción en el corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la deforestación en los ecosistemas de la selva amazónica²⁵.

Con fundamento en lo anterior, entonces, es posible sostener que el marco jurídico colombiano al asignar rango constitucional a los deberes de protección de la naturaleza y de los animales, ha ofrecido una base importante que ha abierto paso a medidas como el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos y de los animales como sujetos de especial protección, en tanto son seres sintientes.

No obstante, tales reconocimientos resultan insuficientes frente al escenario en el que se ha desarrollado el conflicto armado en Colombia, y en el que los animales y la naturaleza han sido víctimas silenciosas de actos profundamente violentos. Esto, en el entendido de que no existen antecedentes jurídicos puntuales en los que se haya abordado de manera integral, sistemática y especializada el daño ambiental y a la fauna en el marco del conflicto armado. Lo anterior, sin perjuicio de desconocer -como se profundiza en páginas posteriores- el importante avance de Justicia y Paz en el reconocimiento del río Magdalena como víctima del líder paramilitar Ramón Iasaza y de la Jurisdicción Especial para la Paz al acreditar como víctimas al territorio sagrado awá y al río Cauca en medio de los Macrocasos 002 y 005. Ello, debido a que estas acciones judiciales, hasta ahora, han sido aisladas y, en muchos casos, centradas en la protección de derechos humanos y no necesariamente de la naturaleza y los animales.

De otro lado, mediante la acción de reparación directa, por ejemplo, se ha resarcido daños materiales o patrimoniales a personas y comunidades, sin desarrollar con suficiencia la dimensión ecológica del daño ni reconocer a la naturaleza o los animales como víctimas de la guerra. Dichas omisiones han impedido que se active un verdadero proceso de reparación ecosistémica que responda a la magnitud de los impactos sufridos por ríos, bosques, suelos, fauna y flora, como consecuencia del conflicto armado.

²⁵ Disponible en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>

En este contexto, lo propuesto mediante el presente proyecto de ley no sólo permite robustecer el cumplimiento de los mandatos constitucionales previamente referidos, en armonía con las interpretaciones que de los mismos ha hecho el Tribunal Constitucional, sino que, además, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico, mandatos del Derecho Internacional Humanitario como los referidos en el Protocolo II de la Convención sobre armas convencionales excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, relativo a minas, armas trampa y otros artefactos, en aras de ampliar el marco de protección a la naturaleza y los animales en el marco del conflicto.

c. Naturaleza y animales en el conflicto armado colombiano

A lo largo del conflicto armado, la violencia no solo ha afectado a los seres humanos, sino también a la naturaleza y a los animales como especies y también en su condición de individuos. Estos últimos, han sido víctimas silenciosas de la guerra, en el marco de la destrucción de ecosistemas, del desplazamiento forzado de especies, del uso de animales en operaciones militares y el envenenamiento de fuentes hídricas, entre otras modalidades.

Cada vez que se produce un enfrentamiento armado o una operación militar en campo abierto, los impactos sobre los ecosistemas suelen ser mencionados de manera superficial o registrados en los medios de comunicación como un elemento secundario dentro del relato noticioso, sin que se les otorgue la atención o el rigor que su gravedad merece. La documentación, cuantificación y análisis de los daños ecológicos -incluyendo la afectación de hábitats, la mutilación y desplazamiento de animales, así como las muertes directas de individuos de la fauna silvestre y doméstica- no ha constituido una prioridad para el Estado colombiano.

Dicha omisión, obedece a múltiples causas, entre las que es posible señalar la ausencia de protocolos institucionales específicos para la evaluación entre las diferentes entidades a cargo de la protección del ambiente, el sector defensa y la rama judicial; el enfoque antropocéntrico dominante en la comprensión del conflicto armado; y la carencia de herramientas institucionales, jurídicas y técnicas que permitan identificar responsabilidades y activar procesos de reparación ecológica con base en criterios científicos.

En consecuencia, los daños causados a la naturaleza y al ambiente, continúan siendo abordados como externalidades, como consecuencias colaterales, careciendo de registro sistemático y de mecanismos efectivos para su prevención y su reparación.

Las asociaciones de pescadores, campesinos, indígenas y afrocolombianos, así como las organizaciones dedicadas a la promoción de los derechos de los animales, han realizado una importante labor con el fin de visibilizar el papel de los animales en el conflicto. Esta temática, lamentablemente no ha tenido gran eco en el debate nacional, pero cada día es más cuestionado a partir de la ocurrencia hechos particulares que han dejado ver la tragedia animal detrás de la violencia y que han sido reseñados por los medios de comunicación. Estos hechos, sin embargo, no han permitido dimensionar el incalculable número de víctimas animales y los altísimos costos y daños ambientales sobre ecosistemas estratégicos que han quedado en medio de la guerra.

A continuación, se refieren algunos casos que permiten vislumbrar la deuda histórica que, como sociedad y como Estado, tenemos con los animales y la naturaleza y que dan cuenta de la importancia de reconocerles como víctimas del conflicto armado, de cuestionarnos su uso despiadado como armas de guerra, de identificar los daños padecidos y de garantizar mecanismos para su reparación y para su reconocimiento. Lo anterior, no sólo como acto de justicia ecológica, sino como un paso fundamental hacia la garantía de la reparación integral y la construcción de la paz que involucre a todas las formas de vida.

i. Animales víctimas

1. 'Burro bomba' (Chalán, Sucre)

El 12 de marzo de 1996, a las 7:45pm, 15 guerrilleros de los Frentes 35 y 37 bloquearon las vías de acceso al municipio de Chalán (en el departamento de Sucre), acordonaron la zona y luego detonaron en la estación de policía un burro cargado de explosivos²⁶. En el acto, algunos policías murieron inmediatamente, el edificio quedó completamente destruido y, por supuesto, el burro murió. Además, cinco perros que vivían en la estación de policía fueron envenenados de manera previa, con el propósito de evitar que estos ladraran al ver al burro y alertaran a los uniformados.

Gilberto Jiménez Borja (ex guerrillero de las FARC) fue capturado en julio de 2005 y la justicia ordinaria lo halló responsable por participar en este atentado. Sin embargo, los cargos por los que fue procesado tuvieron que ver solo con el crimen de rebelión en concurso con homicidio múltiple gravado, siendo condenado a 26 años y 8 meses de prisión en calidad de coautor, nada se incluyó sobre los animales torturados y cruelmente asesinados²⁷. Para la fecha, el Código Penal adolece del reconocimiento de

²⁶ Disponible en: https://relatoria.jep.gov.co/documentos/providencias/7/1/Auto_TP-SA-1503_13-septiembre-2023.pdf

²⁷ Ibidem.

los animales como sujetos de protección y por tanto no tipificaba el delito de maltrato animal y menos el uso de animales como armas de guerra.

Posteriormente, el 28 de febrero de 2017, el señor Jiménez Borja solicitó ante el juzgado el otorgamiento de beneficios de la Ley 1820 de 2016 (sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales), producto de lo cual la amnistía de iure le fue negada y la JEP pasó a ser competente para pronunciarse sobre el beneficio solicitado.

En su decisión, la Sección de Apelaciones de la JEP estudió la instrumentalización de la cual fue objeto el burro cargado con explosivos, concluyendo que su uso se constituyó en el crimen de *perfidia*²⁸, debido a que no era esperable por parte de los uniformados de la policía que un animal constituyera un peligro para su vida y su integridad, haciendo que estos no se alertaran por su presencia. Sin embargo, el tribunal especial tan sólo reconoció como víctimas de este hecho a los policías fallecidos y heridos como consecuencia de la explosión, pero no dedicó línea alguna a pronunciarse sobre lo ocurrido con el burro y, mucho menos, con los perros envenenados.

Este fallo, además, priorizó aspectos como que la entrada en vigencia del Protocolo II a la Convención sobre armas convencionales (que prohíbe el uso de armas trampa sujetas a animales vivos o muertos) fue posterior a la ocurrencia de los hechos, sobre la clara victimización de los animales involucrados en este hecho. Adicionalmente, obvió considerarlos siquiera como *objetos civiles* y concluir la vulneración del *principio de distinción*²⁹.

Finalmente, tampoco se tuvieron en cuenta categorías del DIH como lo es el *principio de proporcionalidad*³⁰, que prohíbe el empleo de medios y métodos de guerra que sean excesivos en relación con la ventaja militar que se pretende obtener y, con fundamento en el cual, se habría podido considerar como excesivo el empleo de un animal para el transporte y detonación de explosivos y, aún más, el envenenamiento de otros cinco.

²⁸ "La prohibición de matar, de herir o de capturar a un adversario recurriendo a la perfidia es una norma general aplicable en caso de conflicto armado no internacional; en un conflicto armado no internacional, son perfidia los actos que apelen, con intención de engañar, la buena fe de un adversario para hacerle creer que tiene derecho a recibir o la obligación de otorgar la protección estipulada en las normas del derecho internacional humanitario aplicable en caso de conflicto no internacional"

Disponible en: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0250569X0000479a.pdf>

²⁹ Que establece que "Las partes en conflicto deben distinguir en todo momento entre la población y los combatientes. Los ataques deben ser dirigidos únicamente contra los combatientes y no contra la población civil. Se hará también distinción entre los bienes civiles y los objetivos militares"

³⁰ Norma 14. "Queda prohibido lanzar un ataque cuando sea de prever que cause incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil o ambas cosas, que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista"

Este caso, entonces, no solo se evidencia el nivel de crueldad que ha afectado a los animales durante el conflicto armado, sino que también ilustra la urgencia de establecer marcos jurídicos que les reconozcan como víctimas y prohíba su uso durante la guerra. La falta de este reconocimiento no solo invisibiliza el sufrimiento y la destrucción que han padecido, sino que también impide que hechos como este sean considerados dentro del análisis de la macrocriminalidad que realizan los jueces de la República.

2. 'Caballo bomba' (Chita, Boyacá)

El 10 de septiembre de 2003 a la 1:30 pm, miembros del frente 45 de la extinta guerrilla FARC-EP detonaron, en el municipio de Chita (Boyacá) un caballo que estaba cargado de explosivos, causando la muerte de ocho personas (entre ellas, un niño), la destrucción de varios inmuebles y, por supuesto, del animal³¹. Según fue referido por la comunidad, un grupo de subversivos obligó a un campesino a llevar al animal al parque principal del municipio, quien una vez lo llevó hasta este punto, huyó del lugar. El animal estuvo dando vueltas por las calles del pueblo durante varios minutos, antes de ser detonada la carga que este llevaba³².

Por estos hechos, Antonio Alarcón Guevara, fue condenado por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Santa Rosa de Viterbo a 40 años de prisión, como coautor de los delitos de homicidio en persona protegida en concurso homogéneo y heterogéneo con la conducta punible de tentativa de homicidio en persona protegida, rebelión, terrorismo y destrucción de bienes protegidos³³.

Adicionalmente, se demandó a la Nación³⁴ mediante acción de reparación directa instaurada por Jesús María Ruiz Murillo y otros familiares de las víctimas humanas de este acto y propietarios de los bienes afectados por la explosión. En su estudio, el Consejo de Estado recordó que los únicos títulos por los cuales puede imputarse responsabilidad al Estado por actos violentos de terceros son las falla en el servicio, el riesgo excepcional o el daño especial. Con ocasión a este atentado se concluyó que, si bien, se configuró un daño, desde el punto de vista del riesgo excepcional, este no es

³¹ Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1002007>

³² Ibidem.

³³ Disponible en:

[https://www.ramajudicial.gov.co/documents/6342228/0/EXCLUSION+DE+LISTA+3524+ANTONIO+ALARC%C3%93N+GUEVARA+\(1\).pdf/c2cbbfed-3a0b-4111-b3b0-b529ca602a9a](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/6342228/0/EXCLUSION+DE+LISTA+3524+ANTONIO+ALARC%C3%93N+GUEVARA+(1).pdf/c2cbbfed-3a0b-4111-b3b0-b529ca602a9a)

³⁴ Disponible en:

[https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/GravesViolaciones_2023/15001-23-31-000-2005-02787-01\(61677\).pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/DOCTRINA/TEXTOS_COMPLETOS/GravesViolaciones_2023/15001-23-31-000-2005-02787-01(61677).pdf)

imputable a la Nación porque se trató de un ataque indiscriminado contra la población y no se dirigió contra un objetivo claramente estatal.

De las anteriores decisiones judiciales es posible identificar que, en sus estudios, los jueces y tribunales que conocieron de la denuncia y demanda referidas previamente, pasaron por alto tanto la consideración del daño a la vida del animal instrumentalizado para este acto delictivo, como su consideración *siquiera* como objeto (considerándolo como parte del patrimonio de alguien, como un bien mueble afectado o como un objeto civil respecto del cual no se cumplió el principio de distinción establecido por el DIH). Asimismo, en el caso del proceso penal adelantado contra Antonio Alarcón, es evidente que no se condenó el uso de armas trampas sujetas a animales vivos o muertos, prohibidas por el *Protocolo II de la Convención sobre armas convencionales excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, relativo a minas, armas trampa y otros artefactos*, pese a que los hechos ocurrieron en el año 2003 y la referida norma internacional fue ratificada por Colombia en el año 2000.

Dichos estudios y decisiones no obedecen a algo distinto sino a la ausencia de un marco normativo que hubiese permitido a la autoridad judicial la inclusión, en sus estudios, de los daños padecidos por la naturaleza y los animales en el marco de un acto de naturaleza violenta. Esta situación, entonces, refuerza la necesidad de incluirlos mediante su consideración como víctimas, el establecimiento de obligaciones para su reparación y, en suma, la sanción de actos que les victimicen en el marco del conflicto armado.

3. "Caballo bomba" (Valdivia, Antioquia)

De manera reciente, el pasado 09 de julio de 2025, se registró un atentado en el municipio de Valdivia (Antioquia), en el que un burro fue utilizado como medio para transportar explosivos y detonar una carga dirigida contra tropas del Ejército Nacional³⁵. El ataque, atribuido al Ejército de Liberación Nacional, fue ampliamente documentado por medios de comunicación nacionales y regionales, los cuales informaron que el hecho dejó como saldo la muerte de un subteniente y heridas a dos soldados.

No obstante, ninguno de los relatos noticiosos, hizo referencia alguna al animal utilizado como artefacto, cuyo asesinato, además de representar una acción cruel y degradante,

³⁵ Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/10/gobernador-de-antioquia-revela-la-identidad-del-presunto-responsable-del-burro-bomba-que-dejo-un-muerto-y-dos-heridos-seria-cabecilla-del-eln/>

constituye una expresión alarmante de la instrumentalización de estos seres sintientes en el marco del conflicto armado.

Hechos como estos, reflejan que la omisión de la dignidad de los animales en escenarios bélicos no sólo continúa siendo una práctica cotidiana del inacabado conflicto armado colombiano, sino además que goza de desinterés. Los animales continúan siendo reducidos a meros objetos al servicio de la guerra.

Mientras la muerte de los soldados fue debidamente reconocida y rechazada por las autoridades, la del burro no fue siquiera registrada como un daño a considerar, perpetuando así la invisibilidad de los animales como víctimas de nuestro conflicto armado y reafirmando la necesidad de un marco legal como el propuesto en el presente proyecto de ley.

4. Animales víctimas de minas antipersonal.

En el 2016, Colombia era el segundo país del mundo con más víctimas de minas antipersonal y remanentes explosivos de guerra, siendo superado tan sólo por Afganistán³⁶. De igual modo, el Ministerio de Defensa señaló que en el 2024 el uso de las minas antipersonal por parte de los grupos armados ilegales, aumentó. Con corte al 20 de noviembre, se reportó el desmantelamiento de más del doble de artefactos desmantelados en el 2023. Esto es, mientras en 2023 se desmantelaron 2.800 de estos explosivos, de enero a noviembre de 2024 se desmantelaron 4.471³⁷.

Asimismo, en el 2024, el Comité Internacional de la Cruz Roja³⁸ señaló que Colombia registró más de 190 víctimas de minas antipersonal. Dicho reporte diferencia entre personas civiles, integrantes de la Fuerza Pública e integrantes de grupos armados ilegales, pero no refiere información alguna respecto de los animales afectados por estos artefactos.

Lo anterior, sin embargo, no es resultado de la ausencia de animales víctimas de estos explosivos. Por el contrario, el ejercicio realizado por diferentes medios de comunicación da cuenta de que otro de los modos en que los animales han sido víctimas

³⁶ Disponible en: <https://centrodehistoriahistorica.gov.co/colombia-registra-9-823-victimas-de-minas-antipersonal/#:~:text=A%20finales%20de%202016%2C%20Colombia,explosivos%20en%20la%20fuerza%20p%C3%ABlica>.

³⁷ Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/12/05/dante-perro-antiexplosivo-y-su-guia-fueron-victimas-de-una-mina-antipersona-en-anori-antioquia/>

³⁸ Disponible en: <https://www.icrc.org/es/articulo/la-situacion-humanitaria-en-colombia-ha-seguido-deteriorandose-en-2024>

del conflicto armado colombiano, es a través de las minas antipersonal dispersas por diferentes puntos del territorio nacional.

Un primer caso que es posible referir, es el de Dante, un perro de cuatro años, integrante del Batallón de Ingenieros No. 14 del Ejército Nacional. De acuerdo con Infobae³⁹, el 04 de diciembre de 2024, el animal y su compañero soldado, resultaron heridos tras la explosión de una mina antipersonal en el municipio de Anorí (Antioquia). Entre las heridas registradas en el animal, las Fuerzas Militares reportaron que "(...) se encontraba con múltiples hemorragias en la región maxilar y en el lado derecho de su rostro"⁴⁰.

Por otro lado, se puede señalar el reporte realizado por Blu Radio en julio de 2024⁴¹, de acuerdo con el cual, "cerdos, vacas y perros han resultado afectados con la instalación de artefactos explosivos en una zona de reserva campesina, en San Vicente del Caguán, en Caquetá". Las comunidades de la región reportaron graves afectaciones a más de siete animales, entre ellos, vacas, cerdos y perros⁴². También en julio de 2024, circuló a través de redes sociales la fotografía de un perro víctima de una mina antipersonal en el municipio de San Vicente del Caguán, producto de la cual perdió una de sus patas⁴³.

Asimismo, en agosto de 2023, Primera Voz⁴⁴ reportó el caso de **Thanos**, un canino antiexplosivos que falleció tras pisar una mina antipersonal en el municipio de Argelia (Cauca), mientras realizaba labores de búsqueda en el marco de actividades de desminado humanitario adelantado por el Ejército Nacional.

En julio de 2020, Noticias RCN narró el caso de **Iker**⁴⁵, un perro del ejército que, por culpa de una mina antipersonal, perdió una pata y en cuyo honor un empresario donó seis ambulancias veterinarias, para la atención de caninos del Ejército que sean afectados por estos artefactos.

³⁹ Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/12/05/dante-perro-antiexplosivo-y-su-guia-fueron-victimas-de-una-mina-antipersona-en-anori-antioquia/>

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Disponible en: <https://www.bluradio.com/nacion/animales-domesticos-y-de-finca-san-las-nuevas-victimas-de-minas-antipersonal-en-caqueta-rg10>

⁴² Ibidem.

⁴³ Disponible en: <https://x.com/PlataformaALTO/status/1814109358084751531>

⁴⁴ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rdH2yW5vd4>

⁴⁵ Disponible en: <https://www.noticiasrcn.com/colombia/perro-del-ejercito-victima-de-mina-antipersonal-recibio-seis-ambulancias-simbolicas-360164>

En febrero de 2017, Revista Semana relató el caso de Guillermo Murcia y sus dos perros: **Kaiser y Peligro**⁴⁶. La noche del 28 de noviembre de 2005, Guillermo debió huir de su casa en la zona rural de Fortul (Arauca), debido a un enfrentamiento entre las FARC y el Ejército Nacional. Mientras escapaba junto a su esposa, su hijo en brazos y sus dos perros, estos últimos pisaron minas antipersonales que les causaron la muerte: Kaiser falleció en la noche del 28 de noviembre y Peligro, en la mañana del 29.

En enero del 2016, el portal Perros de Búsqueda⁴⁷, reportó el caso de **Azabache**, un perro del ejército que fue alcanzado por el estallido de una mina antipersonal cuando, junto a un grupo de militares, patrullaba por el caserío Patio Bonito en el departamento del Cauca. En dicha ocasión, además, el portal también refirió que unos días antes, otro perro del ejército falleció debido a que piso una mina en el municipio de Suárez (Cauca).

De manera reciente, el 16 de julio de 2025, diferentes medios de comunicación nacionales refirieron el caso de Sansón, un perro del Ejército Nacional que salvó a 36 soldados en Yondó (Antioquia) tras detectar un artefacto explosivo⁴⁸. Pese a que el animal fue trasladado a una clínica veterinaria, luego de seis días de observación médica, falleció como resultado de las diferentes heridas recibidas.

De este modo, es posible advertir que las minas antipersonales en Colombia no solo han cobrado la vida de cientos de personas, sino también han tenido un inmenso impacto en los animales. Los casos documentados, muestran que perros, vacas, cerdos y otros seres sintientes han sido mutilados, han sufrido de manera infame o han perdido su vidas como consecuencia de estos explosivos. Su dolor, sin embargo, no consta en registros oficiales que permitan al Estado trazar rutas para la prevención de su victimización y, mucho menos, de medidas para su reparación.

5. Otras formas de victimización a animales

Tras estudios realizados por el equipo investigador de El Espectador, este medio ha documentado otras formas en que los animales han sido víctimas del conflicto armado colombiano.

En primer lugar, refiere este estudio que una de las modalidades mediante las cuales los animales han sido victimizados durante el conflicto armado, es el *desplazamiento*

⁴⁶ Disponible en: <https://www.semana.com/impacto/articulo/minas-antipersona-los-perros-salvaron-a-guillermo-murcia/36986/>

⁴⁷ Disponible en: <https://www.perrosdebusqueda.es/muere-un-perro-del-ejercito-al-pisar-una-mina/>

⁴⁸ Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/16/murio-sanson-el-perro-del-ejercito-que-salvo-a-36-soldados-en-yondo-tras-detectar-un-artefacto-explosivo/>

forzado. Sobre el particular, el informe⁴⁹ refiere que víctimas humanas del desplazamiento forzado cuentan que han debido abandonar no sólo sus tierras, sino también sus animales domesticados y de granja, debido a que sólo pudieron llevar consigo lo que tenían puesto.

Asimismo, en enero de 2024⁵⁰, este medio también denunció que en la comunidad de Negría, en Istmina (Chocó) cientos de familias tuvieron que desplazarse como consecuencia de diferentes enfrentamientos entre grupos armados de la región, ocasionando que perros, gatos y otros animales quedaran desamparados en las calles. Lo mismo ocurrió en la Unión (Chocó) en el 2021, donde, tras el desplazamiento forzado de cientos de personas como consecuencia del conflicto, "perros hambrientos y desesperados" fueron los únicos que quedaron en el municipio⁵¹.

Este informe también denuncia que, como parte de la estrategia de guerra de los actores armados ilegales en el conflicto, animales como vacas, caballos y demás animales de granja han sido heridos de muerte *en forma de venganza o amenaza* contra los pobladores de las comunidades que estos han querido desplazar⁵².

Asimismo, refiere el *envenenamiento* por parte de los actores armados ilegales a animales de fincas, con el fin de que evitar que estos advirtieran su presencia y, de este modo, evitar que los animales afectaran sus fines criminales.

Narra también el informe que a los animales también se les usó durante el conflicto *para torturar* a las personas, ya fuera en consideración de los lazos de afecto entre estos y las personas o como advertencia de prácticas que podrían realizarse a los humanos si no se cumplía con lo exigido por el grupo armado ilegal.

Finalmente, este informe señala afectaciones a la fauna silvestre como resultado de *bombardos* realizados por parte del Ejército Nacional durante sus operativos militares.

ii. Naturaleza víctima.

⁴⁹ Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/cartas-de-los-lectores/los-animales-las-victimas-silenciosas-del-conflicto-armado-social-y-cultural-del-pais/>

⁵⁰ Disponible en: <https://www.elespectador.com/la-red-zoocial/animales-victimas-del-conflicto-armado-mascotas-abandonados-por-guerra-en-choco-noticias-hoy/>

⁵¹ Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/en-union-choco-solo-quedaron-los-perros/>

⁵² Disponible en: <https://www.elespectador.com/la-red-zoocial/video-los-animales-victimas-del-conflicto-armado-que-no-han-sido-reconocidas/>

De acuerdo con la Revista de Análisis de Coyuntura de la Universidad Nacional de Colombia, "El Nuevo Topo"⁵³, existen, al menos, cinco modos en que el ambiente o la naturaleza ha sido victimizado durante el conflicto armado colombiano. El **primero**, hace referencia a los ataques al ambiente como estrategia de guerra, a partir de *daños a estructuras como oleoductos*, producto de lo cual fueron contaminadas fuentes hídricas, animales fueron sacrificados, suelos fueron envenenados y ecosistemas fueron deforestados⁵⁴.

En relación con esta primera modalidad de violencia, es importante recordar la *Masacre de Machuca* (Antioquia)⁵⁵, que se llevó a cabo el 18 de octubre de 1998 en el corregimiento de Machuca, municipio de Segovia (departamento de Antioquia), donde una carga explosiva accionada contra un oleoducto dinamitado por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) produjo un incendio que se extendió por el río Pocuné, acabando con la vida de 84 personas, pero también de cientos de animales, plantas y demás seres vivos presentes tanto en la selva como en el río. Asimismo, contaminó de manera importante el caudal de esta fuente hídrica.

Sobre el particular, este informe de la Universidad Nacional, refiere que entre 1986 y 2004, en Colombia se había ocasionado el derrame de por lo menos tres millones de barriles de petróleo sólo en el departamento de Arauca, afectando con ello, ríos, canales y ciénagas de la zona⁵⁶. Asimismo, refiere que, en el 2018, Ecopetrol reportó 107 ataques contra los dos principales oleoductos en el país: 89 a Caño Limón (Coveñas), 16 a la línea del Trasandino y dos a la infraestructura en Casanare⁵⁷.

Dentro de este mismo fenómeno, el informe de la Universidad Nacional llama la atención sobre una práctica habitual implementada principalmente por grupos paramilitares, referida a la *pesca con dinamita*. Como muestra de ello, el Centro Nacional de Memoria Histórica, en la crónica que documenta la vida de Lucho Arango (un líder pescador del Magdalena Medio)⁵⁸ refiere cómo las poblaciones ribereñas de esta región del país, emprendieron una dura lucha contra esta práctica fomentada por parte de grupos paramilitares cuyo único interés consistía en que los pescadores contaran con el dinero suficiente para pagar las extorsiones por ellos exigidas; razón por la cual

⁵³ Disponible en: https://bienestar.bogota.unal.edu.co/pgp/Publicaciones/el_nuevo_topo/nuevo_topo.html

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Disponible en: <https://centrodehistoriahistorica.gov.co/tag/machuca/>

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Disponible en: <https://centrodehistoriahistorica.gov.co/lucho-arango-el-defensor-de-la-pesca-artesanal/>

fomentaron en ellos la pesca con dinamita, señalando que mediante esta estrategia, los ingresos serían mayores.

Esta práctica no sólo no sólo cobró la vida de Lucho Arango (por su oposición a la práctica), sino también la puesta en riesgo de diferentes especies de peces del río Magdalena y el manatí, así como la contaminación de las aguas de este río y sus ciénagas.

El **segundo modo** señalado por la Universidad Nacional, hace referencia a la denominada "*enfermedad holandesa*", de acuerdo con la cual "en una región donde predomine económicamente el sector primario de la economía, habrá alto desempleo"⁵⁹. La relación de dicha "enfermedad" con nuestro conflicto, se expresa en que uno de los determinadores de esta cruda época, ha sido la falta de acceso a recursos por parte de las poblaciones, por lo que el narcotráfico y la minería ilegal se ubican entre las principales actividades financiadoras del conflicto, generando como consecuencia el aumento de la deforestación y la presencia de monocultivos con efectos nefastos en fuentes hídricas, bosques y selvas. Sobre el particular, este informe de la Universidad Nacional refiere un informe del PNUD, de acuerdo con el cual "en buena parte, el escenario geográfico del conflicto armado han sido las regiones que tienen un valor ambiental para Colombia"⁶⁰.

En **tercer lugar**, destacan que la respuesta del Estado a la lucha contrainsurgente también se ha caracterizado por implicar efectos negativos respecto del ambiente. Entre las estrategias del Estado, el informe señala la aspersión aérea de cultivos de uso ilícito con glifosato; práctica que no sólo pone en riesgo la salud humana, sino también atenta contra la calidad del agua, la salud de la tierra y, por supuesto, de los animales que habitan estos ecosistemas:

"(...) ha generado afectaciones a fuentes hídricas, cultivos de alimentos y por ende a la salud de los habitantes de zonas fumigadas, y asimismo ha posibilitado la deforestación, puesto que se siembran los cultivos en lugares diferentes a los fumigados mediante la tala de bosques"⁶¹

Como **cuarto modo de victimización**, este informe refiere que la naturaleza y los animales han sido víctimas de un daño moral, expresado en la existencia de transformaciones en las cosmovisiones de las poblaciones sobre ciertos elementos de

⁵⁹ Disponible en: https://bienestar.bogota.unal.edu.co/pgp/Publicaciones/el_nuevo_topo/nuevo_topo.html

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

la naturaleza. A modo de ilustración, refieren el caso de Puerto Torres (Caquetá) donde las comunidades han pasado a asociar los árboles de tamarindo, ceiba, palmeras y pipirigallo, con la guerra y la muerte.

Del mismo modo, refieren la estigmatización que padecen peces de los ríos Magdalena, Cauca y Atrato, debido a la instrumentalización de estos afluentes para la desaparición forzada de personas. En relación con este aspecto, el fallo de la Sala de Justicia y Paz de Bogotá contra el líder paramilitar Ramón Isaza, señala testimonios de las comunidades pescadoras del Magdalena Medio, que indican que muchas personas prefirieron no consumir peces de este río, debido al número de cadáveres arrojados al mismo, afectando no sólo la economía de los pescadores, sino también, el buen nombre de la fauna del río.

Igualmente, refieren el caso de los Montes de María, donde el tamarindo y el pipirigallo se convirtieron en símbolos de las masacres de El Salao y Las Brisas. Asimismo, en símbolos de la tortura y la desaparición.

Como **quinto daño** a la naturaleza, la Universidad Nacional refiere a interpretaciones realizadas por grupos indígenas de regiones como Naríño y Cauca, para quienes la naturaleza ha sido desprotegida como consecuencia de bombardeos, el derramamiento de sangre en territorios sagrados y enfrentamientos entre los diferentes actores armados.

En relación con este punto, es preciso advertir que será más fácil su comprensión cuando, en las páginas siguientes, se documenten las conclusiones a las que ha llegado la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en los macrocasos 02 y 05, en los cuales se ha acreditado como víctimas del conflicto armado a territorios sagrados indígenas y afros y al río Cauca.

Sin embargo, se adelanta que este tipo de daño hace referencia a que la violencia "(...) según indican las comunidades, genera que espíritus protectores de los animales y las plantas se marchen y dejen de cumplir sus labores de cuidado. De manera similar, señalan la desarmonización producida por la ocurrencia de homicidios en territorio sagrado. La comunidad wiwa, por ejemplo, indica que *por esta violencia nuestros padres espirituales que viven en el agua, los árboles, las plantas y las piedras ya se sienten muy poco*"⁶²

iii. Acreditación de la naturaleza como víctima del conflicto armado.

⁶² Ibidem.

Conscientes de los daños padecidos por la naturaleza, algunas instancias judiciales como la Jurisdicción Especial para la Paz y la Sala de Justicia y Paz del Tribunal de Bogotá han realizado reconocimientos sobre la victimización de ecosistemas como el río Magdalena, el río Cauca y el *Katsa Su* (territorio sagrado indígena awá); decisiones que, además de esporádicas, no han sido traducidas en la adopción de medidas como la delimitación de los daños padecidos por estos entes vivos y, mucho menos, estrategias para su reparación. Lo anterior, obviando que la destrucción de hábitats naturales y el sufrimiento infligido a seres sintientes, no puede ser un asunto ubicado en un segundo plano, carente de atención.

A continuación, se analizan los elementos que han caracterizado estos tres reconocimientos —el del río Magdalena, el río Cauca y el territorio sagrado indígena awá—, destacando su importancia y su papel como precedentes fundamentales para el presente proyecto de ley. Lo anterior, considerando su importancia para, como pretende esta iniciativa, promover la consideración de la naturaleza y los animales dentro del marco normativo referido al conflicto armado en Colombia.

1. Río Magdalena Víctima del Conflicto Armado.

En varios de los testimonios brindados por víctimas durante talleres en el Magdalena Medio el CNMH les preguntó: "¿qué le ha hecho la guerra al río Magdalena?" quienes estaban allí, respondieron: "¡nos lo han envenenado!"⁶³.

Con ocasión al fallo mediante el cual se determinó la responsabilidad del líder paramilitar Ramón Isaza Arango y otros 59 integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia por la comisión de diversos crímenes contra líderes sociales, campesinos, estudiantes, pescadores y demás habitantes del Magdalena Medio, en 2021 la Sala de Justicia y Paz del Tribunal de Bogotá reconoció al río Magdalena como víctima. De manera particular, reconoció al afluente como víctima del accionar delictivo de Isaza y demás integrantes de este bloque de las AUC⁶⁴.

Desde un enfoque *biocultural*, este tribunal concluyó la importancia de analizar la relación de las poblaciones ribereñas del río Magdalena con la naturaleza (materializada especialmente en el río) y su cultura. El despacho halló que las víctimas humanas de

⁶³ Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/6342228/30828903/acmm_compressed.pdf/7c28b995-aa4e-47aa-bfe4-0ded4f89be0b

⁶⁴ Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/6342228/30828903/acmm_compressed.pdf/7c28b995-aa4e-47aa-bfe4-0ded4f89be0b

<p>Isaza y sus subalternos se caracterizan por gozar de lo que Orlando Fals Borda denominó una <i>cultura anfibia</i>. Esta cultura, indicó el tribunal citando a Fals Borda, se expresa en el "(...) conjunto de conductas, creencias y prácticas relacionadas con el manejo del medio ambiente, las fuerzas productivas y las normas de producción agropecuaria, pesca, caza que prevalecen en la cuenca. Así mismo, está compuesta por elementos ideológicos en conexión con expresiones psicosociales, actitudes, prejuicios, supersticiones y leyendas asociadas a los ríos, caños, barrancos, laderas, playones, ciénagas y selvas fluviales"⁶⁵</p> <p>Producto de esta <i>cultura anfibia</i>, el tribunal consideró que los distintos vejámenes de los que fueron víctimas las poblaciones que habitan alrededor del río Magdalena afectaron el conjunto de elementos culturales y ambientales con los que habitan dichas personas y, en razón de ello, el río Magdalena también fue afectado de manera directa durante la comisión de crímenes por parte de las AUC del Magdalena Medio, debido a que:</p> <p>"(...) los efectos del conflicto armado no deben tratarse como afectaciones diferenciadas, unas sobre los ecosistemas y otras sobre las personas, sino que en la mayoría de los casos deben ser enfrentadas como complejas alteraciones en las dinámicas socioecológicas de las regiones en que se han desplegado patrones criminales sistemáticos por parte de organizaciones armadas al margen de la ley"⁶⁶</p> <p>El fallo refiere que los procesos a partir de los cuales la biodiversidad puede verse afectada, se denominan <i>motores de pérdida o motores de transformación</i> y se clasifican según la Evaluación de Ecosistemas del Milenio en <i>directos e indirectos</i>. Aclaró que "los primeros, incluyen factores naturales o humanos que causan cambios por influir directa e inequívocamente en los procesos de los ecosistemas; mientras que los segundos, operan de manera más difusa, alterando uno o más motores directos"⁶⁷</p> <p>En este sentido, el tribunal identificó un conjunto de daños de los cuáles ha sido víctima el río Magdalena, al menos, en lo que concierne al marco temporal de la presencia del líder paramilitar Ramón Izasa y los otros 59 postulados ante la Sala de Justicia y Paz, los cuales se constituyeron, principalmente en dos campos: primero, el <i>hecho físico-criminal</i> expresado en el lanzamiento de cadáveres y partes de cuerpos humanos al río; segundo, mediante la <i>vulneración integral</i> de derechos a comunidades a través del</p> <p>⁶⁵ Ibidem. Pág. 4794 ⁶⁶ Ibidem. Pág. 4818 ⁶⁷ Ibidem. Pág. 4817</p>	<p>desplazamiento forzado, el secuestro, etc. cuya consecuencia es la interrupción de la relación biocultural del río y sus pobladores.</p> <p>Adicional a los anteriores, en su intervención respecto de este caso, el Instituto Alexander Von Humboldt informó al tribunal que el río ha sido víctima de daños ecosistémicos en razón no sólo de su instrumentalización para el ocultamiento de cadáveres, sino además, como resultado de prácticas como la voladura de oleoductos, la deforestación, los monocultivos y la minería ilegal; prácticas ampliamente generalizadas durante el conflicto y que continúan siendo parte del día a día en la región⁶⁸.</p> <p>De igual modo, se halló que el río ha sido víctima de envenenamiento (ligado a la desaparición forzada de personas), del control territorial (uso del río en el marco de disputas entre los actores armados, quienes han pretendido controlar sus recursos y el acceso al mismo) y explotación desenfrenada (puesto que ha sido concebido como un mero recurso a explotar sin límite alguno)⁶⁹.</p> <p>Finalmente, el fallo llama la atención sobre el estado actual del afluente. Precisa que cambios como los usos del suelo, la contaminación de sus aguas y la alteración del relacionamiento de las comunidades con el mismo, han permitido que las dinámicas hídricas se desestabilicen, que haya un colapso en la explosión demográfica, en la inequidad social y demás limitaciones que inciden en las condiciones de vida de las comunidades humanas que despliegan su vida a partir de una <i>cultura anfibia</i>⁷⁰.</p> <p>Con fundamento en ello, el fallo concluye realizando un llamado a los tribunales ambientales que merece la pena trasladar al legislador. Se trata de la importancia de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico mecanismos que garanticen "(...) la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades"⁷¹</p> <p>⁶⁸ Ibidem. Pág. 4806 ⁶⁹ Ibidem. Pág. 4807 ⁷⁰ Ibidem. Pág. 4826 ⁷¹ Ibidem. Pág. 4847</p>
<p>Dicho llamado también cobra especial sentido teniendo en cuenta que, en casos como el de este reconocimiento al río Magdalena como víctima del conflicto, se dejó de lado la consideración de su posible victimización por parte de otros actores armados presentes no sólo en la región del Magdalena Medio, sino también en el Alto y Bajo Magdalena. Asimismo, se omitió el análisis de otros posibles daños sufridos, derivados de diversas conductas más allá de la desaparición forzada. Esta omisión no obedece a una falta de diligencia por parte del Tribunal de Bogotá, sino a las limitaciones propias de un proceso penal dirigido contra un grupo específico de personas y denota la relevancia de contar con un marco jurídico que ofrezca herramientas para saldar esta deuda con la naturaleza y los animales.</p> <p>2. Macro caso05 JEP: Río Cauca.</p> <p>"El río Cauca es vida para las comunidades y una víctima del conflicto" (Jurisdicción Especial para la Paz, 2024)</p> <p>El macro caso 05 prioriza las violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH desarrolladas en el contexto del conflicto armado gestado en los municipios de Santander de Quilichao, Suárez, Buenos Aires, Morales, Caloto, Corinto, Toribio, Caldono, Jambaló, Miranda, Padilla y Puerto Tejada en el departamento del Cauca y Palmira, Pradera, Florida, Candelaria y Jamundi en el sur del departamento del Valle del Cauca⁷².</p> <p>Este caso fue priorizado como resultado de diferentes informes presentados por la Fiscalía General de la Nación, la Organización Nacional Indígena de Colombia y el Centro Nacional de Memoria Histórica, producto de los cuales se identificó la ocurrencia de hechos graves como desplazamiento forzado, secuestros, tortura, violencia sexual, confinamiento, siembra de minas antipersonal, reclutamiento forzado, desaparición forzada y ataques contra la población civil. El marco temporal de este caso, se halla definido entre el 1 de enero de 1993 y el 1 de diciembre de 2016.</p> <p>⁷² Disponible en: https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso05.html</p>	<p>En relación con los daños ocurridos durante el periodo señalado, en esta región, la JEP refiere que "entre 2000 y 2013, en la zona conformada por el sur del Valle del Cauca y el norte del Cauca, el conflicto armado dejó 7.582 muertos y en 2001, en municipios como Santander de Quilichao y Corinto, la tasa de homicidios fue de 100 muertes por cada 100 mil habitantes"⁷³. Adicionalmente, se identificó la ocurrencia de amenazas y atentados al ambiente y al territorio, tanto por parte de la extinta guerrilla FARC-EP, como por parte de la fuerza pública.</p> <p>Como resultado de la ocurrencia de tales amenazas y atentados contra el ambiente y el territorio, los Consejos Comunitarios Cuenca del Río Cauca y Micro Cuenca de los Ríos Teta y Mazamorrero y el Consejo Comunitario Cuenca Río Timba-Marilópez solicitaron expresamente la acreditación del río Cauca como víctima en este macro caso. En su petición, solicitaron que la JEP tuviera en cuenta que "por el elevado impacto de los hechos victimizantes sobre el río Cauca, este debería ser considerado per se víctima del ataque y delitos descritos"⁷⁴.</p> <p>De este modo, en esta oportunidad la JEP recordó que el reconocimiento del río Cauca como víctima del conflicto armado en esta región encuentra sustento en la Constitución misma. Refirió que la Constitución Política no sólo contiene el derecho de todas las personas a un ambiente sano, sino también una serie de exigencias respecto de su protección y que se encuentran enmarcadas en el carácter ecológico de la Constitución⁷⁵.</p> <p>Del mismo modo, precisó que la salvaguarda del ambiente se ha constituido como una norma de Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, con el fin de restringir la manera en que los actores armados tienen permitido conducir las hostilidades, tanto en el marco de conflictos armados internacionales (CAI), como de conflictos armados no internacionales (CANI).</p> <p>⁷³ Ibidem. ⁷⁴ Jurisdicción Especial para la Paz. Expediente 9002794-97.2018.0.00.0001 ⁷⁵ Ibidem. Pág. 9</p>

Sobre el particular, el tribunal especial recordó la Norma 43 del DIH, la cual dispone que:

“Los principios generales sobre la conducción de las hostilidades se aplican al medio ambiente natural:

- A. *Ninguna parte del medio ambiente puede ser atacada, a menos que sea un objetivo militar*
- B. *Queda prohibida la destrucción de cualquier parte del medio ambiente natural, salvo que lo exija una necesidad militar imperiosa*
- C. *Queda prohibido lanzar ataques contra objetivos militares de los que queda prever que causen daños incidentales al medio ambiente natural que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”⁷⁶*

Adicionalmente, recordó la **Norma 15** del DIH consuetudinario, la cual dispone el **deber de precaución** al cual se encuentran sujetas las hostilidades internacionales y no internacionales. Dicha norma establece que las operaciones militares deberán realizarse con **cuidado constante**, preservando la integridad de la población civil, los bienes civiles y el ambiente⁷⁷.

En este mismo sentido, estimó que tal es la centralidad de la salvaguarda del ambiente en medio del desarrollo de conflictos armados, que normas como la prohibición de minas terrestres a través de la **Convención de Ottawa** (que aplica tanto a CAIs como a CANIs) también son resultado de preocupaciones sobre el efecto de la guerra en el ambiente natural. En igual sentido, lo es la **Resolución 47/37 de la Asamblea General de las Naciones Unidas** que ya en 1993 planteaba preocupaciones por los “efectos desastrosos de la guerra sobre el medio ambiente”⁷⁸ e instó a los Estados a tomar decisiones para la protección del ambiente en situaciones de conflicto.

⁷⁶ Ibidem. Pág. 14
⁷⁷ Ibidem. Pág. 16
⁷⁸ Ibidem. Pág. 16

Igualmente, lo es la **Resolución A/56/4 de 2001** (también de la Asamblea General) en la que se alertó la importancia de tomar en consideración que estos daños se extienden más allá de la duración del conflicto. Al respecto, la resolución advierte que “los daños al medio ambiente en tiempos de conflicto armado siguen afectando los ecosistemas y los recursos naturales en mucho después del conflicto armado y a menudo se extienden mucho más allá de los límites de los territorios nacionales y de la generación actual”⁷⁹.

En esta misma lógica, la **Resolución UNEP E.A.2/RES.15** del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) llamó la atención sobre la importancia de garantizar la restauración del ambiente después de un conflicto armado. En dicho llamado, el PNUMA recordó la importancia de obviar el relacionamiento de los seres humanos con la naturaleza e instó a los Estados a reparar las consecuencias de efectos colaterales del conflicto como lo es las afectaciones al ambiente como resultado de los masivos e imprevistos desplazamientos humanos⁸⁰.

Adicional a lo anterior, como aspecto clave en la comprensión de los conflictos armados, la JEP también recordó las **Resoluciones 1306 (2000), 1457 (2003) y 1856 (2008)** del Consejo de Seguridad, en las cuales se llama la atención sobre la instrumentalización del ambiente en la financiación de la guerra, mediante actividades como la minería ilegal, la deforestación, la siembra de cultivos de uso ilícito, entre otras⁸¹.

Así pues, enmarcada en la anterior base normativa del DIH, la JEP precisó los daños padecidos por el río Cauca durante el conflicto armado en esta región de Colombia:

Primero, la JEP halló acreditado que la Fuerza Pública permitió que el río Cauca se utilizara durante muchos años como fosa común de los grupos paramilitares⁸². Esto es,

⁷⁹ Ibidem. Pág. 16
⁸⁰ Ibidem. Pág. 16
⁸¹ Ibidem. Pág. 17
⁸² Ibidem. Pág. 24

halló probada la existencia de una conducta sistemática por parte de grupos paramilitares, en connivencia con la Fuerza Pública, consistente en el homicidio de personas y el lanzamiento de sus cadáveres al río. Como consecuencia de ello, la JEP identificó que el agua y las especies que habitan el río fueron afectados profundamente. Asimismo, que dicha situación propició la alteración de la relación de las comunidades con la naturaleza.

Segundo, halló que, como parte de las dinámicas del conflicto, en la región se desarrollaron actividades como la minería ilegal (especialmente la minería de oro), “que afectan gravemente los ríos como el Cauca (...) en los municipios de Buenos Aires, Santander de Quilichao y Suárez, [donde] han existido daños a bosques primarios con retroexcavadoras en zonas dominadas por las FARC-EP⁸³”.

Para finalizar, la JEP llamó la atención sobre el relacionamiento de las afectaciones a la naturaleza en el marco del conflicto armado y las posibilidades de que las personas ejerzan sus derechos, en tanto “(...) al generarse una degradación ambiental se afecta el goce efectivo de los derechos de las personas” y decidió atendiendo el llamado de las poblaciones ribereñas asentadas alrededor del Río Cauca, resolviendo acreditar “al río Cauca como víctima dentro del caso 05, pues se han demostrado graves afectaciones causadas por prácticas relacionadas con el conflicto armado que han alterado sus aguas y las especies que habitan en él, así como también su profunda relación con las comunidades étnicas del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca”⁸⁴.

3. Macro caso 02 JEP: Territorios sagrados.

“Nosotros los indígenas awá, somos gente de la selva, que conservamos nuestra identidad cultural, conocimiento y saberes propios, y el territorio es la casa grande, el Katsa Sú,

⁸³ Ibidem. Pág. 42.
⁸⁴ Ibidem. Pág. 42.

territorio grande colectivo, legalmente constituido, un territorio ancestral con gobierno propio. En este sentido el Katsa Sú es un espacio vital, un lugar donde se convive con la naturaleza, donde se reproduce la vida, se mantiene el equilibrio, la armonía, y donde recreamos nuestro pensamiento”⁸⁵

El macro caso 02, fue abierto por la JEP el 10 de julio de 2018. Este, prioriza la grave situación de violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al DIH que afectan principalmente a pueblos indígenas, comunidades negras, comunidades afrocolombianas, campesinas, a mujeres y a la población LGBTIQ de los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas en el departamento de Nariño.

El presente caso estudia cerca de 3 mil hechos victimizantes agrupados en 12 afectaciones presuntamente de responsabilidad de las FARC-EP y miembros de la fuerza pública entre 1990 y 2016⁸⁶, respecto de los cuales han sido acreditadas 105.241 víctimas, 30 consejos comunitarios afrocolombianos, 84 consejos y resguardos indígenas, una organización de campesinos y seis organizaciones de víctimas⁸⁷. Sumado a este amplio conjunto de víctimas humanas, con ocasión a este macro caso se ha acreditado al *Katsa Su* (territorio indígena awá sagrado), al territorio ancestral y colectivo del pueblo negro afrocolombiano y al territorio del pueblo indígena *eperara siadapra* como víctimas del conflicto armado desarrollado en esta región del sur del país.

Dicho reconocimiento se hizo con fundamento en el relacionamiento particular de estas comunidades con el territorio y el entorno natural. Lo anterior, con fundamento en un “(...) enfoque relacional (Ruiz-Serna, 2002) o un giro ecocéntrico (Herrera & Galindo, 2022); Ordoñez et. Al., 2023) en el que los territorios de comunidades indígenas y

⁸⁵ Disponible en: <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso02.html>
⁸⁶ Disponible en: <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso02.html>
⁸⁷ Ibidem.

<p>afrocolombianas emergen de la interacción entre humanos y no humanos bajo condiciones sociales e históricas particulares”⁸⁸</p> <p>Como elementos claves de esta acreditación, la JEP identificó que los vínculos de reciprocidad que los indígenas mantienen con espíritus, animales, plantas, ancestros o protectores, se vieron alteradas con ocasión al conflicto armado de esta región. Asimismo, destacó que, como consecuencia del conflicto, las importantes labores de cuidado de ecosistemas y su fauna, se vieron interrumpidas por el desplazamiento forzado de estas poblaciones. Finalmente, identificó que la celebración de ritos y celebraciones sagradas, así como la organización política y la gestión de la cultura, se vieron truncadas en razón de la violencia⁸⁹.</p> <p>De acuerdo con lo evidenciado por la JEP en el marco de este caso, el tribunal especial aclaró que la naturaleza no es un objeto sino un sujeto de reparación, “lo cual abre posibilidades para un análisis que, además de considerar las razones económico-militares detrás de los crímenes ambientales, permite indagar por las relaciones existentes entre naturaleza, las comunidades y los actores armados”⁹⁰</p> <p>Sumado a lo anterior, constituye un precedente importante en tanto reconoce que la violencia sufrida por las comunidades de esta región del país, “no sólo se dirigieron contra la vida humana, sino también contra la vida del territorio y la existencia de todos los seres y espíritus que los habitan, así como su forma de vivir, comprender, dar significado y relacionarse entre ellos y con el mundo natural propias de los pueblos étnicos”⁹¹</p> <p>En relación con los daños que han padecido estos territorios como consecuencia de la guerra, sus pobladores refieren que además de los daños materiales y tangibles como</p> <p>⁸⁸ Disponible en: https://dev.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2024/04/PB4-24-Galindo-La-naturaleza-como-victima.pdf</p> <p>⁸⁹ Ibidem. Pág. 2</p> <p>⁹⁰ Ibidem. Pág. 2.</p> <p>⁹¹ Disponible en: https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/territorio-ancestral-victima-hito-justicia-transicional.aspx</p>	<p>la contaminación, la deforestación, el derramamiento de petróleo y el envenenamiento de sus aguas, las conductas delictivas de los actores armados “generaron la desaparición de encantos, espíritus protectores, padres y madres tutelares y también de fuentes de abastecimiento, de animales para la caza y la pesca, de plantas medicinales y para la práctica de ritualidades propias, ocasionando efectos para la existencia y pervivencia de la vida del territorio y la permanencia y la continuidad cultural de quienes lo habitan”⁹²</p> <p>Asimismo, estas comunidades señalaron que otra consecuencia de la violencia en sus territorios, ha significado una interrupción en la transmisión de sus saberes entre generaciones. Igualmente, que alteró el modo en que se realizan prácticas como el cultivo, la caza y la conservación de semillas; prácticas que, al realizarse según los modos particulares que indica su cultura, aportan a la conservación del ambiente.</p> <p>Finalmente, con fundamento en esta decisión, la Magistrada de la JEP, Belkis Izquierdo, expresó que “como víctima acreditada, el territorio ancestral adquiere todos los derechos de cualquier otra víctima para la obtención de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la garantía de no repetición”⁹³, permitiendo, además, la visibilización de los daños e impactos sufridos por este territorio a causa del conflicto.</p> <p>IV. Competencia del congreso. Constitucional</p> <p>“ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</p> <p>El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...)</p> <p>⁹² Ibidem.</p> <p>⁹³ Ibidem.</p>
<p>ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)”</p> <p>Legal</p> <p>LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.</p> <p>“ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia”</p> <p>LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> <p>“ARTÍCULO 6º. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:</p> <p>1. Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.</p> <p>2. Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.</p> <p>V. Conflicto de interés.</p> <p>El artículo 291 de la Ley V de 1992, 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”.</p>	<p>De igual modo, el artículo 286 de la referida ley, define el conflicto de interés como “la situación particular 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”</p> <p>Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</p> <p>“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 del Reglamento Interno del Congreso: “todos los congresistas deberán declarar los conflictos de interés que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”</p> <p>Con base en lo anterior, me permito manifestar que no existe ninguna situación que conlleve a la suscrita, autora del presente proyecto de ley a tener intereses particulares que riñan con el contenido de la iniciativa que se somete a aprobación del Congreso de la República. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley; sin embargo, el conflicto de interés es un tema especial e individual en el que cada congresista debe valorar su situación particular y tramitar los impedimentos que le fuesen aplicables.</p> <p>VI. Impacto fiscal.</p> <p>Si bien el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que “en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el</p>

<p>Marco Fiscal de Mediano Plazo”, mediante la Sentencia C-075 de 2022, la Corte Constitucional precisó que ello “sólo se hace exigible si la iniciativa legislativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, no si se limita a autorizarlos”.</p> <p>Del mismo modo, precisó el tribunal constitucional con ocasión a la referida sentencia, que “la responsabilidad a cargo del legislador no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento (...)” y, con ocasión a la Sentencia C-490 de 2011, aclaró que “el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley. Desde esta perspectiva la Corte no ha encontrado reparo de constitucionalidad en las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo”.</p> <p>De este modo, dado que la presente iniciativa legislativa no impone un gasto público específico al gobierno nacional y, por el contrario, establece que su cumplimiento estará sujeto al presupuesto de mediano plazo, no se evidencia ninguna contradicción entre este proyecto de ley y la normativa vigente sobre el impacto fiscal de las iniciativas legislativas.</p> <p>VII. Proposición.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto presento ponencia positiva y solicito a los Honorables Senadores miembros de la Comisión V del Senado de la República dar debate al Proyecto de Ley No 012 de 2025-Senado “Por medio de la cual se reconocen a la naturaleza y a los animales como víctimas del conflicto armado interno en Colombia, se ordena su reparación, se fortalecen mecanismos de protección, se prohíbe el uso de animales como medios o instrumentos de guerra y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico</p>	<p>VIII. Texto propuesto para primer debate</p> <p>PROYECTO DE LEY No. 012 de 2025</p> <p><i>“Por medio de la cual se reconocen a la naturaleza y a los animales como víctimas del conflicto armado interno en Colombia, se ordena su reparación, se fortalecen mecanismos de protección, se prohíbe el uso de animales como medios o instrumentos de guerra y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA</p> <p>CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer como víctimas del conflicto armado interno en Colombia a los animales y ecosistemas que hayan sufrido daños directos e indirectos, establecer mecanismos para su protección, reparación, atención y memoria, así como prohibir expresamente su uso como medios o instrumentos de guerra.</p> <p>Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en todo el territorio nacional, con énfasis en las zonas y ecosistemas estratégicos, directamente afectadas por hechos enmarcados en el conflicto armado. Se entenderá como hechos enmarcados en el conflicto armado, los ocurridos desde el 1 de enero de 1985.</p> <p>Artículo 3. Naturaleza y animales víctimas del conflicto. Sin constituir un listado taxativo, se consideran sujetos de la presente ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Ecosistemas naturales que hayan sido degradados, alterados o destruidos de forma directa mediante acciones bélicas o de manera indirecta como resultado de dinámicas asociadas al conflicto armado. b. Animales domesticados, silvestres o de producción que hayan sido afectados por prácticas bélicas, actividades ilícitas conexas al conflicto (como el tráfico ilegal de fauna), utilizados como instrumentos de guerra en operaciones militares, o que hayan sido abandonados como consecuencia del desplazamiento forzado de comunidades humanas.
<ul style="list-style-type: none"> c. Territorios sagrados o de especial significado espiritual para comunidades étnicas, que hayan sido afectados física o simbólicamente en el marco del conflicto armado. d. Especies animales cuya supervivencia se vea comprometida o amenazada por la destrucción, fragmentación o degradación de su hábitat natural, como consecuencia de hechos asociados al conflicto armado interno. <p>CAPÍTULO II RECONOCIMIENTO Y CARACTERIZACIÓN</p> <p>Artículo 4. Reconocimiento de víctimas. Reconózcase a la naturaleza y a los animales que hayan sufrido daños directos e indirectos, como víctimas del conflicto armado interno colombiano. En razón de su condición de víctimas, tendrán derecho a la justicia, a la reparación integral, a la verdad y a garantías de no repetición, conforme a su naturaleza particular.</p> <p>Artículo 5. Obligación de caracterización. Tras doce (12) meses de la entrada en vigencia de la presente ley, El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, desarrollará una estrategia nacional para la caracterización de los daños y modalidades de violencia ambiental y animal en el marco del conflicto armado, que incluya, como mínimo, los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis de la relación entre el conflicto armado y las afectaciones a la naturaleza y los animales, incluyendo causas, modalidades de violencia y consecuencias. 2. Tipos de daños a ecosistemas, biodiversidad y fauna, tanto silvestre como domesticada o de producción. 3. Delimitación geográfica de las zonas impactadas, con especial énfasis en aquellas de alta fragilidad ambiental, importancia ecológica o significado espiritual, simbólico o cultural. 4. Identificación de patrones de instrumentalización de animales y destrucción de la naturaleza como estrategia de guerra. 5. Identificación de actores armados, estatales y no estatales involucrados. 6. Registro y documentación de casos emblemáticos, con fines de memoria histórica, reparación y garantías de no repetición. 7. Procedimiento para la determinación de personas naturales o jurídicas habilitadas para solicitar la acreditación de ecosistemas y animales como 	<p>víctimas del conflicto armado. En todo caso, se garantizará la inclusión de organizaciones no gubernamentales, comunidades étnicas, pescadoras y campesinas, así como de entes territoriales, entre los actores legitimados para solicitar tal acreditación.</p> <p>Parágrafo 1. Las entidades responsables de la estrategia de caracterización deberán articular sus acciones con la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–, y el Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH–, a efectos de garantizar la complementariedad de la información, la memoria histórica y la integralidad del proceso. El Ministerio de Defensa Nacional y la Fiscalía General de la Nación deberán suministrar, de manera oportuna y completa, la información que resulte pertinente para el esclarecimiento de los hechos y patrones de violencia ambiental y contra los animales en el marco del conflicto armado.</p> <p>Parágrafo 2. Como parte del proceso de reconocimiento y caracterización, el Gobierno Nacional garantizará la participación de las entidades territoriales, las poblaciones víctimas del conflicto y las instituciones que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Asimismo, el proceso de caracterización garantizará la participación efectiva de las comunidades étnicas, pescadoras y campesinas, reconociendo su relación ancestral y particular con los territorios y animales afectados.</p> <p>CAPÍTULO III REPARACIÓN Y ATENCIÓN</p> <p>Artículo 6. Reparación integral. Tras doce (12) meses de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Ambiente, formulará planes de reparación simbólica, ecológica y cultural que, como mínimo, incluyan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Restauración de ecosistemas afectados. 2. Planes de conservación para especies desplazadas, amenazadas o en riesgo. 3. Reconocimiento y reparación simbólica de animales instrumentalizados o afectados por minas, explosiones, envenenamientos u otras prácticas bélicas. 4. Apoyo a comunidades afectadas por el daño ambiental y la pérdida de vínculos bioculturales. <p>Artículo 7. Deber de memoria del Estado. Reconózcase como deber del Estado colombiano propiciar las condiciones y garantías necesarias para la reconstrucción de</p>

la memoria histórica sobre la victimización de la naturaleza y los animales en el marco del conflicto armado interno.

Para tal efecto, el Centro Nacional de Memoria Histórica deberá incorporar, dentro de sus informes, publicaciones, museos, y archivos oficiales, una línea dedicada al impacto del conflicto armado en la naturaleza y los animales. Esta línea deberá:

1. Incluir testimonios, documentos, investigaciones y registros sobre tal afectación.
2. Garantizar la participación de comunidades étnicas, pescadoras y campesinas, así como de organizaciones dedicadas a la promoción de la protección y bienestar animal.
3. Diseñar estrategias pedagógicas y comunicativas sobre justicia ecológica y animal.

En ningún caso, las instituciones del Estado podrán impulsar o promover estrategias de memoria histórica que desconozcan o distorsionen las afectaciones sufridas por la naturaleza y los animales, en el marco del conflicto armado.

Se garantizará la libertad de expresión y de acceso a la información, en estos procesos de memoria.

Parágrafo. Institucionalícese el día del ambiente y los animales en el Congreso de la República, encargado a las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes la destinación de un día de cada legislatura a la discusión y votación de proyectos de ley para la conservación del ambiente y la promoción de la protección y el bienestar animal.

Artículo 8. Día de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas del conflicto armado. En el marco de la conmemoración del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas del Conflicto Armado, por parte del Gobierno Nacional y las instituciones que integran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, también se promoverán actos simbólicos y pedagógicos que visibilicen los daños causados a los ecosistemas y las especies animales, fomentando la conciencia sobre la protección ambiental y el respeto por la vida en todas sus formas.

Parágrafo: El Ministerio de Educación Nacional promoverá como parte del proceso educativo, estrategias orientadas hacia el conocimiento del impacto de la guerra en el

entorno natural, la justicia ambiental y animal y el respeto por los animales como seres sintientes y por la naturaleza como sujeto de derechos.

Artículo 9. Mecanismos de atención y respuesta en condiciones de emergencia.

El Gobierno Nacional, las entidades territoriales y las autoridades ambientales, garantizarán la atención y protección de ecosistemas y animales que, en el marco del conflicto armado, se encuentren en condición de emergencia. En un plazo de dos (2) años tras la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Interior, en articulación con el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con la participación de las entidades territoriales y organismos de socorro, formularán un Mecanismo Nacional de Atención de Emergencias para Animales Víctimas del Conflicto Armado.

**CAPÍTULO IV
PROHIBICIÓN DEL USO DE ANIMALES COMO ARMAS DE GUERRA**

Artículo 10. De los medios y métodos de guerra ilícitos. Modifíquese el artículo 142 del Código Penal, así:

“Artículo 142. Utilización de medios y métodos de guerra ilícitos. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, utilice medios o métodos de guerra prohibidos por el Derecho Internacional Humanitario, destinados a causar sufrimientos o pérdidas innecesarios o males superfluos incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses, multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.

En la misma pena incurrirá quien use armas u otros dispositivos de guerra que estén sujetos o asociados de cualquier forma a animales vivos o muertos; esto es, quien use un animal vivo o muerto como instrumento, vehículo, escudo, señuelo u otro método de guerra.

Artículo 11. Las disposiciones contenidas en la presente ley, se ajustarán a la programación del gasto establecida en las leyes orgánicas de presupuesto, en consonancia con las previsiones respectivas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de los respectivos sectores.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA
 Senadora de la República
 Pacto Histórico

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 42 DE 2025 SENADO HONORABLE SENADOR ESTEBAN QUINTERO CARDONA

por medio del cual se establece el marco legal para la promoción, desarrollo y uso responsable de la inteligencia artificial en Colombia.

19 de agosto de 2025

H.S Lidio García

Presidente del Senado

Dr. Diego González

Secretario General Senado

Solicitud de adhesión Proyecto de Ley No. 042 de 2025 Senado

Por medio de la presente solicito comedidamente que se me adhiera en calidad de coautor al proyecto de Ley 042 de 2025 Senado “Por medio del cual se establece el marco legal para la promoción, desarrollo y uso responsable de la inteligencia artificial en Colombia” radicado el 25 de julio de los presentes.

Cordialmente,



Esteban Quintero Cardona

Senador de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2025 SENADO, 099 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se vincula a la Nación en el Homenaje al municipio de Chiquinquirá en el departamento de Boyacá, como destacado centro turístico religioso, histórico y cultural, y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;"></p> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Presidente LIDIO GARCÍA TURBAY Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.,</p> <p style="text-align: center;"></p> <p style="text-align: center;">Bogotá D.C., 15 de agosto de 2025 10:03</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 39366/2025/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 374 de 2025 Senado, 099 de 2024 Cámara "por medio de la cual se vincula a la Nación en el Homenaje al Municipio de Chiquinquirá en el Departamento de Boyacá, como destacado centro turístico religioso, histórico y cultural, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "(...) rendir homenaje al municipio de Chiquinquirá, ubicado en el departamento de Boyacá, por sus significativos aportes al desarrollo de la comunidad Chiquinquirés y del departamento, así como vincular a la Nación en la conmemoración de los 440 años de su nacimiento, el 26 de diciembre de 1886, y de los 216 años de haberse convertido en Villa Republicana, el 1º de septiembre de 1810, resaltando su importancia histórica, religiosa, cultural y turística".</p> <p>Para tal fin, la iniciativa en su artículo 2 autoriza al Gobierno nacional para rendir homenaje al Municipio de Chiquinquirá, realizando una ceremonia conmemorativa en el municipio el día 1º de septiembre de 2025. Asimismo, su artículo 3 autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto del Mediano Plazo, las siguientes obras:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Plan maestro de acueducto y alcantarillado del área urbana del municipio de Chiquinquirá. ii) Transversal de Boyacá (Puerto Boyacá - Chiquinquirá - Villa de Leyva - Tunja - Ramiriquí - Miraflores - Monterrey). Adelantar la adecuación, dotación y mantenimiento de parques públicos. iii) Construcción doble calzada Zipaquirá- Barbosa. <p>Por otra parte, su artículo 3 autoriza la incorporación de partidas presupuestales para el mejoramiento y preservación de los monumentos de interés cultural e histórico del municipio objeto del proyecto de ley.</p> <p>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso de la República No. 694 del 14 de mayo de 2025. Página 5.</p>	<p>Finalmente, en su artículo 4 se autoriza la asignación de recursos para el desarrollo de un proyecto audiovisual sobre la historia e importancia del municipio.</p> <p>Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las medidas autorizadas con el proyecto de ley por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996)² que al respecto establece:</p> <p><i>"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</i></p> <p>Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996³ manifestó:</p> <p><i>"... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"</i>.</p> <p>Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p>Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, que partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001⁴, sostuvo lo siguiente:</p> <p><i>"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales."</i></p> <p>² COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, del Decreto 111 del 15 de enero de 1996. Por el cual se complían la Ley 38 de 1989, la Ley 170 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. ³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. ⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.</p>
<p>No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.</p> <p>La anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 (...)" (El resaltado no se encuentra en el texto original).</p> <p>Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁵ que "respeto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).</p> <p>Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se produce realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>Es por estas razones que los gastos que propone esta iniciativa para la Nación, relacionados con la vinculación de la Nación al homenaje al municipio de Chiquinquirá, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden territorial, la priorización y asignación de recursos estará condicionada a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996⁶.</p> <p>⁵ El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".</p> <p>⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 22198 Senado, 242199 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".</p> <p>⁷ Por el cual se complían la Ley 38 de 1989, la Ley 170 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.</p>	<p>Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁷, se indicó lo siguiente:</p> <p><i>"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...".</i> (Subrayas fuera de texto).</p> <p>En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO Viceministro General de Hacienda y Crédito Público DGPPN/OAJ</p> <p>Proyecto: Manuel Humberto Méndez Morris. Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco. Revisó: Camilo Gutiérrez.</p> <p>Copia: Dr. Diego Alejandro González González, Secretario General del Senado de la República.</p> <p>⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-755 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.</p>

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 448 DE 2025 SENADO, 403 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establece la conmemoración del Día Nacional de la Madre y el Padre Comunitario en Colombia y se dictan otras disposiciones.



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Presidente
LIDIO GARCÍA TURBAY
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.,

Radicado: 2-2025-049626
Bogotá D.C., 15 de agosto de 2025 17:10

Radicado entrada
No. Expediente 39749/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 448 de 2025 Senado - 403 de 2024 Cámara, "Por medio de la cual se establece la conmemoración del día nacional de la Madre y el Padre Comunitario en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos: El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "establecer, el 09 de noviembre de cada año, para conmemorar el día nacional de la Madre y el Padre Comunitario en todo el territorio nacional".

Para tal fin, autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias que permitan dar cumplimiento a la iniciativa, relacionadas con:

1. Apoyar la conmemoración del día nacional de la madre y el padre comunitario en Colombia.
2. Desarrollar eventos que busquen exaltar la labor de la Madre y el Padre comunitario.
3. Se divulguen noticias y publicidad sobre la celebración del día nacional de la Madre y el Padre Comunitario.

Respecto de estas propuestas, es pertinente señalar que las actividades que pretenden ser financiadas por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que al respecto establece:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996¹ manifestó:

"... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001², sostuvo lo siguiente:

"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria³. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resultado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁴ que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resultado no se encuentra en el texto original).

1 Gaceta del congreso 1276 Página 4
2 COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se complían la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
3 COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
4 COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
"El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y c, del numeral 19 del artículo 150, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."
5 Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, expediente 09-043. Disposiciones presidenciales al proyecto de ley Nº 22/98 Senado, 242/98 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por ello que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden territorial, la priorización y asignación de recursos estará condicionada a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996⁵.

Por las razones expuestas, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autoritarse", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁶, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está otorgando una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectivo. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (Subrayas fuera de texto).

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
OAJ/DGPPN

Proyctó: Jean Marco Ferial Perozo
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Revisó: Camilo Gutierrez

Con Copia a: Diego Alejandro González González secretario general del Senado

⁷ Por el cual se complían la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto
⁸ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 322 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se aprueba el "Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques", 2001, adoptado en Londres el 23 de marzo de 2001.

Official document header with logo of Hacienda, Radicado: 2-2025-049639, Bogotá D.C., 15 de agosto de 2025 17:35. Includes 'Asunto' and 'Desarrollo' sections.

CONTENIDO

Table with 2 columns: Description of content and Page number. Includes 'Informe de ponencia para primer debate...' and 'Cartas de adhesión...'.

CONCEPTOS JURÍDICOS

Table with 2 columns: Description of legal concepts and Page number. Includes 'Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia...'.