



81

Bogotá D.C., 20 de junio de 2023

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Ciudad.

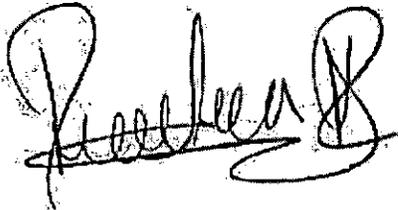
**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En nuestra calidad de integrante del gobierno nacional y de congresistas de la república y en uso del derecho consagrado en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia y 140 de la Ley 5 de 1992, por su conducto me permito poner a consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley **"MEDIANTE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1523 DE 2012, RECONOCIENDO E INCLUYENDO A LOS ANIMALES DENTRO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

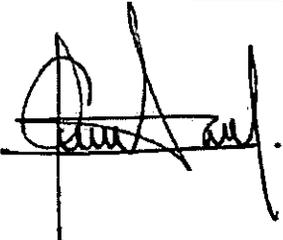
Atentamente,

 <b>OLMEDO DE JESÚS LÓPEZ MARTINEZ</b> Director General Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	 <b>ESMERALDA HERNANDEZ SILVA</b> Senadora de la República Pacto Histórico
--	---



 <p><b>ALIRIO URIBE MUÑOZ</b> Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico - Bogotá</p>	 <p><b>PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS</b> Senador de la República</p>
 <p><b>EDUARD SARMIENTO HIDALGO</b> Representante a la cámara</p>	 <p><b>ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO</b> Representante a la cámara por Nariño Pacto Histórico</p>
 <p><b>MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO</b> Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Pacto Histórico - Alianza Verde</p>	 <p><b>CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN</b> Senadora de la República Pacto Histórico</p>

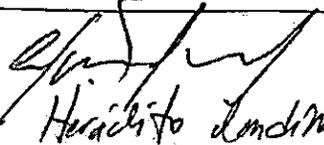
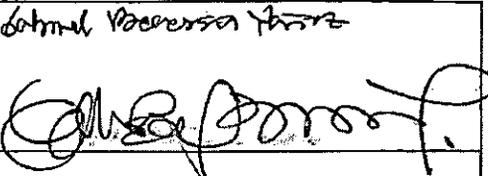
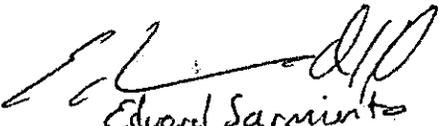
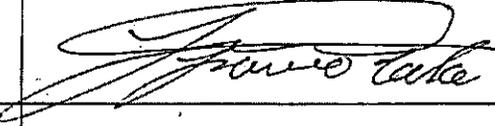
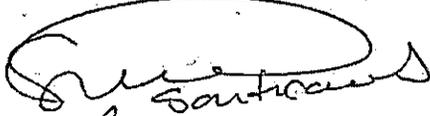
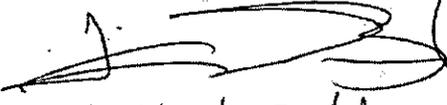
134

 <p><b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico</p>	
--	--



PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2023.

"MEDIANTE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1523 DE 2012, RECONOCIENDO E INCLUYENDO A LOS ANIMALES DENTRO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

 Heráclito Londoño	 Gabriel Viceressa Pérez
 Edward Sarminto	 Franco Cabe
Manica del Mar P. Manica del Mar Pizeno	 Catalina Pérez
 Santiana	Alejandra Sampa
 Oscar	María Corrales / Repre. Bts - Pto. Hillova CAL.
Omar Restrepo Comal. Rep. C. Comunes.	 Pedro Suárez Vacca Ppte. P.A. Boyacá
 Isabel Zuleta	 Piedad Córdoba

<p><i>Norman Bañol</i> Norman Bañol R.C. Grupos Indígena MAIS.</p>	<p><i>Adriana Guadalupe</i> Adriana Guadalupe</p>
<p><i>Aida Arella</i> Aida Arella</p>	<p><i>Maria José Zamora</i> Maria José Zamora</p>

# SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 24 del mes Julio del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 009 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: ~~HS - Esmeraldo Hernandez, Pedro Florez, Clara Lopez, Catalina Perez, Omar Restrepo, Isabel Zúñiga, Piedad Córdoba, Aida Arella, María José Priano, Aida Wilce, Sandra Ramirez;~~

~~HR - Alvaro Uribe, Edward Samiengo, Erick Velasco y otras firmas~~

SECRETARIO GENERAL



PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2023.

***“MEDIANTE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1523 DE 2012, RECONOCIENDO E INCLUYENDO A LOS ANIMALES DENTRO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

**ARTÍCULO 1.** Objeto: La presente ley modifica la ley 1523 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres” con el propósito de incluir a los animales como sujetos destinatarios de las medidas de atención y prevención en el marco de esta política.

**ARTÍCULO 2:** Modifíquese el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012, el cual quedará de la siguiente manera:

Dé la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas, **la protección y el cuidado de los animales** y al desarrollo sostenible.

**PARÁGRAFO 1:** La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones, las comunidades **y animales** en riesgo, y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

**PARÁGRAFO 2:** Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos.

**ARTÍCULO 3:** Modifíquese el numeral 8 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012 y adiciónese el numeral 16 al mismo artículo, de la siguiente manera:

Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

8. Principio de precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas **humanas y animales**, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.

**16. Principio de solidaridad con los animales: Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, tienen el deber de apoyar con acciones de prevención, protección, cuidado y atención a los animales que estén expuestos o hayan resultado afectados en situaciones de emergencia y/o de desastre.**

**ARTÍCULO 4:** Modifíquese los numerales 5, 8, 10, 11, 21 y 27 del artículo No. 4 de la Ley 1523 de 2012, los cuales quedarán de la siguiente manera:

5. Calamidad pública: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios, los recursos ambientales o **los animales**, causa daños o pérdidas de **vidas humanas o animales**, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

8. Desastre: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o, los recursos ambientales o **los animales**, causa daños o pérdidas de **vidas humanas o animales**, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.



10. Exposición (elementos expuestos): Se refiere a la presencia de personas, **animales**, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza.

11. Gestión del riesgo: Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas, **la protección y el cuidado de los animales** y al desarrollo sostenible.

21. Reducción del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, **los animales**, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera.

27. Vulnerabilidad: Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos **y/o animales** y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.

**ARTÍCULO 5:** Modifíquese el numeral 1 y el literal c del numeral 2.3 del artículo No. 6 de la Ley 1523 de 2012, los cuales quedarán de la siguiente manera:

Objetivos del Sistema Nacional. Son objetivos del Sistema Nacional los siguientes:

1. Objetivo general. Llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población **y a los animales** en el territorio

colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible.

2. Objetivos específicos.

(...)

2.3. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres mediante acciones como:

(...)

c) Respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población y **animales afectados** y restituir los servicios esenciales afectados.

**ARTÍCULO 6:** Adiciónese el numeral 9 al artículo 17 de la Ley 1523 de 2012, así:

**9. Establecer directrices con enfoque de protección y bienestar animal, en los diferentes procesos, etapas e instancias que se implementan en la política de gestión del riesgo**

**ARTÍCULO 7:** Modifíquese los numerales 2 y 5 del artículo 21 de la ley 1523 de 2012 y adiciónese el numeral 16, de la siguiente manera:

(...)

2. Orientar la identificación de escenarios de riesgo en sus diferentes factores, entiéndase: amenazas, vulnerabilidades, exposición de personas, **animales** y bienes.

(...)

5. Orientar la identificación de los factores de riesgo de desastre, entiéndase: amenazas, vulnerabilidades, exposición de personas, **animales** y bienes.

(...)

**16. Orientar la articulación, formulación, implementación y seguimiento de la gestión del riesgo incluyendo un enfoque de protección, bienestar y salud animal**



**ARTÍCULO 8:** Modifíquese los numerales 3 y 5 del artículo 25 de la Ley 1523 de 2012, así:

(...)

3. Asesorar la ejecución de la respuesta a situaciones de desastre con el propósito de optimizar la atención a la población, **los animales**, los bienes, ecosistemas e infraestructura y la restitución de los servicios esenciales.

5. Asesorar la puesta en marcha de la rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad **humana y animal** y de desarrollo sostenible.

**ARTÍCULO 9:** Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1523 de 2012, así:

Parágrafo 1º: El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres podrá recibir, administrar e invertir recursos de origen estatal y/o contribuciones y aportes efectuados a cualquier título por personas naturales o jurídicas, instituciones públicas y/o privadas del orden nacional e internacional. Tales recursos deberán invertirse en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, a través de mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población **humana y animal** afectada por la ocurrencia de desastres. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo”

**ARTÍCULO 10:** Modifíquese el artículo 55, del Capítulo VI Declaratoria de Desastre, Calamidad Pública y Normalidad, de la Ley 1523 de 2012 así:

Artículo 55. Desastre. Para los efectos de la presente ley, se entiende por desastre el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, **los animales**, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, **animales**, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige al Estado y al sistema nacional ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

**ARTÍCULO 11.** Modifíquese el artículo 59, del Capítulo VI Declaratoria de Desastre, Calamidad Pública y Normalidad de la Ley 1523 de 2012, adicionando un nuevo criterio para la declaratoria de desastre y calamidad pública, así:

**8. La existencia de animales en peligro o que hayan sufrido daño físico, así como la afectación de sus ecosistema de referencia.**

**ARTÍCULO 12:** Actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo y la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en un término no mayor a tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, realizará la actualización de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias garantizando la protección de los animales, a través de su reconocimiento e inclusión como sujetos destinatarios de las medidas de atención y prevención en la gestión del riesgo de desastres.

Parágrafo 1: La aprobación y adopción de dichos lineamientos tendrán en cuenta las consideraciones expuestas en el artículo 36 de la Ley 1523 de 2012.

Parágrafo 2: De acuerdo con la disponibilidad fiscal y competencias de cada cartera, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, coordinará la creación de protocolos sectoriales orientados a la incorporación del enfoque de bienestar animal en la gestión del riesgo de desastres, de acuerdo con las necesidades de cada especie animal.

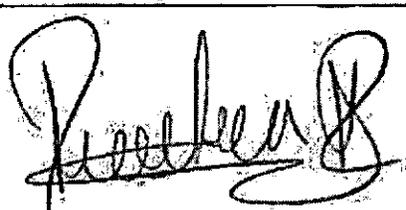
**ARTÍCULO 13.** Concurrencia de las entidades territoriales. Dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales deberán ajustar sus estrategias y planes de gestión del riesgo de desastres para garantizar la inclusión de los criterios y lineamientos de protección animal establecidos en la presente ley, sin perjuicio de lo ordenado en el artículo 37 de la Ley 1523 de 2012.

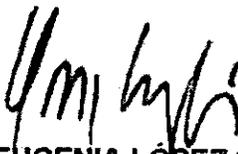
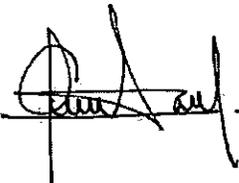
Parágrafo: La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres brindará asistencia técnica a las entidades territoriales con el fin de dar cumplimiento a la adecuación de las estrategias y planes de gestión del riesgo de desastres según lo establecido en la presente ley.

**ARTÍCULO 14.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.



Atentamente,

 <p><b>OLMEDO DE JESÚS LOPEZ MARTINEZ</b> Director General Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.</p>	 <p><b>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA</b> Senadora de la República Pacto Histórico</p>
 <p><b>ALIRIO URIBE MUÑOZ</b> Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico - Bogotá</p>	 <p><b>PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS</b> Senador de la República</p>
 <p><b>EDUARD SARMIENTO HIDALGO</b> Representante a la cámara</p>	 <p><b>ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO</b> Representante a la cámara por Nariño Pacto Histórico</p>

 <p><b>MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO</b> Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Pacto Histórico- Alianza Verde</p>	 <p><b>CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN</b> Senadora de la República Pacto Histórico</p>
 <p><b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico</p>	



PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2023.

"MEDIANTE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1523 DE 2012, RECONOCIENDO E INCLUYENDO A LOS ANIMALES DENTRO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

 Heráclito Landín	 Catalina Pérez
 Edward Sarmiento	 Catalina Pérez
 Catalina Pérez	 Catalina Pérez
 Alejandro Sangua	 Alejandro Sangua
 Marist Carreras	 Marist Carreras
 Omar Perdomo	 Pedro Suárez Vaca
 Isabel Zuleta	 Piedad Córdoba

<i>Norman Bañol</i> Norman Bañol R.C. Grupos Indígenas MAIS.	<i>Adriana Cuadras</i> Adriana Cuadras
<i>Aida Arellano</i> Aida Arellano	<i>Maria José Zamora</i> Maria José Zamora

# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 24 del mes Julio del año 2023

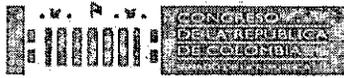
se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 009 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: ~~H.C. Esmeralda Hernández, Pedro Floret, Clara Lopez, Catalina Pérez, Omar Petrejo, Isabel Zuleta, Piedra Córdoba, Aida Arellano, María José Pizarro, Aida Quilce, Sandra Ramírez, H.R. Alirio Uribe, Edward Sarmiento, Erick Velasco, y otras firmas~~

SECRETARIO GENERAL



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES QUE MOTIVAN LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

#### 1.1 Normativo

En materia constitucional, es preciso recordar lo dispuesto en los artículos 8, 80, 95 y 79 superiores:

El primero establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

El segundo dispone como deber del Estado la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, así como la reparación de los daños ocasionados con ocasión a estas situaciones.

El tercero consagra el deber de las personas y la ciudadanía de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

El cuarto indica que corresponde al Estado la protección de la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica.

Bajo esta lógica, la protección y bienestar animal se ha visto consagrada en disposiciones normativas como la Ley 84 de 1989 que expide el Estatuto Nacional de Protección de Animales y señala los deberes para con los animales, crea contravenciones, y define situaciones de crueldad. Además, establece penas y agravantes, regula el sacrificio de animales y su utilización en experimentos, y establece normas para el transporte de animales, la caza y la pesca. También identifica a los cómplices en hechos contravencionales, define los recursos disponibles, establece las consecuencias de la reincidencia, y establece multas, competencias y procedimientos. Finalmente, la ley atribuye ciertas facultades a las sociedades protectoras de animales.

De igual modo, en la Ley 1774 de 2016, "por medio de la cual se modifican el código civil, la ley 84 de 1989, el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones", se declara a los animales como seres sintientes, señalando que

no son cosas y que recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, *en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos.*

Igualmente, en la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, se establece en su Artículo 119 (modificado por el artículo 2o. de la Ley 2054 de 2020):

*En todos los distritos o municipios se deberá establecer, de acuerdo con la capacidad financiera de las entidades, un lugar seguro; centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro a donde se llevarán los animales domésticos a los que se refiere el artículo 1.*

*Si transcurridos treinta (30) días calendario, el animal no ha sido reclamado por su propietario o tenedor, las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título.*

*PARÁGRAFO 1o. En cumplimiento de las obligaciones asignadas a las entidades territoriales antes indicadas y actuando de conformidad con los principios de coordinación y colaboración, los Municipios y Distritos podrán celebrar convenios o contratos interadministrativos para el desarrollo de este fin.*

*PARÁGRAFO 2o. El POT de cada Distrito o Municipio deberá garantizar un área dónde construir el centro de bienestar animal, albergue municipal para fauna u hogar de paso público cuyas dimensiones estarán determinadas por la cantidad de animales sin hogar establecida mediante un sondeo.*

*PARÁGRAFO 3o. Los Distritos y Municipios de primera categoría deberán implementar las disposiciones contenidas en el presente artículo dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.*

*PARÁGRAFO 4o. Para poder llevar a cabo estas obligaciones, las entidades territoriales podrán asociarse de conformidad con las formas dispuestas en la Ley 1454 de 2011.*

Por su parte, el desarrollo normativo sobre la gestión de riesgos de desastres inició con la ley 1523 de 2012 por la cual se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.



Del mismo modo, mediante la ley 1575 de 2012 se estableció la Ley General de Bomberos de Colombia, disponiendo como una responsabilidad compartida la gestión contra incendios, los preparativos y la atención y rescate en incidentes con materiales peligrosos.

## 1.2 Jurisprudencial

Las decisiones judiciales han representado la principal herramienta para lograr los mayores avances en materia de protección y bienestar animal.

A continuación, se desarrollan algunos de los pronunciamientos mediante los cuales la Corte Constitucional ha insistido en la necesidad de desarrollar herramientas legislativas tendientes a reconocer a los animales como sujetos de especial protección, como parte del deber constitucional de cuidado del medio ambiente.

En primer lugar, mediante la Sentencia T-411 de 1992, la Corte Constitucional expresó que la defensa del medio ambiente no solo constituye un objetivo primordial dentro de la estructura de nuestro Estado Social de Derecho, sino que integra, de forma esencial, el espíritu que informa a toda la Constitución Política.

En segundo lugar, a través de la Sentencia C-283 de 2014, la Corte Constitucional reiteró:

“(...) la relevancia del interés superior del medio ambiente -Carta ecológica- como bien a proteger por sí mismo, además de la relación estrecha con los seres de la tierra. Una mayor consciencia, efectividad y drasticidad en la política defensora de la fauna silvestre se constituye en un imperativo. Los peligros y daños ambientales (maltrato animal-progresiva desaparición de la fauna) plantean la necesidad de normar los procesos bajo la neutralización del daño ambiental y la adopción de medidas oportunas eficaces aunque no exista certeza del daño. La interconexión con las demás formas de vida, el acceso apropiado a los recursos biológicos y genéticos, el respeto por el conocimiento tradicional y la protección de la biósfera y biodiversidad, habrán de atenderse por la humanidad (...)”

Y “(...) [que] el interés superior del medio ambiente implica también la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres sintientes”

En tercer lugar, con ocasión a la Sentencia C-467 de 2016 la Corte Constitucional precisó que la protección de los animales:

*“(...) se produce, no por vía de su calificación abstracta como seres sintientes ni como sujetos de derechos, sino con la identificación de las modalidades y de los escenarios en los que se infringe sufrimiento a los animales individualmente considerados, y con la adopción de medidas idóneas y eficaces para la erradicación de estas modalidades y escenarios en los que se produce el sufrimiento animal.”*

En la misma oportunidad, el alto tribunal expuso los postulados básicos con los cuales está vinculado el deber constitucional de protección animal, según los cuales los animales deben “(...) al menos: (i) no ser sometidos a sed, hambre y malnutrición, lo cual se garantiza a través de un acceso permanente a agua de bebida así como a una dieta adecuada a sus necesidades; (ii) no ser mantenidos en condiciones de incomodidad, en términos de espacio físico, temperatura ambiental, nivel de oxigenación del aire, entre otros; (iii) ser atendidos frente al dolor, enfermedad y las lesiones; (iv) no ser sometidos a condiciones que les genere miedo o estrés; (v) tener la posibilidad de manifestar el comportamiento natural propio de su especie”

En cuarto lugar, en la Sentencia T-121 de 2017 la Corte Constitucional hace referencia a la Ley 84 de 1989, en la que se “(...) estableció una fuerte protección a favor del medio ambiente y de la fauna, señalando que en todo el territorio nacional, los animales no humanos tendrán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por los seres humanos. En consecuencia, el Estatuto protege a los animales silvestres, bravíos o salvajes y los domésticos o domesticados, cualquiera sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o en cautividad.”

En quinto lugar, en la Sentencia C-126 de 1998 la Corte Constitucional sostuvo que:

“Esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución



ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares.”

En sexto lugar, mediante la Sentencia C-595 de 2010, sostuvo el tribunal constitucional que la preocupación por salvaguardar los elementos de la naturaleza - bosques, atmósfera, ríos, montañas, ecosistemas, etc.-, no por el papel que representan para la supervivencia del ser humano, sino principalmente como sujetos de derechos individualizables al tratarse de seres vivos, constituye un imperativo para los Estados y la comunidad. Solo a partir de una actitud de profundo respeto con la naturaleza y sus integrantes es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, abandonando todo concepto que se limite a lo utilitario o eficientista.

El séptimo lugar, en la Sentencia C-666 de 2010 precisó que el concepto de medio ambiente contemplado en la Constitución Política 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 encuentra en el territorio colombiano. Adelanta la Corte que los elementos integrantes del concepto de medio ambiente pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana. En efecto, la visión del ambiente como elemento transversal en el sistema constitucional trasluce una visión empática de la sociedad, y el modo de vida que esta desarrolle, y la naturaleza, de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas.”

Es así que del anterior ejercicio se desprende que el objeto del presente proyecto de ley se deriva del amplio desarrollo constitucional sobre los elementos que componen el deber de protección y bienestar animal y que es el legislador el llamado a armonizar las normas actuales con los principios constitucionales de protección a los animales y a expedir leyes que incluyan a los animales como sujetos de protección dentro de la política nacional de gestión de riesgo y desastres.

### **1.3 Instrumentos internacionales de protección animal**

La protección y el bienestar animal han sido componentes esenciales de múltiples mecanismos internacionales. A continuación, se exponen algunos de los más

relevantes y los deberes en esta materia, respecto de los cuales Colombia ha manifestado su ratificación y adhesión.

En primer lugar, la Declaración Universal para el Bienestar Animal, a la cual, de acuerdo con la Sentencia T-041 de 2017, *el Ministerio de Ambiente mostró su adhesión*. Este instrumento internacional designa a los seres humanos la obligación positiva de cuidado y bienestar de los animales.

De conformidad, la referida declaración establece que a los animales criados bajo supervisión de los humanos o mantenidos en cautiverio, se les deberá garantizar al menos las siguientes necesidades: (a) necesidad de no sufrir hambre o sed, (b) necesidad de no sufrir incomodidad, (c) necesidad de no sufrir dolor, lesión y enfermedad, (d) necesidad de no sufrir miedo y dolor, (e) necesidad de poder expresar su normal comportamiento; esto es, necesidades básicas que no se ven cubiertas por el Estado en escenarios de riesgos y desastres, salvo que -como pretende el presente proyecto de ley- se cuente con mecanismos legalmente reconocidos, que así lo dispongan.

En segundo lugar, mediante la Ley 17 de 1981 el Estado Colombiano ratificó la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestre (CITES), suscrita en Washington el 3 de marzo de 1973.

El anterior, es un acuerdo concertado entre diferentes gobiernos y tiene por finalidad velar porque el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para la supervivencia de las especies.

En tercer lugar, según las normas internacionales de la OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal) el bienestar animal *"(...) es una responsabilidad compartida entre gobiernos, comunidades, personas que son dueñas, cuidan y utilizan animales, la sociedad civil (...)"*, Sumado a lo anterior, este organismo advierte que *"(...) con el fin de lograr mejoras sostenibles en el área del bienestar animal, es necesario el reconocimiento y el compromiso constructivo entre las partes"*<sup>1</sup>.

Conforme a lo anterior, la OIE -por ejemplo- en materia de producción veterinaria, ha advertido la importancia de que todas las instituciones públicas y privadas tienen como deber asegurar la sanidad y el bienestar animal en situaciones de emergencia y/o desastres.

---

<sup>1</sup> Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), 2017, Estrategia Mundial de Bienestar Animal. Disponible en: [https://web.oie.int/download/SG/2017/E\\_85SG\\_14.pdf](https://web.oie.int/download/SG/2017/E_85SG_14.pdf)



En esta misma materia, el organismo internacional ha dispuesto que son estas instituciones (públicas y privadas) las encargadas de tomar medidas de prevención y fortalecimiento de su capacidad de respuesta, al momento de requerirse atender de manera adecuada a los animales de producción, de compañía y silvestres, en escenarios de posibles emergencias.

Sumado a lo anterior, la OIE ha dispuesto los pasos a seguir en las fases de preparación y respuesta, por parte de los Servicios Veterinarios, en situaciones de riesgos y desastres:

- (a) Fase de preparación: Implica el despliegue de una labor conjunta de la autoridad veterinaria, el gobierno nacional y local, ONGs y el sector privado, para la elaboración de un plan de contingencia que incluya:
  - (i) El tipo de desastre a cubrir
  - (ii) El desarrollo de un censo animal
  - (iii) La conformación de sistemas de evacuación
  - (iv) Establecimiento de un sistema de mando
  - (v) Planes para la coordinación con otras entidades gubernamentales, intergubernamentales, ONG y sector privado
  - (vi) Acuerdos financieros (incluyendo una política de compensación)
  - (vii) Plan de recursos humanos
  - (viii) Plan de comunicación y medidas de sensibilización de la población
  - (ix) Plan de continuidad sostenible y plan de recuperación
  
- (b) Fase de respuesta: consiste en el examen del impacto del desastre y la determinación de la capacidad de los actores intervinientes, para implementar el plan. En esta fase, sugiere el organismo, que estos actores se orienten a “(...) decidir las acciones apropiadas una vez se haya evaluado el impacto en la sanidad y el bienestar de los animales, la seguridad de la población y del medioambiente”<sup>2</sup>

En cuarto lugar, se encuentra la Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, de la cual Colombia es parte desde 1998. La misma, tiene como finalidad la promoción de acciones nacionales y de cooperación internacional para la conservación y uso de los humedales y sus recursos. Lo anterior, partiendo del reconocimiento de dichos ecosistemas como hábitat de múltiples especies; esto es

---

<sup>2</sup> Organización Mundial de Sanidad Animal. Directrices sobre gestión de desastres y reducción de los riesgos en relación con la sanidad, el bienestar animal y la salud pública veterinaria. Tomado de: <https://www.woah.org/app/uploads/2021/03/gestiondesastres-esp.pdf>

“los humedales albergan más de 100.000 especies de agua dulce conocidas, y esta cifra aumenta continuamente. También son esenciales para muchos anfibios y para la reproducción y la migración de las aves”<sup>3</sup>

En quinto lugar, el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, firmado en Río de Janeiro en 1992, aprobado mediante la Ley 165 de 1994, la cual reconoce “(...) la importancia de la diversidad biológica para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biósfera”, que “(...) la conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad” y que “(...) los Estados son responsables de la conservación de sus diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos”<sup>4</sup>.

Asimismo, del referido convenio deriva la responsabilidad a cargo de sus Estados parte, de promover “(...) la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas, mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación”<sup>5</sup> y de promover “ (...) arreglos nacionales de emergencia relacionadas con actividades o acontecimientos naturales o de otra índole que entrañen graves e inminentes peligros para la diversidad biológica, apoyará la cooperación internacional para complementar esas medidas nacionales y, cuando proceda y, con el acuerdo de los Estados o las organizaciones regionales de integración económica interesados, establecerá planes conjuntos para situaciones imprevistas”<sup>6</sup>

En sexto lugar, destaca el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, adoptado en la III Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, celebrada en Japón el 18 de marzo de 2015. El mismo, parte de:

“(...) la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de

<sup>3</sup> Ramsar, sf. Convención de Ramsar. Tomado de: [https://www.ramsar.org/sites/default/files/fs\\_6\\_ramsar\\_convention\\_sp\\_0.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/fs_6_ramsar_convention_sp_0.pdf)

<sup>4</sup> Organización de Naciones Unidas. 1992. Convenio sobre la diversidad biológica. Tomado de: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

<sup>5</sup> ídem. Pág. 7

<sup>6</sup> ídem, Pág. 8

nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; el fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas de trabajo mundiales y la elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales”<sup>7</sup>

## 2. JUSTIFICACIÓN

Dada su ubicación geográfica, Colombia puede experimentar una variedad de eventos relacionados con amenazas naturales y geológicas. Es decir, debido a las características territoriales del país, es posible que se presenten eventos sísmicos, volcánicos, inundaciones, vendavales, tormentas eléctricas, huracanes, epidemias, pandemias, fenómenos climáticos, meteorológicos, etc.

En la actualidad nos encontramos en medio de la vigencia del Decreto 2113 del 1 de noviembre de 2022, mediante el cual se declaró la existencia de una Situación de Desastre de Carácter Nacional por el término de doce (12) meses.

No obstante lo anterior, las acciones adoptadas por las autoridades nacionales y territoriales en materia de prevención, mitigación y atención frente a estos riesgos, han sido prácticamente nulas en cuanto a protección y bienestar animal.

De acuerdo con Buró de Prevención de Crisis y Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, “El impacto que las amenazas climáticas, como sequías, inundaciones, ciclones, la subida del nivel del mar o las temperaturas extremas, ejercen sobre el desarrollo socioeconómico de una sociedad es enorme. Nos encontramos en un momento de cambio en la frecuencia, magnitud y duración de los fenómenos climáticos adversos. Por otra parte, ya está plenamente aceptada la idea de que las iniciativas orientadas a hacer frente a las condiciones climáticas que perjudican el desarrollo humano deben enmarcarse en una visión de desarrollo a largo plazo”<sup>8</sup>

Según el informe de Climate Change Performance Index -CCPI-, Colombia en el 2023 presenta un índice de desempeño del cambio climático del 54.50%, ocupando el puesto 25 a nivel mundial. Se tiene que el país ejerce un desempeño medio debido a

---

<sup>7</sup> Organización de Naciones Unidas. Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres. 2015-2030. Tomado de: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

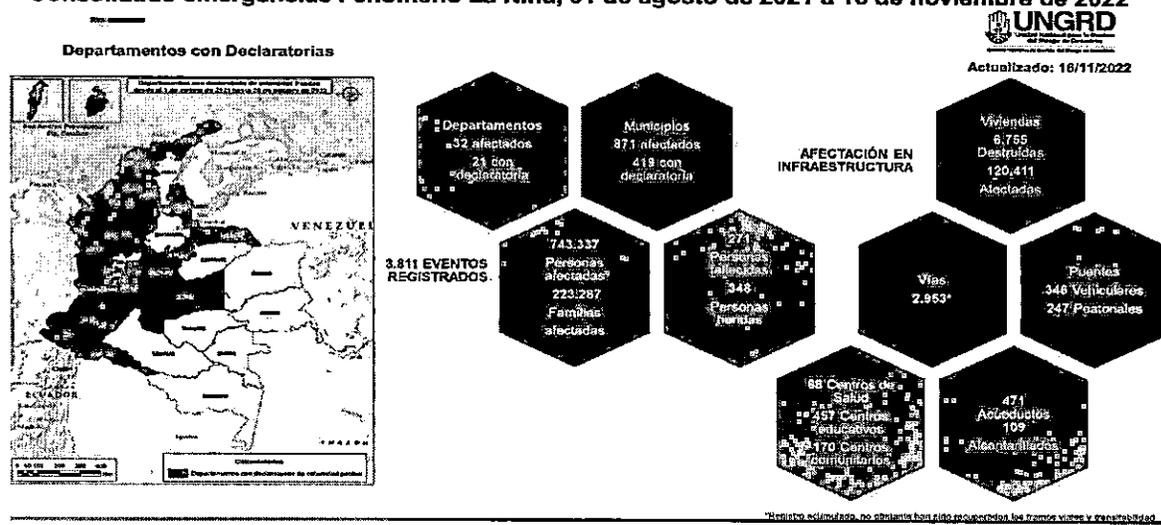
<sup>8</sup> PNUD (s.f) Buró de Prevención de Crisis y Recuperación. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskqke326/files/publications/es/Reduccion-Gestion%20del%20Riesgo%20Climatico.pdf>

que: cuenta con un alto uso de energías no renovables, tiene una calificación media en materia de mitigación de gases de efecto invernadero y una calificación baja en el uso de energías renovables.

Es así que el CCPI plantea la importancia de que se implementen medidas orientadas a eliminar todos los combustibles fósiles, deteniendo los subsidios a estos combustibles e impulsando el uso de energías renovables.

Ahora bien, en lo que respecta a los riesgos y desastres ocasionados por esta crítica situación ambiental y climática, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo reporta que entre el 01 de agosto de 2021 y el 16 de noviembre de 2022, en Colombia se han registrado 3.811 emergencias debido al fenómeno de La Niña :

**Consolidado emergencias Fenómeno La Niña, 01 de agosto de 2021 a 16 de noviembre de 2022**

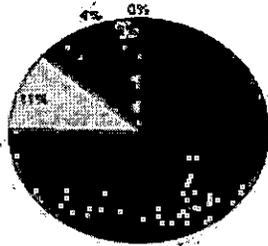


<sup>9</sup> ídem

Elaborado por: SCR-UNGRD / Fuente datos: SMD-UNGRD



**Consolidado mensual nacional de eventos reportados del 01 al 19 de enero de 2023.**



- Movimiento en masa
- Inundación
- Creciente súbita
- Vendaval
- Avenida Torrencial
- Granizada
- Tormenta eléctrica

Evento	Cantidad
Movimiento en masa	65
Inundación	24
Creciente súbita	13
Vendaval	8
Avenida Torrencial	4
Granizada	4
<b>Total</b>	<b>118</b>

RESUMEN MENSUAL DE AFECTACIÓN 01 19 ENERO 2023						
DEPARTAMENTOS		MUNICIPIOS			EVENTOS	
18		69			118	
FALLECIDOS	DESAPARECIDO	HERIDOS	PERSONAS	FAMILIAS	VIVIENDA AVERIA...	VIVIENDAS DESTRUID...
6	8	21	13.237	4.405	2.884	138
INFRAESTRUCTURA						
VIAS	PUNTES VEN.	PUNTES PEATON.	ACUEDUCTO	ALCANTARILLADOS		
96	10	13	13	3		
CENTROS DE SALUD	CENTROS DE EDUCATIVOS	CENTROS DE COMUNITARIOS		HECTAREAS		
1	7	1		123		

10

Simultáneamente, el Banco Mundial realizó un análisis de riesgo de desastres en Colombia, según el cual las características más significativas que contribuyen a la configuración del riesgo se puede evidenciar en:

- (a) La condición predominantemente urbana de Colombia para un período de 100 años en la que pasó de tener 4,4 a 34,7 millones de habitantes en los últimos 60 años.
- (b) Poca variabilidad en el tiempo de amenazas de origen geológico como sismos y erupciones volcánicas en contraposición con el aumento de la susceptibilidad a inundaciones, deslizamientos y avenidas torrenciales en amplias zonas del país.
- (c) Deterioro ambiental, crecimiento de la población y de los bienes localizados en áreas expuestas a fenómenos hidrometeorológicos como factores determinantes de aumento de riesgo.

<sup>10</sup> idem.

(d) Reconocimiento de la relación directa entre niveles de pobreza y las capacidades institucionales y su incidencia en el diseño y la implementación de acciones de reducción del riesgo y de recuperación frente a un desastre .

Es preciso advertir, sin embargo, que la referida Unidad reporta el número de personas fallecidas y desaparecidas, junto con el de las afectaciones de las viviendas e infraestructura **y que no sucede lo mismo con las afectaciones a los animales no humanos**. Lo anterior, ya que estos no se encuentran incluidos en los protocolos para la anticipación del riesgo ni en la implementación de acciones de rescate y protección después de ocurridos los eventos.

De los reportes existentes, ninguno cuantifica los animales afectados en el marco de la gestión de riesgo y desastres, no se cuenta con estadísticas de eventos donde se vea afectada la fauna silvestre y doméstica que se puede ver directamente afectada, no incluyen la atención a los animales dentro de la política de gestión de riesgo y no se cuenta con un respaldo legal que obligue a la atención y apoyo a los animales ante hechos de emergencias o desastres.

En consideración de tal situación, diferentes organismos no gubernamentales, son quienes han asumido la labor de desplegar acciones de prevención, atención y mitigación de riesgos orientados por los principios de protección y bienestar animal.

A modo de ilustración, conviene recordar lo acontecido en el marco del paso de los huracanes Eta e Iota por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En dicho escenario, fue la ciudadanía y algunos miembros de cuerpos de atención a emergencias, quienes trabajaron en el rescate de perros, gatos y demás animales no humanos. Esto, sin embargo, no se coordinó con base en una política concreta y sólida, dispuesta por el gobierno nacional.

Igualmente, lo referido al deslizamiento de tierra en la vía que comunica Pasto y Popayán. En dicho momento, 64 viviendas, 150 familias y cerca de 700 personas se vieron afectadas por la emergencia. Sin embargo, no fueron los únicos afectados y, de conformidad, "(...) la Fundación Huellitas Roseñas, junto con un grupo de voluntarios, se dio a la tarea de rescatar, tratar y albergar a perros y gatos en un refugio improvisado."

Algo semejante se presentó durante el paso del huracán Julia, en octubre de 2022, por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En dicho contexto, Juliana Del Castillo, directora de la Fundación Animal Heart Island, indicó que "... los animales amarrados afuera de las casas, puesto que los propietarios creían que esta era la

manera más adecuada de protegerlos y no los resguardaban dentro de las casas, es muy duro de solo pensar el miedo que sentían en esta situación.”

Similarmente ocurrió, con ocasión al desbordamiento de ríos y las diferentes inundaciones en La Mojana. Según declaraciones del representante del gremio ganadero, “entre los que se ahogaron en la zona y que no alcanzaron a salir, los que se murieron en el viaje y los que se murieron en los sitios de destinos en la sabana por falta de comida, entre equinos, bovinos y bufalinos, [murieron] aproximadamente 107 mil animales.”

Respecto de lo anterior, la médica veterinaria Gloria Alcázar Cano, observó que en tales situaciones, son múltiples los “(...) animales que están lesionados o bajo severas condiciones de estrés y hay que estar preparados para respuestas como las que ellos suelen dar y conocer sobre descontaminación, desinfección e inclusive conceptos básicos de nutrición.”

De manera semejante, el médico veterinario y epidemiólogo José Isaías Muñoz destacó la conveniencia de contar con un adecuado protocolo de prevención y atención que contemple a los animales, partiendo de que esto puede evitar riesgos para los mismos seres humanos, partiendo de que “cualquier especie en una situación de emergencia o desastre, que no se maneje de la manera correcta, puede convertirse en un foco de enfermedad zoonótica, es decir de importancia para el hombre.”

Por su parte, Diego Hernández Pulido, doctor en medicina veterinaria y experto en salud pública, asegura que es posible la concreción de una política de gestión del riesgo consciente de las necesidades de los animales, con base en herramientas que permitan determinar “(...) qué tan expuestos y qué tan vulnerables en las diferentes instantes y situaciones y llevándolo a una serie de matrices de riesgo con las que se facilita identificar la probabilidad de ocurrencia y las consecuencias de ese peligro en particular.”

En consonancia, el Grupo de Investigación de Riesgo y Asesoría Veterinaria en Emergencias y Desastres -GRAVED-, expone que:

“Hay una necesidad clarísima de que toda la población tenga conocimiento preventivo y preparatorio con los animales de compañía y también con los de producción, ante la ocurrencia de cualquier emergencia o desastre y esto tiene un objetivo que es reducir el impacto de los desastres sobre todo en cuanto a preservación, protección y cuidado de vidas.”

Es necesaria la inclusión de los animales en los procesos de gestión de riesgos. Los animales son una parte fundamental de nuestra vida diaria y de nuestra sociedad. Sin embargo, ante un desastre causado por fenómenos naturales o por acciones del ser humano, estos animales no reciben la ayuda adecuada o no se les auxilia en absoluto. En la actualidad, no se cuenta con protocolos para una atención oportuna en las etapas de prevención, mitigación y atención. Se nos exige no ser indiferentes con los animales y como tal no se deben escatimar esfuerzos para su atención, refugio adecuados, agua potable, alimento, asistencia veterinaria y condiciones básicas a los animales en un desastre, como condiciones mínimas para su atención.

Según un estudio de la WSPA s.f. (Sociedad Mundial para la Protección Animal), se encontró que:

En gran parte del mundo, y sobre todo en países en vías de desarrollo, los animales y la gente tienen una estrecha relación.

Sumado a ello, es preciso advertir que según las estadísticas de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) existe un porcentaje alto de animales en las poblaciones más vulnerables, por lo tanto encontraremos que ese porcentaje está expuesto a los fenómenos de materialización del riesgo, colocando los animales en una posición desventajosa al no encontrarse incluidos en programas de gestión del riesgo ni ayudas humanitarias.

Bajo el entendido que la actualidad jurídica colombiana ha trascendido normativamente hacia la protección de los animales no humanos, se hace necesaria la inclusión de estos en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

## **2.1 Experiencias Internacionales de gestión de riesgos y desastres con enfoque de protección y bienestar animal**

En relación con algunas experiencias internacionales de protección y bienestar animal, en primer lugar, es menester destacar la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

A saber, en el marco de la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada en Panamá el 29 y 30 de junio de 2010, se aprobó (mediante el acuerdo No. 15) la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR).



Esta última, tiene como objetivo orientar a la región en la reducción y prevención del riesgo de desastres y contribuir así al desarrollo integral de Centroamérica.

A modo de ilustración, destaca el caso de Costa Rica. Este país, cuenta con un Comité Asesor Técnico para Protección de Animales en Desastres, cuyos propósitos son:

*“(a) Contribuir al proceso nacional de gestión integral del riesgo de desastres con énfasis en la temática de protección y salud animal, fortaleciendo los procesos de prevención, preparativos y reducción del riesgo; así como la promoción de estrategias, programas, protocolos y procedimientos interinstitucionales, para una efectiva respuesta y recuperación ante desastres o situaciones de emergencias (...)*

*“(b) [Proteger] los medios de vida de la población costarricense, la continuidad de la producción pecuaria durante y después de los desastres, la dinámica de las enfermedades en situaciones adversas, el manejo apropiado de los animales vivos (tanto domésticos como silvestres) en situaciones de desastres, así como la disposición adecuada de los cadáveres, son, todos, temas de interés común”*

En segundo lugar, destaca la experiencia mexicana, la cual reconoce que la gestión del riesgo es uno de los retos urgentes de atención, en materia de bienestar animal. Con base en dicha preocupación, en el año 2016 se llevó a cabo la XI edición de la Cátedra Nacional del Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMex) de Medicina Veterinaria y Zootecnia.

Como resultado de dicho espacio, se produjo un informe en el cual se exponen varias experiencias de desastres en México, cuya conclusión principal es la urgencia de contar con mecanismos de “(...) educación, capacitación y preparación para la prevención de desastres y sus consecuencias, no sólo en relación con el humano, sino también con los animales.”<sup>11</sup>

El referido informe, adicionalmente, advierte que actualmente no existen mecanismos que atiendan a los animales en escenarios de riesgos y desastres y hace un llamado a no obviar que:

---

<sup>11</sup> CUMex, 2016. XI Cátedra Nacional de Medicina Veterinaria y Zootecnia. Tomado de: <https://copevet.org/wp-content/uploads/2018/09/Los-Animales-en-Desastres.-Gestio%CC%81n-de-Riesgo.pdf>

"En un desastre, los animales siniestrados sufren de hambre, sed, abandono, agresiones, lesiones, afectando su bienestar, que es un derecho de los animales reconocido por los organismos internacionales como la FAO y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA)"<sup>12</sup>

Del mismo modo, señala las alteraciones a las que se ve sometido un animal en situaciones de desastre::

- (a) Suelen debilitarse por la ocurrencia de cambios en el medio ambiente. Esto se ejemplifica en situaciones de inundación, producto de las cuales un animal puede verse expuesto a temperaturas menores a las corporales y padecer hipotermia.
- (b) Se ha observado que en desastres por inundaciones, los animales de menor talla o que son hembras, tienen una menor capacidad de supervivencia. Esto sucede, por ejemplo, con cerdos, aves y crías en general.
- (c) Los animales jóvenes suelen tener menores defensas inmunológicas, debido a que tienen poco contacto con antígenos.
- (d) Los animales viejos, suelen tener una menor resistencia anatómica y fisiológica, viéndose predispuestos a sufrir enfermedades graves.
- (e) Si los animales se encuentran en situaciones fisiológicas como lo son la gestación, la lactancia, la desnutrición y el estrés, son más propensos a padecer la alteración de sus barreras anatómicas, fisiológicas e inmunitarias.<sup>13</sup>

Por otro lado, el informe señala la importancia de atender a los animales en situaciones de riesgo y desastre, con base en los lazos de afecto existentes entre ellos y los humanos. Advierte que, en este tipo de escenarios, es habitual que la población humana se rehúse a ser evacuada y reubicada en albergues, debido a que en la mayoría de los casos, no les es posible llevar consigo a sus animales compañeros:

"Esto conlleva a que muchas personas decidan quedarse en sus viviendas, cohabitando con aquéllos, y con el riesgo de verse directamente afectados por el cataclismo."<sup>14</sup>

En tercer lugar, destaca la experiencia de la Plataforma de la Unión Europea sobre bienestar animal. Dicha plataforma está conformada por 75 miembros y es un espacio

---

<sup>12</sup> Idem. Pág. 17

<sup>13</sup> Idem. Pág. 20

<sup>14</sup> Idem. Pág. 29



en el cual los foros o grupos de trabajo especializados en el bienestar de los animales, presentan sus actividades y proyectos en esta materia.

Como resultado de lo anterior, la Unión Europea cuenta con normativas orientadas a (a) proteger a los animales de granja, (b) disponer requisitos en materia de bienestar animal, relativos a la producción agrícola y la agricultura ecológica, (c) establecer requisitos sobre transporte y sacrificio de animales y (d) capacitar y educar a los diferentes funcionarios de los Estados miembros y terceros países, en materia de bienestar y protección animal<sup>15</sup>.

En cuarto lugar, World Animal Protection, organización sin ánimo de lucro con sede en Canadá y Estados Unidos, ha advertido que:

“los animales no son ajenos tampoco al tema de los desastres, su impacto en mascotas y animales de producción, es incluso aún más devastador que aquel en los humanos. Generalmente no se permite que haya animales en los refugios temporales(...)”<sup>16</sup>

Además, la organización expone los casos de Argentina, Chile, Estados Unidos, Haití y Japón, donde se han vivido emergencias y desastres, no se previó ni desarrolló un plan de preparación que incluyera animales y donde, consecuentemente, no se cuenta con datos concretos referidos a la afectación de los mismos, con ocasión a los eventos ocurridos.

En el caso argentino, se tiene que como consecuencia del crecimiento del Río Paraná, en la región de Santa Fé, se presentó la pérdida de 1.71 millones de cabezas de ganado; situación que pudo haberse previsto si se hubiera desarrollado un plan de preparación ante emergencias<sup>17</sup>.

En cuanto al caso estadounidense, en la región de Nueva Orleans durante la emergencia ocasionada por el huracán Katrina, se prohibió la evacuación de animales y, como consecuencia, hoy el gobierno federal hace frente a demandas de sus ciudadanos<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Unión Europea. 2017. Plataforma de la UE sobre bienestar animal: preguntas y respuestas sobre la política de bienestar animal. Tomado de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO\\_17\\_1426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_17_1426)

<sup>16</sup> World Animal Protection. 2019. Los animales en la gestión de riesgos de desastres. Tomado de: <https://animalesendesastres.org/news/los-animales-en-la-gesti%C3%B3n-de-riesgos-de-desastres>

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.

Por lo que se refiere al caso chileno, recuerdan la erupción del Volcán Chaitén (ubicado al sur del país). En dicha ocasión, las autoridades no permitieron a las poblaciones rescatar a sus animales, ocasionando el levantamiento de la opinión pública y la intervención del Parlamento de la Nación, que tuvo como consecuencia la aprobación de un proyecto de rescate animal. Es así que:

“Protección Animal Mundial (anteriormente conocida como la Sociedad Mundial para la Protección Animal -WSPA, por sus siglas en inglés-), en coordinación con el Gobierno y grupos locales de protección animal, organizó el rescate y evacuación de cientos de animales, además de la donación de más de una tonelada de alimento para mascotas. Lamentablemente, aunque no hay una cifra oficial, se especula en miles la cantidad de animales que perdieron su vida por el retraso.”<sup>19</sup>

Por su parte, tras el terremoto ocurrido en el año 2010 en Haití, “Protección Animal Mundial lideró una coalición que, en colaboración al Gobierno y al pueblo haitiano, atendió médicamente a más de 60.000 animales, organizó la reconstrucción del Laboratorio Nacional de Diagnóstico y rehabilitó la cadena fría del país con la instalación de 12 unidades solares en las áreas de mayor impacto del terremoto”<sup>20</sup>. Esta atención a los animales, no se lideró ni coordinó con base en directrices establecidas por el gobierno nacional y, consecuentemente, tampoco contó con recursos públicos.

Finalmente, en el caso japonés, como consecuencia del tsunami ocurrido en el año 2011, la referida organización construyó 30 refugios temporales para la atención de animales de compañía, que lograron ser evacuados con sus familias<sup>21</sup>.

## **2.2 Necesidad de inclusión del enfoque de protección y bienestar animal en situaciones de gestión de riesgos y desastres en Colombia**

La ley de gestión de riesgo y desastres en Colombia en la actualidad incluye la protección de las personas y los bienes, **sin tener en cuenta los animales afectados** y así mismo carecen de la capacidad y los recursos que necesitan para atender la situación posterior a un desastre.

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Idem.

Los desastres naturales que afectan a los seres humanos también perjudican y son un daño colateral para el resto de animales, incluso hay desastres que afectan más a los animales silvestres que a las personas como son:

Cuando los tsunamis golpean, las aves y otros animales pequeños pueden quedar sumergidos en el agua, y ser incapaces de volver a tierra<sup>22</sup>

Las erupciones volcánicas en las islas pueden provocar la muerte o el desplazamiento de todos los animales terrestres y de los animales marinos cercanos. Los terrestres se encuentran en una situación mucho peor, al depender más de la tierra para anidar y buscar comida.<sup>23</sup>

El viento, la lluvia y los escombros de las tormentas hieren y matan a los animales, y provocan un gran daño en sus hábitats, incluyendo la destrucción de los refugios y la contaminación de las fuentes de alimento y agua. Los fuertes vientos y la lluvia pueden causar lesiones, así como problemas respiratorios e infecciones por la entrada de agua en los pulmones.<sup>24</sup>

Los animales más pequeños son especialmente vulnerables a ahogarse o a morir por los deslizamientos de tierra causados por el agua. Los que viven en madrigueras pueden encontrarse más seguros ante pequeñas perturbaciones, pero las lluvias torrenciales pueden hundir las madrigueras de muchos animales, o bloquear sus entradas con ramas, hojas, piedras y otros escombros, atrapándolos o dejándolos sin refugio.<sup>25</sup>

Un solo incendio puede matar a millones de animales. Las llamas y el humo de los incendios forestales matan a la mayoría de animales en su camino, incluyendo muchos en madrigueras demasiado cerca de la superficie, y a los que viven en ríos y arroyos cuando las llamas pasan por encima.<sup>26</sup>

### 3. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto

---

<sup>22</sup> Organización internacional contra el especismo - Animales en desastres naturales, Tomado de: <https://www.animal-ethics.org/animales-desastres-naturales/#fn34>.

<sup>23</sup> ídem.

<sup>24</sup> ídem.

<sup>25</sup> ídem.

<sup>26</sup> ídem.



de interés a los Congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...)

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:

“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 concurra 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”.



Es preciso señalar, entonces, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de un proyecto de ley o iniciativa legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Con base en lo anterior, me permito manifestar que no existe ninguna situación que conlleve a la suscrita a tener intereses particulares que riñan con el contenido del proyecto de ley 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. Por ello, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generar un conflicto de interés o un impedimento.

#### **4. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el artículo 7o de la Ley Orgánica 819 de 2003 se aclara que los gastos que generará la presente iniciativa legislativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a nivel nacional y de los municipios o distritos, aclarando que el artículo 11 propuesto autoriza al Gobierno Nacional y a los Departamento para la articulación y en caso de ser necesario la cofinanciación de los programas o proyectos que vaya emprender las entidades territoriales para su cumplimiento, siendo ello compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la

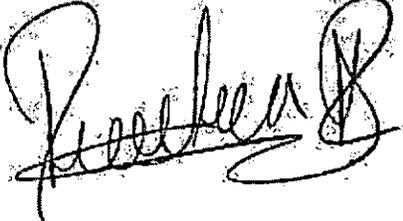


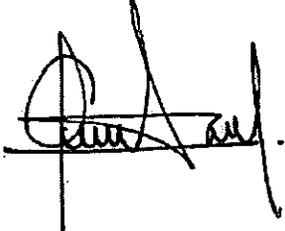
Ley 715 de 2001, cuando se enmarcan en las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha Ley.

### 6. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

Los artículos 114 y 115 constitucionales señalan que le corresponde al Congreso de la República hacer las Leyes, función entre la que se encuentra la de "interpretar, reformar y derogar las Leyes", por lo que el presente proyecto ley tiene procedencia al cumplir su competencia.

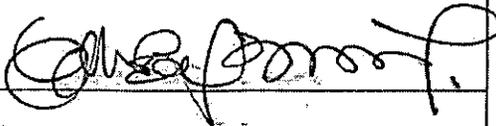
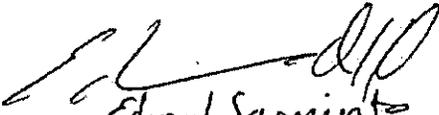
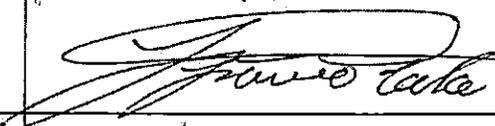
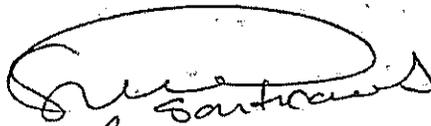
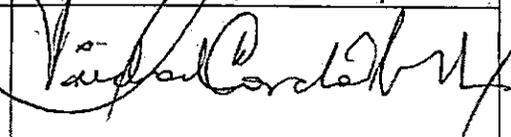
Atentamente,

 <p><b>OLMEDO DE JESÚS LÓPEZ MARTÍNEZ</b> Director General Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres</p>	 <p><b>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA</b> Senadora de la República Pacto Histórico</p>
 <p><b>ALIRIO URIBE MUÑOZ</b> Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico - Bogotá</p>	 <p><b>PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS</b> Senador de la República</p>

 <p><b>ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO</b> Representante a la cámara por Nariño Pacto Histórico</p>	 <p><b>MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO</b> Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Pacto Histórico- Alianza Verde</p>
 <p><b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico</p>	 <p><b>CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN</b> Senadora de la República Pacto Histórico</p>

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2023.

"MEDIANTE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1523 DE 2012, RECONOCIENDO E INCLUYENDO A LOS ANIMALES DENTRO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

 Heráclito Jiménez	Daniel Vacaessa Pérez 
 Edward Sarmiento	
Manica del Mar P. Manica del Mar Pieno	 Catalina Pérez
 Santocruz	Alejandra Sampa
 Escobar	María Corrales / Repe Bts - Pacto Histórico C.A.L.
Omar Perdomo Comal de Comunes.	 Pedro Suárez Vacca. Ppte. P.A. Bayona
 Isabel Zuleta	 Piedad Córdoba

<p><i>Norman Bañol</i>                  Norman Bañol                  R.C. Caus. Indígena MAIS.</p>	<p><i>Adriana Guadalupe</i>                  Adriana Guadalupe</p>
<p><i>Aida Arellano</i>                  Aida Arellano</p>	<p><i>Maria José Zamora</i>                  Maria José Zamora</p>

# SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 24 del mes Julio del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N° 009 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: H.S. Esmeralda Hernández, Pedro Florez, Clara Lopez, Catalina  
 Pérez, Omar Restrepo, Isabel Zuleta, Freda Cordoba, Aida Arellano,  
 Maria José Zamora, Aida Quilque, Sandra Ramirez; H.R. Alirio  
 Uribe, Erick Velasco, Isabeth Alfonso, Gabriel Becerra y otros

SECRETARIO GENERAL