

# BOLETÍN N.º 3 OBSERVATORIO

COLOMBIANO DE SALUD  
Y BIENESTAR ANIMAL

# UNA SALUD Y UN BIENESTAR



EDICIÓN N.º 3 - ENERO A JUNIO 2025

**Avances normativos en  
Protección y Bienestar  
Animal en Colombia**

OBSERVATORIO OCSBA

Observatorio Colombiano de Salud y Bienestar Animal

**ISSN:**

3073-0791

**Hno. José Alexander Santafé Andrade**

Rector

**Hno. Carlos Enrique Carvajal Costa**

Vicerrector de Promoción y Desarrollo Humano (VPDH)

**Dr. Milton Molano Camargo**

Vicerrector Académico

**Dra. Adriana Patricia López Velásquez**

Vicerrector Administrativo y Financiero

**Dra. Diana Janeth Lancheros Cuesta**

Vicerrectora de Investigación y Transferencia (VRIT)

**Dr. Leonardo Roa**

Decano Facultad de Ciencias Agropecuarias

**Dra. Nathalia Méndez**

Directora del Programa de Medicina Veterinaria

**Dr. John Alexander Umaña Arboleda**

Director Programa de Zootecnia

**Dr. John Cristhian Fernández Lizarazo**

Director Programa Ingeniería Agronómica- Agropecuaria

**Comité editorial****Victoria Eugenia Pereira Bengoa, M.V., M.Sc.***Facultad de Ciencias Agropecuarias. Universidad de La Salle.***Alejandro Ramírez Hernández, M.V. M.Sc. Ph.D.***Facultad de Ciencias Agropecuarias. Universidad de La Salle.***Natalia Margarita Cediél, M.V. M.Sc. Ph.D.***Facultad de Ciencias Agropecuarias. Universidad de La Salle.***Andrea del Pilar Uribe Díaz, M.V. M.Sc. Ph.D.***Facultad de Ciencias Agropecuarias. Universidad de La Salle.***Angela Natalia Agudelo Suárez, M.V. M.Sc. Ph.D.***Facultad de Ciencias Agropecuarias. Universidad de La Salle.*

©Universidad de La Salle 2026  
 Cra. 4a #59a - 44, Localidad de Chapinero, Bogotá (Colombia)  
 Teléfono: +571 3488000  
<https://www.lasalle.edu.co>



# Contenido

DE LOS EDITORES.....	4
MIRADAS UNIVERSITARIAS: DESARROLLO NORMATIVO PARA LA PROTECCIÓN Y EL BIENESTAR DE LOS ANIMALES EN COLOMBIA: UN PILAR ESTRATÉGICO PARA LAS DISCIPLINAS AGROPECUARIAS.....	6
ANALIZANDO DATOS: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL EN COLOMBIA (1972-2025). UNA MIRADA MULTIDISCIPLINARIA.....	8
LOS EXPERTOS NOS CUENTAN: PROTECCIÓN ANIMAL EN COLOMBIA: AVANCES Y DESAFÍOS DESDE LA VOZ Y LA ACCIÓN DE LA SENADORA ANDREA PADILLA.....	26
INVESTIGADORES EN ACCIÓN: POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL- PNPYBA (2024-2038). UN PROCESO DE MÁS DE 10 AÑOS.....	36
ANÁLISIS Y REFLEXIONES DEL OBSERVATORIO.....	47
EN CONEXIÓN CON LA SALUD Y EL BIENESTAR ANIMAL.....	57

## Los Editores

En esta tercera edición del *Boletín Una Salud – Un Bienestar* ofrecemos a nuestros lectores un recorrido por algunos de los temas más relevantes en la construcción de un marco de protección y bienestar animal en Colombia. Cada sección de este número ha sido concebida para aportar miradas diversas y complementarias: desde el análisis de las políticas públicas y su evolución histórica, hasta la voz de los protagonistas en el ámbito legislativo, pasando por la investigación académica y la reflexión crítica sobre los retos que aún persisten. Nuestro propósito es que este boletín se convierta en un espacio de diálogo, aprendizaje y cuestionamiento sobre la manera en que nos relacionamos con los animales y con los ecosistemas de los que formamos parte.

El número abre con una reflexión universitaria sobre la manera en que la normativa ha incidido en la formación de profesionales en ciencias agropecuarias, resaltando su papel estratégico en la enseñanza y la práctica de disciplinas como la medicina veterinaria y la zootecnia. Esa discusión, que conecta el aula con los cambios normativos del país, es el eje central de la sección **Miradas Universitarias Lasallistas**. El recorrido continúa con un análisis histórico que revisa más de cinco décadas de dispositivos de política pública en protección y bienestar animal, lo que nos permite reconocer los avances alcanzados, pero también las tensiones y vacíos que han dificultado su implementación. Ese balance, que resulta clave para entender el presente, se desarrolla en **Analizando Datos**.

La dimensión legislativa también tiene un lugar central. En una entrevista exclusiva, la senadora Andrea Padilla comparte sus experiencias en la construcción de normas como la Ley Ángel, revelando tanto las motivaciones que impulsan este tipo de iniciativas como las resistencias que enfrentan en su tránsito por el Congreso. Ese acercamiento a la dinámica política lo encontraremos en la sección **Los Expertos nos Cuentan**. En continuidad, el boletín presenta el

largo camino recorrido para formular la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal 2024–2038. Este proceso, que tomó más de diez años de concertación, aparece narrado en **Investigadores en Acción** como un ejemplo de los retos que supone llevar un tema complejo y sensible a la agenda pública intersectorial.

La reflexión crítica se concentra en el análisis elaborado por el Observatorio sobre el uso de animales en investigación y educación. Allí se revisan referentes internacionales y nacionales, y se examina un proyecto de ley en construcción que busca actualizar la regulación en el país y garantizar estándares más altos de protección y bienestar. Ese aporte, que invita a pensar en el equilibrio entre el avance científico y la responsabilidad ética, constituye el núcleo de **Análisis y Reflexiones del Observatorio**.

Como cierre, el boletín ofrece una herramienta práctica de gran valor: la organización cronológica de las principales leyes de bienestar animal en Colombia. Este compendio, presentado en **En Conexión con la Salud y el Bienestar Animal**, no solo facilita el seguimiento de la evolución normativa, sino que también se convierte en un recurso pedagógico y

profesional para quienes trabajan o investigan en este campo.

El marco normativo en protección y bienestar animal es dinámico y se encuentra en constante transformación. Cada nueva ley, resolución o proyecto refleja no solo los avances en la comprensión científica y ética, sino también las tensiones culturales y sociales que atraviesan nuestra relación con los animales. Por ello, invitamos a leer este boletín como una oportunidad para comprender esa evolución en movimiento y reconocer que el compromiso con el bienestar animal exige actualización permanente, pensamiento crítico y la disposición a construir colectivamente un futuro más justo e inclusivo para todas las formas de vida.



Comité Editorial  
Observatorio Colombiano de Salud y Bienestar Animal

## Miradas Universitarias

### Desarrollo normativo para la protección y el bienestar de los animales en Colombia: un pilar estratégico para las disciplinas agropecuarias

Nathalia Méndez Correa<sup>1</sup>, John Alexander Umaña Arboleda<sup>2</sup>,

Leonardo Roa<sup>3</sup>

1. Directora del Programa de Medicina Veterinaria, Facultad de Ciencias Agropecuarias Universidad de La Salle

2. Director del Programa de Zootecnia, Facultad de Ciencias Agropecuarias Universidad de La Salle

3. Decano Facultad de Ciencias Agropecuarias Universidad de La Salle



En los últimos años, Colombia ha avanzado de forma significativa en la construcción de un marco normativo orientado a la protección y el bienestar de los animales. Este desarrollo no es ajeno a la responsabilidad académica y profesional de las ciencias agropecuarias; por el contrario, se ha convertido en un pilar estratégico que transforma la forma en que entendemos, enseñamos y aplicamos el conocimiento en áreas como la medicina veterinaria, la ingeniería agropecuaria y la zootecnia. El cumplimiento de estos



lineamientos legales mejora la productividad, la salud pública y la sostenibilidad ambiental; al tiempo que responde a las crecientes demandas sociales sobre el trato digno hacia los animales. Además, estos desarrollos normativos fomentan la investigación ética, y fortalecen la formación profesional con un enfoque bioético, interdisciplinario y comprometido con el bienestar animal.

Con la Ley 1774 de 2016, la cual reconoce a los animales como seres sintientes, se marcó un antes y un después en la relación entre el ser humano y otras especies animales, generando implicaciones y compromisos éticos, legales y técnicos. A esto, se suman iniciativas recientes como la Ley Ángel, y diferentes pronunciamientos judiciales que refuerzan la protección de los animales en nuestro país. Todo este conjunto normativo se alinea con los enfoques de *Una Salud* y *Un Solo Bienestar*, que destacan la interdependencia entre el bienestar animal, la salud humana y la sostenibilidad de los ecosistemas.

Desde la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad de La Salle, entendemos que el análisis crítico de estos avances debe ocupar un lugar central en la formación académica, la investigación aplicada y la proyección social. Las disciplinas agropecuarias no solo están llamadas a cumplir la ley, sino a interpretarla desde una mirada ética, científica y pedagógica; que aporte a la consolidación de una sociedad más justa con los animales, y más coherente con los principios de sostenibilidad.

Este boletín busca precisamente abrir el espacio para la reflexión académica frente a este panorama normativo. Invitamos a docentes, estudiantes, investigadores y profesionales; a considerar cómo este desarrollo jurídico no solo influye en los marcos legales de acción, sino que también enriquece las posibilidades de repensar nuestras prácticas, métodos y

finalidades en la interacción con los animales bajo nuestro cuidado. Con esto, la Universidad y nuestra unidad académica ratifica su compromiso con una enseñanza enmarcada en la ética y profesionalismo, siempre a favor del bienestar animal.



## Analizando datos

# Análisis de las políticas públicas de protección y bienestar animal en Colombia (1972–2025). Una mirada multidisciplinaria

Angela Natalia Agudelo-Suárez<sup>1,2,3</sup> y Victoria Eugenia

Pereira-Bengoa<sup>1</sup>

1. Observatorio Colombiano de Salud y Bienestar Animal (OCSBA),

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia.

2. Grupo de Investigación Epidemiología y Salud Pública,

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia.

3. Fundación Parque Jaime Duque.

### Resumen

En Colombia, la protección y el bienestar animal han pasado de ser un tema marginal para convertirse en un eje progresivamente integrado en el diseño de políticas públicas y marcos normativos en distintos niveles de gobierno. Sin embargo, a pesar de que en las últimas cinco décadas se han expedido numerosas normas y dispositivos que aparentan configurar una arquitectura normativa amplia y progresista, persiste la incertidumbre sobre su grado de implementación, su impacto institucional y cultural, y su capacidad de transformar de manera efectiva las condiciones de protección de los animales. El objetivo general de este análisis fue identificar y caracterizar los principales avances, vacíos y tensiones en la formulación e implementación del marco normativo sobre protección y bienestar animal en Colombia durante los últimos 53 años, empleando un enfoque integral que permitiera proponer indicadores e instrumentos para su seguimiento. Entre 1972 y 2025 se expedieron cerca de cien dispositivos normativos y de política, con un notable aumento desde 2020. El análisis permitió identificar tres fases históricas: la etapa formativa (1972–1989), centrada en la ética ciudadana; la etapa consolidativa (1990–2015), con el reconocimiento del animal como sujeto vulnerable; y la etapa transformativa (2016–2025), caracterizada por un enfoque intersectorial y el reconocimiento jurídico del animal como ser sintiente. Pese a este crecimiento normativo, persisten tensiones entre normas nacionales progresistas y prácticas locales permisivas, así como desigualdades territoriales y limitaciones presupuestales que dificultan la implementación



efectiva. Los indicadores diseñados mostraron una débil articulación intersectorial, baja cobertura institucional y niveles de implementación que no superan el 54%. En consecuencia, Colombia enfrenta el reto de consolidar una institucionalidad coherente y territorializada, capaz de integrar justicia ecológica, Una Salud–Un Bienestar y ética interespecie, o de lo contrario perpetuar un modelo fragmentado, simbólico y de bajo impacto. Superar esta encrucijada exige voluntad política, financiamiento suficiente, coordinación interinstitucional y un cambio cultural profundo que garantice que el reconocimiento de los animales como seres sintientes se traduzca en protección real y efectiva.

**Palabras Clave:** Bienestar del Animal, Políticas Públicas, Gobernanza, Colombia

### Introducción

Las políticas públicas se definen como un conjunto de decisiones que toma el estado con el propósito de resolver problemas en la sociedad (Roth Deubel, 2017). En el caso de la protección y el bienestar animal en Colombia, no existe una única política, sino un entramado de normas, programas y estrategias locales y nacionales que, como sucede con otras problemáticas sociales complejas, buscan regular y garantizar el bienestar de los animales. Estos dispositivos de política provienen de distintos niveles y ramas del poder público, requieren enfoques multidisciplinarios, intersectoriales y transdisciplinarios, y se han configurado y complementado de manera progresiva en el tiempo.

En este artículo, el término dispositivos de política hace referencia a las herramientas, estrategias y elementos clave que permiten comprender cómo se estructura y funciona la protección y el bienestar animal en el país. En este grupo se incluyen leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares y otros instrumentos normativos, así como documentos de política pública nacionales y locales (por ejemplo, la Política Nacional

de Protección y Bienestar Animal (PNPYBA) ([Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025](#)).

El bienestar animal ha pasado de ocupar un lugar marginal en la agenda pública a convertirse en un eje transversal de políticas sostenibles. En un país con alta biodiversidad como Colombia, su protección plantea retos jurídicos, institucionales, culturales y éticos significativos. Desde esta perspectiva, el presente trabajo examina la trayectoria normativa nacional con un enfoque crítico y multidisciplinario, reconociendo su carácter dinámico y su incidencia en la gobernanza ambiental, la salud pública y la garantía de derechos de los animales. El objetivo general de este análisis fue identificar y caracterizar



los principales avances, vacíos y tensiones en la formulación e implementación del marco normativo sobre protección y bienestar animal en Colombia durante los últimos 53 años, empleando un enfoque teórico y metodológico integral que permita proponer indicadores e instrumentos para su seguimiento. El problema central que motivó esta revisión radica en que, aunque se han expedido numerosas normas y dispositivos de política que aparentan configurar una arquitectura normativa amplia y progresista, en realidad persiste la incertidumbre sobre su grado de implementación, su impacto institucional y cultural, y su capacidad de transformar efectivamente las condiciones de protección de los animales. Como advierten (Nussbaum, 2022) y (Bekoff, 2013) el reconocimiento formal de los animales como seres sintientes requiere un respaldo institucional robusto, coherente y transformador, que supere aproximaciones simbólicas o fragmentadas.

Para abordar esta problemática, se adopta un marco teórico sustentado en tres ejes: (i) la justicia ecológica, entendida como paradigma normativo y ético que trasciende el antropocentrismo legal tradicional (Gudynas, 2015; Schlosberg, 2007); (ii) la gobernanza socioecológica, que subraya la necesidad de articulación interinstitucional, descentralización, territorialización y participación ciudadana (Lemos & Agrawal, 2006); y (iii) los enfoques integradores de Una Salud (One Health) y Un Bienestar (One Welfare), que vinculan la salud y el bienestar animal, la salud y el bienestar humano y la sostenibilidad ecosistémica desde una visión de interdependencia (Food and Agriculture Organization of United Nations, World Health

Organization, 2019; Pinillos Rebeca, 2018).

### Metodología

Se realizó un análisis mixto de los dispositivos de política nacionales y subnacionales existentes desde 1972 hasta mayo de 2025, categorizados por nivel de impacto, cobertura temática e institucionalidad involucrada. Para la identificación de estos dispositivos se adelantó una búsqueda exhaustiva en fuentes públicas en internet, utilizando combinaciones de palabras clave como “políticas públicas”, “protección y bienestar animal”, “Colombia” y “normatividad”, entre otras. Se emplearon métodos de análisis descriptivos, análisis documental, análisis de redes institucionales y una matriz de evaluación basada en seis dimensiones: contexto histórico-político, ciencia política, salud animal, salud pública, gobernanza y barreras estructurales (Anexo 1). El análisis documental se desarrolló bajo una lectura sistemática y comparativa de los textos normativos, siguiendo los lineamientos propuestos por (Bowen, 2009) y complementado con el enfoque de análisis jurídico-estratégico propuesto por (Roth Deubel, 2017), quien destaca el papel del derecho como herramienta para enfrentar desigualdades estructurales y construir marcos normativos sostenibles. Asimismo, la matriz de evaluación e indicadores fue diseñada con base en enfoques utilizados para el monitoreo de políticas públicas complejas (Mendizábal, 2013). Adicionalmente, se formularon indicadores para evaluar la implementación y el seguimiento de estas políticas, con el fin de identificar su grado de coherencia y efectividad en distintos niveles territoriales e institucionales.

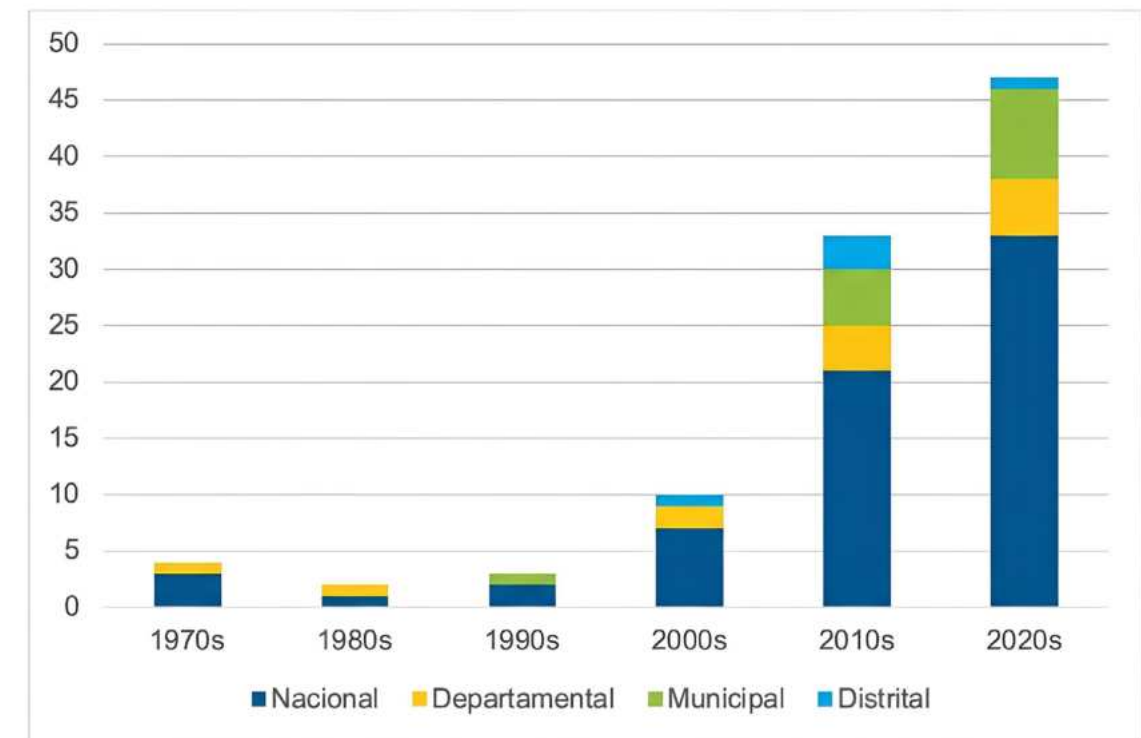


Figura 1. Dispositivos de política pública de protección, bienestar animal y conservación en Colombia según su alcance

## Resultados y discusión

### Evolución normativa y paradigmas históricos

En más de cinco décadas, Colombia ha emitido alrededor de 99 dispositivos normativos y de política relacionados ya sea de manera directa, indirecta, en su totalidad o parcialmente con la protección, bienestar y conservación de los animales en Colombia. De estos, casi la mitad (47; 47,5%) fueron expedidos desde el año 2020 (Figura 1), reflejando un impulso reciente, aunque reactivo, a nivel legislativo y técnico. Se identificaron 29 leyes, 18 decretos, 27 resoluciones, 6 ordenanzas, 18 acuerdos y 1 documento CONPES, distribuidos entre los niveles nacional, departamental, municipal y distrital (Figura 3). Del total identificado, 72 corresponden al nivel nacional: 29 leyes, 16 decretos y 27 resoluciones ministeriales e institucionales (Figura 2).

Una característica destacable de este conjunto normativo es que más del 90% de los dispositivos analizados incluyen algún mecanismo de evaluación de resultados, lo cual representa un avance importante hacia una planificación basada en evidencia. No obstante, la efectividad de estos mecanismos y su alineación con las condiciones estructurales del país siguen siendo limitadas, lo que plantea desafíos relevantes en términos de implementación.

**Políticas públicas de protección y bienestar animal: adopción y formulación**

En este proceso, los instrumentos normativos territoriales como las ordenanzas de las asambleas departamentales, los decretos de alcaldías, los acuerdos de los concejos municipales y distritales han sido fundamentales para la adopción y formulación de políticas públicas de bienestar animal. Las primeras experiencias se remontan a 2007 con el Acuerdo 22 del Municipio de Medellín, seguido por la Política Distrital de Protección y Bienestar Animal de Bogotá en 2014. A partir de 2015, municipios como Tunja, Popayán, Pereira y Santa Marta comenzaron a adoptar políticas propias. Entre 2018 y 2023, se intensificó esta tendencia con la aprobación de políticas departamentales en Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Valle del Cauca y Antioquia, además de nuevas políticas

municipales en Valledupar, Envigado, La Calera, Tenjo, Bucaramanga y Villavicencio. En paralelo, algunas entidades optaron por la formulación de lineamientos técnicos como Pasto (2019–2028) y Neiva (2020), reflejando procesos intermedios de construcción institucional. En el ámbito nacional, un hito lo constituye la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal (PNPBA), expedida en 2022 y fortalecida en 2025 con la publicación de su Plan de Acción, que estableció metas, responsables institucionales y mecanismos de seguimiento en el marco del SINAPYBA, consolidando un esfuerzo estructurado y de mayor alcance.

**Tres fases históricas del marco normativo**

Este proceso de institucionalización se inscribe en una trayectoria histórica que puede dividirse en tres grandes fases. La etapa formativa

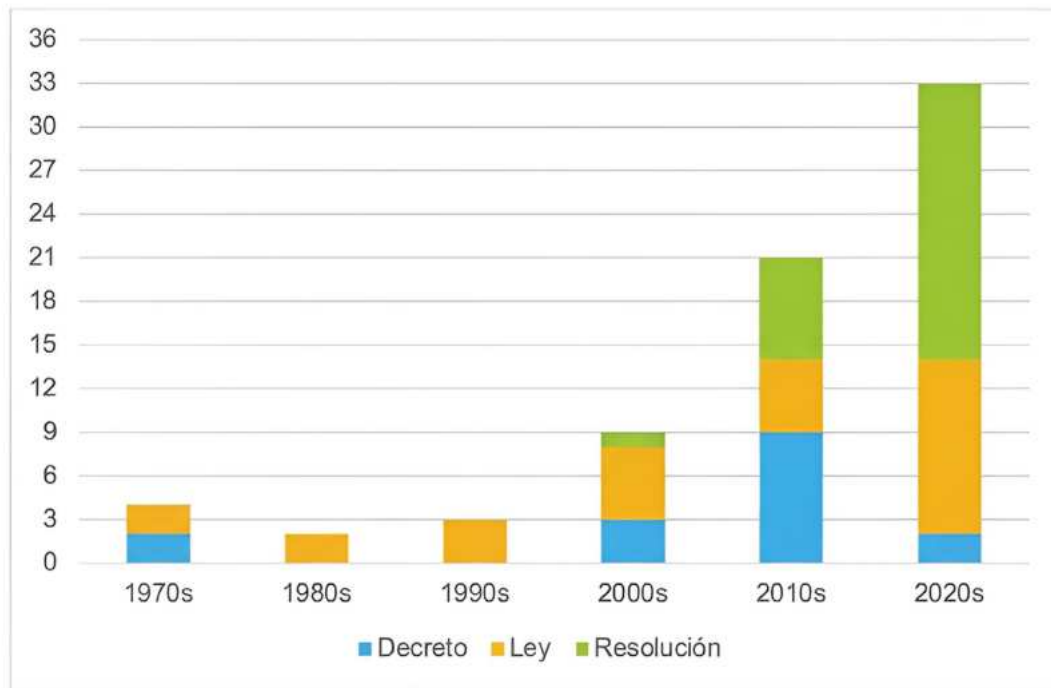


Figura 2. Número de dispositivos de política pública en protección, bienestar animal y conservación de orden nacional

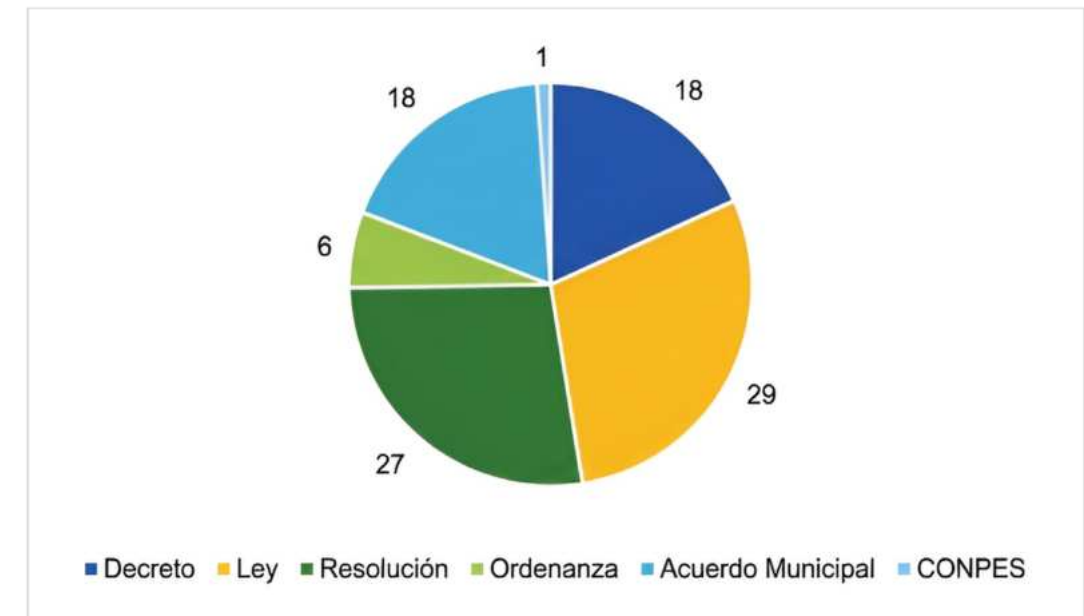


Figura 3. Número de dispositivos de política pública en protección, bienestar animal y conservación en Colombia entre 1972 y 2025

(1972–1989) se caracterizó por iniciativas centradas en la ética ciudadana y el control social descentralizado, como la creación de las Juntas Defensoras de Animales mediante la Ley 5 de 1972. La etapa consolidativa (1990–2015) introdujo la noción del animal como sujeto vulnerable y amplió los mecanismos sancionatorios, destacándose la Ley 84 de 1989, que adoptó el Estatuto Nacional de Protección de los Animales. Finalmente, la etapa transformativa (2016–2025) se distingue por un enfoque intersectorial y el reconocimiento del animal como ser sintiente, consolidado mediante la Ley 1774 de 2016, que modificó el Código Civil y estableció procedimientos sancionatorios frente al maltrato animal. Este periodo también comprende la expedición de la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal (2022) y su plan de acción (2025), que promueve la tenencia responsable y el fortalecimiento de capacidades locales mediante la creación de centros territoriales

de bienestar animal. Esta evolución normativa refleja una transformación progresiva en la conciencia social y política del país respecto a la protección animal. Sin embargo, persisten desafíos significativos para su implementación efectiva, especialmente en lo relacionado con la articulación interinstitucional, la asignación adecuada de recursos y la coherencia entre niveles de gobierno.

**Ciencia política-institucionalización y tensiones de gobernanza**

A pesar de que Colombia ha avanzado en la construcción de un marco institucional para el bienestar animal, arrastra vacíos derivados de una desarticulación intersectorial histórica. En 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó el Consejo Nacional de Bienestar Animal mediante la [Resolución 153 del 16 de mayo de 2019](#), (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019), como instancia asesora

principalmente para el sector agropecuario. Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 Colombia Potencia de la Vida, expedido por Ley 2294 de 2023 (Congreso de Colombia, 2023), se estableció el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA), reglamentado por el Decreto 0810 de 2025 (Presidencia de La República, 2025). El SINAPYBA se define como el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, programas, instituciones y actores que permiten la protección y el bienestar animal, así como la implementación de la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal (PNPYBA). En teoría, este diseño busca superar las limitaciones estructurales de coordinación que han marcado la historia institucional del país en esta materia. No obstante, la fase de implementación representa un reto sustantivo, especialmente frente a las tensiones entre marcos normativos nacionales más progresistas y prácticas locales permisivas, como las peleas de gallos o el uso de animales en festividades tradicionales. Estas expresiones culturales, aún toleradas en algunos territorios, reflejan una persistente dominancia de enfoques antropocéntricos y una débil armonización normativa que limita la transición hacia modelos de justicia ecosistémica.

Con el fin de evaluar en qué medida este nuevo andamiaje institucional ha logrado mejorar la articulación entre sectores, se diseñó el Índice de Gobernanza Intersectorial (IGI). Este índice estima el porcentaje de instrumentos normativos y de política pública que evidencian coordinación efectiva entre los sectores priorizados para el análisis (salud, ambiente, educación, justicia y agricultura),

**“No obstante, la fase de implementación representa un reto sustantivo, especialmente frente a las tensiones entre marcos normativos nacionales más progresistas y prácticas locales permisivas”**

con base en criterios explícitos de articulación: existencia de órganos de coordinación, metas compartidas, referencias cruzadas, mecanismos de seguimiento y asignaciones presupuestales. Los resultados del IGI, presentados más adelante, permiten valorar el alcance real de la integración intersectorial más allá del diseño institucional.

#### **Bienestar-Salud animal: entre la vigilancia y la prevención estructural.**

El enfoque sanitario en Colombia ha evolucionado hacia una visión integral de la salud animal, estrechamente vinculada con la sostenibilidad agropecuaria, la salud mental humana y la conservación ambiental. Este cambio de paradigma se refleja en la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal (PNPBA), que propone la creación de un Programa Nacional de Bienestar Animal en Salud Pública y un Programa Nacional de Adopciones de Animales de Compañía, en los cuales la prevención y el control de las zoonosis adquieren un rol central, reconociendo su vínculo con la salud pública y la protección animal.

Pese a estos avances conceptuales y normativos, la implementación territorial enfrenta brechas críticas: deficiencia de personal técnico en zonas rurales, limitada cobertura en vigilancia zoonótica, vacíos en la regulación de transporte, crianza y sacrificio humanitario, y ausencia de un sistema nacional unificado de trazabilidad y evaluación.

En este contexto, resulta clave considerar que, aunque la PNPYBA contempla la creación de Centros de Bienestar Animal como nueva estructura institucional especializada en la atención integral del bienestar animal, actualmente son las unidades zoonóticas (también conocidas como centros de zoonosis) las que cumplen una función análoga en muchos territorios. Estas unidades, históricamente encargadas de la vigilancia sanitaria de animales y la atención de zoonosis, representan la infraestructura técnico-operativa más cercana a la que se espera consolidar con los nuevos centros. Por tanto, su análisis ofrece un referente empírico útil para evaluar las capacidades institucionales existentes y anticipar los desafíos que enfrentará la implementación plena de la política nacional.

**“la comparación entre cobertura zoonótica y casos de maltrato permite evidenciar vacíos estructurales en la implementación territorial de las políticas de bienestar animal.”**

En la *Figura 5* se presenta una comparación entre la cobertura de unidades zoonóticas y los casos reportados de maltrato animal en cinco departamentos del país entre 2020 y 2024. Este ejercicio permite explorar si existe alguna correspondencia entre la presencia de infraestructura sanitaria y la capacidad efectiva para prevenir situaciones que afectan el bienestar animal.

Los datos muestran una desconexión entre cobertura técnica y prevalencia de maltrato: Antioquia y Cundinamarca, que concentran el mayor número de unidades zoonóticas (15 y 13, respectivamente), no presentan los índices más bajos de maltrato. Esto sugiere que la sola existencia de infraestructura no garantiza una prevención eficaz, y reafirma la necesidad de fortalecer la articulación entre vigilancia epidemiológica, educación ciudadana y aplicación normativa.

Relacionar unidades zoonóticas con casos de maltrato permite analizar críticamente la capacidad institucional del Estado para prevenir, identificar y responder ante situaciones que afectan el bienestar animal. Si bien su función principal es la vigilancia de enfermedades zoonóticas, su existencia refleja también la presencia de infraestructura técnica y profesional dedicada a la salud animal, lo que resulta clave por varias razones:

- Capacidad operativa territorial: Estas unidades (y los futuros Centros de Bienestar Animal) pueden facilitar inspecciones y coordinar con autoridades para dar respuesta a denuncias de maltrato.
- Prevención integral: La existencia de

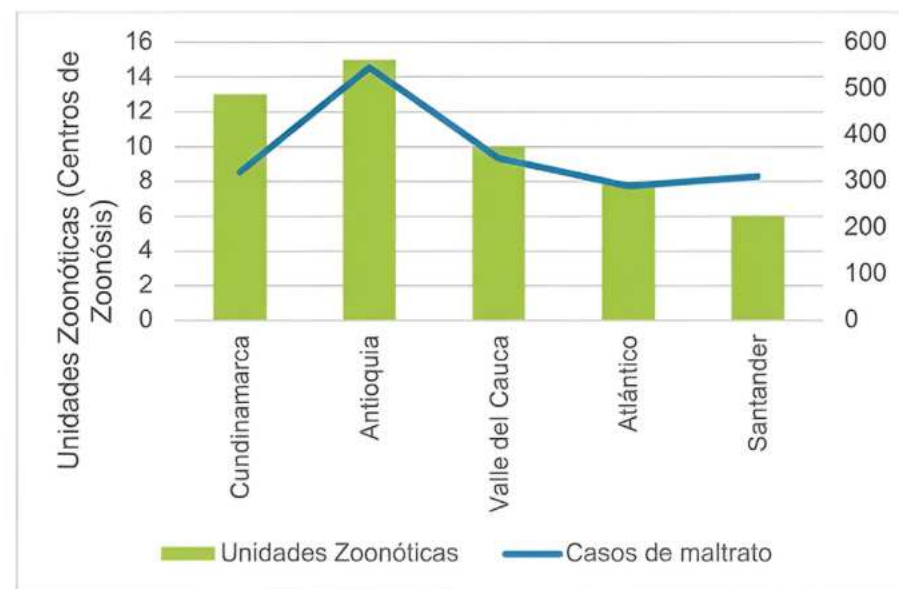


Figura 5. Cobertura de unidades zoonóticas Vs. Casos de maltrato animal en Colombia (2020-2024). A partir de datos de IDPYBA, PNBVBA, Fiscalía General de la Nación, Infobae, Teleantioquia 2020-2024

equipos capacitados posibilita la detección y seguimiento de riesgos que afectan tanto la salud como el bienestar animal.

- Intersección salud pública–bienestar animal: El maltrato puede reflejar negligencia, hacinamiento o violencia estructural, detectables si existe vigilancia efectiva.
- Aplicación normativa: Las exigencias legales en protección animal requieren intervención profesional, imposible sin presencia territorial.

En síntesis, aunque no exista una relación lineal, la comparación entre cobertura zoonótica y casos de maltrato permite evidenciar vacíos estructurales en la implementación territorial de las políticas de bienestar animal. Este análisis ofrece una línea base crítica para monitorear la efectividad de los futuros Centros de Bienestar Animal propuestos por la PNPBA.

### Enfoque de “Una Salud-Un Bienestar” y brechas regionales

Las políticas públicas más recientes en Colombia han adoptado el enfoque “Una Salud–Un Bienestar” como marco orientador, especialmente en ámbitos como la prevención de pandemias, el control del tráfico de fauna silvestre y la resiliencia frente al cambio climático. La emergencia sanitaria por COVID-19 actuó como catalizador para la expedición de normas centradas en la bioseguridad, entre ellas la Resolución 253 de 2020, que introdujo medidas de prevención en el manejo de animales domésticos y silvestres. Sin embargo, la implementación territorial del enfoque sigue siendo limitada debido a obstáculos estructurales como la falta de interoperabilidad entre bases de datos sectoriales, la ausencia de protocolos de acción adaptados a contextos locales y la escasa articulación entre las políticas de salud pública y las de protección y bienestar animal. Estas

debilidades limitan la capacidad del Estado para responder de manera integrada a eventos sanitarios y ambientales que comprometen la salud de los ecosistemas y las comunidades humanas y animales. Frente a este panorama, resulta fundamental avanzar hacia sistemas de alerta temprana intersectoriales, con participación de las comunidades y capacidad diagnóstica instalada en los territorios.

Para evaluar el grado de institucionalización del enfoque, se diseñó el Indicador de Nivel de Articulación Una Salud–Un Bienestar (NAUS/B), calculado como:

$NAUS/B = \frac{\text{Número de políticas con enfoque integrado salud animal–humana–ambiental}}{\text{Total de políticas expedidas entre 2020–2025}}$

Los resultados obtenidos mediante este indicador se analizan en la siguiente sección.

### Barreras estructurales y desafíos pendientes:

A pesar de los avances normativos en materia de bienestar animal en Colombia, la implementación efectiva de las políticas públicas enfrenta múltiples obstáculos estructurales que limitan su alcance y sostenibilidad. Entre las principales barreras se destacan: **(a)** la débil institucionalización a nivel local, donde muchas autoridades carecen de estructuras administrativas, técnicas y financieras que garanticen la ejecución adecuada de las normas; **(b)** la insuficiente formación de los funcionarios públicos en principios éticos, técnicos y legales sobre bienestar animal, lo que se traduce en interpretaciones dispares y decisiones poco fundamentadas; **(c)** la fragmentación

normativa, expresada en la superposición de competencias entre entidades y en la existencia de vacíos regulatorios; y **(d)** una resistencia cultural arraigada en algunos contextos rurales, donde prácticas tradicionales siguen entrando en conflicto con los estándares contemporáneos de bienestar animal.

Un problema adicional crítico es la ausencia de un sistema nacional de monitoreo y evaluación, lo que impide un seguimiento sistemático, territorializado y basado en evidencia del impacto real de las políticas. Esta debilidad se ve agravada por las limitaciones presupuestales. Según informes oficiales citados en la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal (PNPYBA 2024–2030), en 2023 se invirtieron \$72.432 millones de pesos colombianos en



programas de bienestar animal, equivalentes al 0,0179 % del Presupuesto General de la Nación, que ascendió a más de \$405 billones COP ese año. Si bien esta cifra muestra un compromiso institucional creciente especialmente frente a desafíos como la sobrepoblación animal, el tráfico de fauna y las condiciones de producción intensiva, la proporción sigue siendo marginal frente a otros sectores estratégicos como salud, agricultura o subsidios.

Por otro lado, estimaciones de los autores teniendo en cuenta distintas fuentes (Ver fuente de figura 6) y teniendo como referencia el PIB, se evidencia una mejora relativa ya que, en el 2023, el gasto representó apenas el 0,008 % del PIB, mientras que en 2024 se proyectó un aumento de hasta el 0,08 %, con una fuerte concentración geográfica en departamentos como Bogotá y Antioquia.

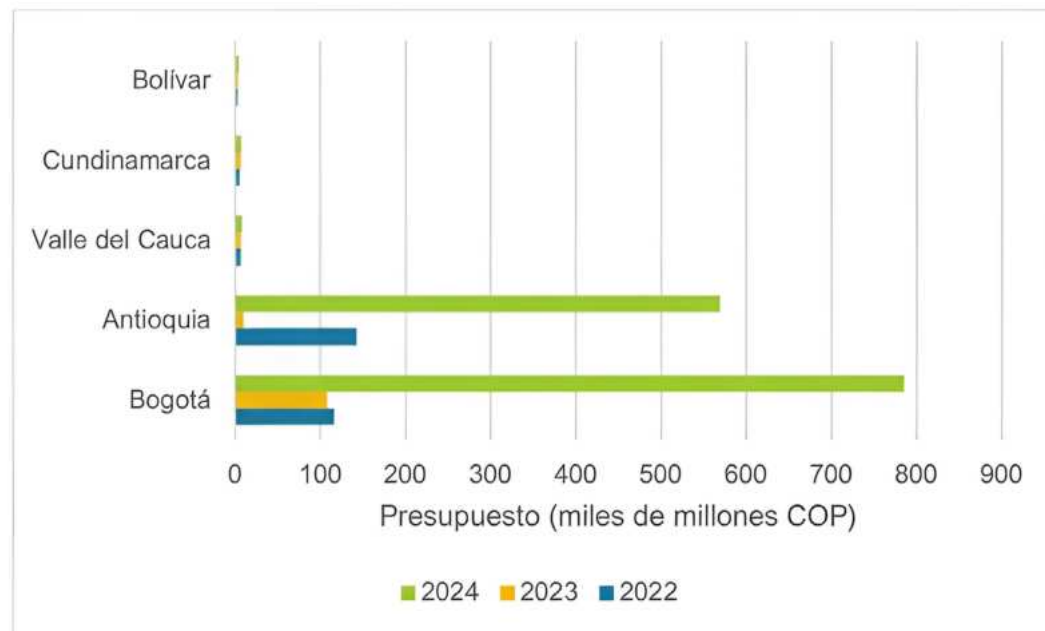


Figura 6. Presupuesto público asignado a bienestar animal para cinco entidades territoriales (2022-2024). A partir de datos obtenidos y estimados de las alcaldías correspondientes. A partir de: Plan de Desarrollo, Gobernación de Antioquia, Corporación Raya Presupuesto departamental de Antioquia

Esta concentración acentúa las desigualdades territoriales en el acceso a programas y servicios orientados a garantizar la protección de los animales. Diversos estudios han señalado que estas condiciones limitan seriamente la consolidación de una gobernanza efectiva y justa en bienestar animal en el país (Lozano, 2022; Sanabria-Pulido, Pablo & Rubaii, 2020).

**Indicadores para seguimiento de los dispositivos de política:**

Con el fin de monitorear y evaluar el grado de implementación, articulación y efectividad de las políticas de protección y bienestar animal en Colombia, se propusieron cuatro indicadores (Tabla 1). El análisis se focalizó en el periodo 2020–2025, seleccionado por la mayor disponibilidad y consistencia de datos públicos en estos años.

Tabla 1. Indicadores propuestos para monitorear y evaluar los dispositivos de política de protección y bienestar en Colombia (2025). Los datos para el cálculo fueron estimados con base en datos accesibles públicamente entre 2020 y 2025 y solicitados a entidades competentes. Los valores reflejan la necesidad de fortalecer la articulación, cobertura institucional y control judicial de las políticas.

Indicador	Fórmula de obtención del indicador	Indicador (2020-2025)	Resultado	Fuente consulta
Índice de Gobernanza Intersectorial (IGI)	(Normas intersectoriales asociadas a bienestar animal / # municipios en Colombia) x 100	(13 / 1.102 municipios) x 100	1,17 %	Páginas web de alcaldías
Nivel de Articulación Bienestar animal-humano (NABAH)	(Dispositivos de política que articulan bienestar animal y bienestar humano / dispositivos de política relacionados en un periodo de tiempo) x 100	(11 / 24) x 100	45,8 %	Base de dispositivos de política de PBA Colombia 1972-2025.
Tendencia Anual de Sentencias por Maltrato animal (TASMA). Variación porcentual acumulada del periodo a 2024	TASMA total = (S <sub>t</sub> -S <sub>0</sub> ) / S <sub>0</sub> x 100. Donde: S <sub>0</sub> = número de sentencias en el año inicial (2020). S <sub>t</sub> = número de sentencias en el año final (2024 o 2025 proyectado).	TASMA <sub>2020-2024</sub> = (21-7/7)x100	200 %	Consejo Superior de la Judicatura, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAIE)
Crecimiento anual promedio en sentencias de primera instancia por maltrato animal (CAP) a 2024	CAP = (S <sub>t</sub> / S <sub>0</sub> ) <sup>n</sup> - 1 = número de años del periodo S <sub>0</sub> , S <sub>t</sub> = sentencias iniciales y finales del periodo.	CAP <sub>2020-2024</sub> = (21/7) <sup>1/4</sup> - 1	31,6 %	Consejo Superior de la Judicatura, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAIE)
Cobertura de centros de bienestar animal por cada 100.000 habitantes (CCB)	(Nº de centros de bienestar animal / Nº de habitantes Colombia) x 100.000	(19 / 52.695.952) x 100.000	0,036	(Camara de Representantes, 2024). Departamento Nacional de Estadística DANE (2025)
Nivel de Implementación Efectiva (NIE)	(Nº normas implementadas / normas totales) x 100	(29 / 54) x 100	53,7 %	Dispositivos de política de PBA Colombia 1972-2025. Contraloría y Procuraduría General de la Nación, Alcandías, IDPYBA

Con respecto a la tabla anterior, los indicadores revelan limitaciones estructurales y desafíos significativos en la implementación de las políticas de bienestar animal en Colombia. El IGI (1,17%) evidencia una articulación intersectorial incipiente, con escasas normas que integren efectivamente los sectores de salud, ambiente, educación y justicia en el ámbito local. La fragmentación institucional limita la capacidad de respuesta coordinada y reduce la eficiencia de la política pública de bienestar animal.

El NABAH, con un valor de 45,8 %, muestra que menos de la mitad de los dispositivos recientes reconocen explícitamente la relación entre bienestar animal y humano, lo que limita un enfoque holístico. Fortalecer esta articulación bajo los principios de Una Salud–Un Bienestar permitiría diseñar estrategias más sostenibles, prevenir conflictos socioambientales y reforzar los objetivos de salud pública y convivencia.

Por su parte, la TASMA (2020–2024: +200 %; CAGR: 31,6 %) muestra un crecimiento sostenido en el número de sentencias durante el último quinquenio, lo que sugiere un mayor nivel de judicialización de estos delitos, aunque aún insuficiente frente a la magnitud del problema. Este contraste revela un sistema que avanza en la cantidad de condenas, pero cuya efectividad se ve limitada por vacíos estructurales, como la ausencia de un sistema nacional de monitoreo y evaluación, la concentración de capacidades en ciertas regiones y la persistencia de prácticas culturales permisivas. En conjunto, ambos indicadores permiten concluir que la respuesta institucional frente al maltrato animal ha mejorado en términos cuantitativos, pero sigue enfrentando barreras cualitativas que limitan su impacto transformador (*Felipe et al., 2018; Monsalve et al., 2020*).

La baja tasa en el CCB (0,03 por cada 100.000 habitantes) sugiere que la oferta institucional no es suficiente para atender de manera oportuna casos de maltrato, abandono o rescate, especialmente en zonas rurales o con alta población de animales domésticos. Esta situación se espera pueda solventarse con la reciente ley aprobada en el Congreso de los Centros Regionales de Bienestar Animal (CRBA), que busca maximizar esfuerzos para implementar centros en cabeceras de provincia, con la articulación de municipios y departamentos, así como la vinculación de actores estratégicos como la Sociedad de Activos Especiales y el Gobierno Nacional. Este nuevo esquema regional pretende superar las limitaciones presupuestales de la implementación municipal individual, garantizar cobertura departamental, optimizar el uso de predios e infraestructura existente y establecer lineamientos unificados de operación que permitan responder de forma más eficiente y equitativa a las necesidades de

bienestar y protección animal en todo el país.

Finalmente, el NIE (53,7%) nos muestra que, aunque más de la mitad de las normas han sido implementadas con algún grado de efectividad, pero un margen importante aún no se ejecuta plenamente. Esta brecha evidencia deficiencias en la planificación, asignación presupuestal y mecanismos de seguimiento, lo que debilita la capacidad del Estado para hacer cumplir sus propios marcos regulatorios.

En conjunto, estos indicadores ofrecen una radiografía crítica de algunos de los “cuellos de botella” que afectan la implementación de las políticas de protección y bienestar animal. Su aplicación periódica permitiría generar evidencia comparable, orientar mejoras normativas y operativas, y formular recomendaciones estructurales que refuercen la institucionalidad, la articulación intersectorial y la cobertura territorial del sistema de

protección animal en Colombia.

Limitaciones: A pesar de los esfuerzos de este análisis, la información recopilada no es completamente exhaustiva debido a vacíos y falta de homogeneidad en los datos disponibles entre entidades territoriales. Además, al basarse principalmente en fuentes documentales y registros oficiales, no fue posible contrastar los hallazgos con información cualitativa proveniente de actores institucionales o comunitarios. Por otro lado, los indicadores propuestos se construyeron con datos parciales, lo que limita su capacidad de reflejar con precisión la complejidad de la gobernanza intersectorial.

### Conclusiones

Los dispositivos de política de protección y bienestar animal en Colombia han mostrado avances normativos considerables. Sin embargo, aún persisten contradicciones profundas entre el diseño legal y su operatividad institucional. A pesar del reconocimiento del animal como ser sintiente y la incorporación de marcos como Una Salud y Un Bienestar, estos enfoques siguen siendo más retóricos que efectivos. La limitada articulación intersectorial (IGI 38.9%), y la ínfima infraestructura especializada (IIB 0.24 por cada 100 mil hab.) reflejan una debilidad estructural inquietante.

La justicia ambiental y la ética Inter especie, aunque presentes en el discurso normativo, no logran permear una cultura jurídica y administrativa que sigue siendo antropocéntrica y reactiva. Las políticas están excesivamente concentradas en zonas

urbanas, dejando a territorios rurales y étnicos en condiciones de vulnerabilidad institucional. El gasto público en protección animal es simbólicamente bajo, y las excepciones culturales en el tratamiento legal de la violencia contra animales perpetúan desigualdades y contradicciones normativas.

Las ordenanzas y acuerdos locales en Colombia evidencian un avance importante hacia la protección y bienestar animal desde una perspectiva territorial, participativa e intersectorial. No obstante, su efectividad depende de la financiación, la capacidad institucional y la articulación con la ciudadanía. Fortalecer estos elementos es clave para consolidar una política pública animalista descentralizada, sostenible y alineada con los principios de salud pública, gobernanza ambiental y justicia social.

Finalmente, Colombia enfrenta una disyuntiva crítica en materia de bienestar animal: avanzar hacia una institucionalidad coherente, con enfoques integrados de justicia ecológica y ética Inter especie, o perpetuar una política



fragmentada, simbólica y sin efectos reales sobre la vida de los animales. Superar esta encrucijada exige voluntad política, articulación intersectorial y un cambio profundo en la cultura jurídica y administrativa del país.

### Recomendaciones

Como resultado del ejercicio analítico, se recomienda lo siguiente:

- Formular una **Ley Marco Integral de Protección y Bienestar Animal** que elimine los vacíos jurídicos persistentes, establezca competencias claras y articule políticas bajo principios de justicia ecosistémica.
- Implementar de manera efectiva el plan de acción de la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal (2025–2034), garantizando la asignación presupuestal suficiente, el fortalecimiento de capacidades técnicas locales y la coordinación intersectorial, de modo que sus metas y acciones se traduzcan en resultados concretos en la protección y bienestar de los animales en el territorio colombiano.
- Crear un Sistema u Observatorio Nacional de Monitoreo y Evaluación en Protección y Bienestar Animal (SINMEBA), orientado al seguimiento de los indicadores definidos en el Plan de Acción, al fortalecimiento de la participación ciudadana y a la generación de reportes periódicos de cumplimiento.
- Fortalecer la articulación interinstitucional y sectorial en protección y bienestar animal más allá del SINAPYBA, mediante

**“Las políticas de protección animal en Colombia evidencian avances normativos, pero continúan enfrentando profundas contradicciones entre su diseño legal y su operatividad institucional.”**

la creación de consejos intersectoriales permanentes, la firma de convenios marco interministeriales con presupuesto compartido, y el desarrollo de protocolos de interoperabilidad de datos entre entidades de salud, ambiente, justicia y educación. A nivel territorial, promover comités regionales y departamentales, planes intermunicipales y una red nacional de centros de bienestar animal con lineamientos unificados. Asimismo, se recomienda integrar a la sociedad civil, academia y sector privado como actores estratégicos en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas, garantizando mecanismos de participación ciudadana y veeduría social que aumenten la legitimidad y eficacia de las acciones.

- Aumentar y garantizar presupuestos fijos para programas de protección, salud y bienestar animal, educación ética y control de delitos ambientales, priorizando su asignación en zonas rurales y de alta biodiversidad, e incorporándolos de manera explícita en los planes de desarrollo territorial.

- Incluir la educación en bienestar animal de forma transversal en los currículos escolares, de formación profesional y en la capacitación de servidores públicos y operadores de justicia, asegurando que se aborde desde una perspectiva ética, científica y legal. Esto permitirá fomentar la tenencia responsable, fortalecer la aplicación de la normativa vigente y generar cambios culturales que integren el bienestar animal con la salud pública y la sostenibilidad ambiental.
- Fomentar la investigación en gobernanza animal, bienestar animal y salud pública, promoviendo alianzas entre universidades, institutos técnicos y organizaciones sociales. Esto permitirá generar evidencia científica aplicada, fortalecer la toma de decisiones basadas en datos y desarrollar innovaciones que integren el bienestar animal con la salud pública y la sostenibilidad territorial.
- Avanzar hacia la prohibición definitiva de las excepciones culturales que legitiman el maltrato animal bajo la figura de tradición o espectáculo público, en el marco de

una transición normativa y cultural que priorice la protección de los animales como seres sintientes, promoviendo alternativas socioculturales que fortalezcan la identidad territorial sin recurrir a prácticas de crueldad.

### Agradecimientos

Agradecemos al estudiante de Medicina Veterinaria Sahit Nicolás Ríos Alza por el apoyo en la construcción de la matriz de los dispositivos de política y búsqueda de información.

### Declaración de conflicto de intereses

Las autoras declaran que no existen conflictos de intereses que puedan haber influido en la realización de este estudio, la interpretación de los resultados o la redacción del manuscrito. Este trabajo se ha desarrollado en marco de los objetivos de Observatorio Colombiano de Salud y Bienestar Animal (OCSBA).

### Referencias

- Bekoff, M. (Ed.). (2013). *Ignoring Nature No More The Case for Compassionate Conservation*. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/l/bo14398472.html>
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Camara de Representantes. (2024). *Proyecto de Ley “Por el cual se crean los Centros Regionales de Bienestar Animal, se*

**“La idea es seguir avanzando no sólo con el simulador, sino con distintos simuladores para que los estudiantes puedan desarrollar destrezas y competencias en otros animales”**

formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones." <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-08/PL.218-2024C%28CENTROS BIENESTAR ANIMAL%29.pdf>

Congreso de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia de la Vida." <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Felipe, I., Garcia, D., Bohorquez Torrado, K., & Aguilar-Barreto, A. J. (2018). *El fenómeno del maltrato animal, su evolución y desarrollo dentro del ordenamiento jurídico colombiano*. Ediciones Universidad Simón Bolívar. <https://hdl.handle.net/20.500.12442/3419>

Food and Agriculture Organization of United Nations, World Health Organization, W. O. for A. H. (2019). A Tripartite Guide to Addressing Zoonotic Diseases in Countries. In *World Organisation for Animal Health (OIE)*. [https://books.google.com/books/about/Taking\\_a\\_Multisectoral\\_One\\_Health\\_Approach.html?id=uDC1DwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp\\_read\\_button&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com/books/about/Taking_a_Multisectoral_One_Health_Approach.html?id=uDC1DwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

Gudynas, E. (2015). *Derechos de la naturaleza Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Tinta Limón. [https://tintalimon.com.ar/public/ugjx9vscmlhgykpk73olibixeq0t/pdf\\_978-987-3687-06-8.pdf](https://tintalimon.com.ar/public/ugjx9vscmlhgykpk73olibixeq0t/pdf_978-987-3687-06-8.pdf)

Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(Volume 31, 2006), 297–325. <https://doi.org/10.1146/>

[ANNUREV.ENERGY.31.042605.135621/CITE/REFWORKS](https://doi.org/10.18601/01229893.N54.11)

Lozano, C. (2022). Derechos de los animales en Colombia: una lectura crítica en perspectiva ambiental. *Revista Derecho Del Estado*, 54(54), 345–380. <https://doi.org/10.18601/01229893.N54.11>

Mendizábal, E. (2013). *Cómo diseñar indicadores para políticas públicas complejas*. Overseas Development Institute (ODI) / On Think Tanks.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2019). *Resolución No 000153 de 2019 "Por la cual se crea y se reglamenta el Consejo Nacional de Bienestar Animal y el Comité Técnico Nacional de Bienestar Animal."* [https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCIÓN\\_000153\\_DE\\_2019.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCIÓN_000153_DE_2019.pdf)

Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). *Política Nacional de Protección y Bienestar Animal 2025-2034*. Gobierno de Colombia. [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/VF\\_PoliticaNacionalProteccionBienestarAnimal\\_7\\_5\\_25.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/VF_PoliticaNacionalProteccionBienestarAnimal_7_5_25.pdf)

Monsalve, S., Poliana, , De Souza, V., Lopes, A. S., Leite, L. O., Polo, G., & Garcia, R. (2020). Veterinary Forensics, Animal Welfare and Animal Abuse: Perceptions and Knowledge of Brazilian and Colombian Veterinary Students. *Https://Doi.Org/10.3138/Jvme-2019-0138*, 48(6), 640–648. <https://doi.org/10.3138/JVME-2019-0138>

Nussbaum, M. C. (2022). *Justice for animals: Our collective responsibility*. Simon & Schuster.

Pinillos Rebeca, G. (2018). *One Welfare: A framework to improve animal welfare and human well-being*. CABI.

Presidencia de La República. (2025). *Decreto 810 de 2025 "Por el cual se adiciona el Capítulo 3A al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en lo relacionado con la organización y funcionamiento del Sistema"*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=261396>

Roth Deubel, A.-N. (Ed.). (2017). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia. <https://portaldelibros.unal.edu.co/gpd-analisis-de-politicas-py-blicas-perspectivas-pragmaticas-interpretativas-de-redes-y-de-innovacion-py-blica-9789587830828.html>

Sanabria-Pulido, Pablo & Rubaii, N. (2020). *Policy Analysis in Colombia*. Policy Press - Bristol University Press.

Schlosberg, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/4798>



Imagen de referencia

## Los expertos nos cuentan

### Protección animal en Colombia: avances y desafíos desde la voz y la acción de la senadora Andrea Padilla

Victoria Pereira Bengoa<sup>1</sup>, MV, MSc; Andrea del Pilar Uribe, PhD<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Observatorio Colombiano de Salud y Bienestar Animal (OCSBA),

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

La senadora Andrea Padilla ha liderado importantes iniciativas legislativas, como la Ley Lorenzo, la Ley Kiara y la Ley Ángel, que buscan transformar la manera en que nuestra sociedad protege y garantiza el bienestar de los animales. En esta entrevista tendremos la oportunidad de conocer de primera mano los detalles de estas leyes, los desafíos enfrentados durante su aprobación y el impacto que se espera en el futuro.

#### ¿Cuál es la motivación o las motivaciones para liderar la generación de leyes de protección y bienestar animal en Colombia?

Bueno primero un agradecimiento inmenso por darme la oportunidad de estar en este espacio del Observatorio. Interesante que, desde el estudio de la medicina veterinaria, la zootecnia, las ciencias del comportamiento animal se interesen también en estos temas de corte legislativo. La motivación, es poder contar con un marco normativo que nos permita exigirle al Estado medidas de protección a los animales. Cada vez más y gracias, entre otras cosas, a profesiones o áreas del saber cómo la medicina veterinaria, la biología, la zootecnia, entre otras especialidades, tenemos más información sobre la complejidad de los animales, que sienten, que sufren, sus capacidades cognitivas, sus capacidades mentales y todo esto tiene que incidir en la construcción de Estado, es decir, de nada nos sirve saber tantas cosas si finalmente como sociedad no podemos adecuar nuestro marco normativo, nuestro marco de derecho para incorporar esos nuevos saberes en las agendas públicas. Entonces, hoy sin duda, sabemos que los animales no hacen parte del decorado del mundo, que los animales son seres vivos, independientes, con vidas propias, con necesidades, con capacidades y todo esto ha motivado muchísimo la toma de conciencia



ciudadana, ha hecho que la gente cada vez más exija servicios de calidad para ellos, medidas de protección, justicia, leyes e instituciones, y por supuesto, eso tiene que repercutir en la adopción de un marco normativo que sea muy de avanzada, que busque realmente acabar con las prácticas violentas, acoger a los animales más indefensos, establecer medidas de justicia frente a los actos de crueldad de los que son víctimas a diario, por capricho, por maldad de algunos. Entonces esa es un poco mi obsesión y es ayudar a construir ese marco legislativo que no es como que venga y se me ocurre que ley planteo, que proyecto de ley formulo, sino realmente se trata de ver cuáles son esos vacíos de norma. Por ejemplo, ¿cuáles son los animales que están desatendidos, que están desprotegidos? ¿Cuáles son los frentes que no tienen una reglamentación? Y poder, bueno, plantear unas normas que sean sensatas, que sean progresivas, que definan unas fuentes de financiación, unas responsabilidades en el Estado y bueno, pues en esa tarea hemos estado con mi equipo consagrados desde hace ya 2 años y medio desde el Congreso.

#### ¿Cuáles han sido los principales obstáculos que has enfrentado la agenda legislativa en materia de protección y bienestar animal en Colombia? ¿Y, cómo los has sorteado en tu rol como senadora?

Obstáculos enormes por varias razones. Primero hay un obstáculo de tipo mental, cultural. Aunque yo diría que muchos congresistas ya tienen la idea de que merecen protección no hemos todavía logrado cambiar la idea de que los animales están a nuestro servicio. Entonces, todavía está la idea de que

los animales están para obtener beneficios económicos, para obtener o satisfacer intereses culturales, como se revisten muchas veces, actividades crueles que hacen parte de la libertad de empresa y la libertad económica, es decir, que los animales son bienes, son cosas a nuestra disposición y a nuestro servicio, entonces protegámoslos sí, pero poquito. Protegámoslos, pero a algunos, otros no. Porque más importante es el negocio que está detrás de su explotación. Estos sí, porque estos, como que cada vez están más cerquita de nuestra vida; hablo de los gatos y de los perros, pero los otros no, porque estos hacen parte de una vida campesina, una vida rural y como que eso es intocable. Unos sí, porque los espectáculos crueles que se hacen con unos son de unas élites urbanas, pero los otros no, porque los espectáculos crueles que se hacen con ellos hacen parte de un arraigo popular. Entonces tenemos una serie de clasificaciones mentales muy fijas, que a veces es difícil conmovir para avanzar en esa protección. Segundo, porque los recursos de nuestro Estado son finitos, es decir, nuestro Estado no es millonario y, además, tenemos todavía un cáncer que nos carcome y es la corrupción. Anualmente se pierden miles de millones de pesos por corrupción, eso hace que los recursos sean muy peleados en un país en el que todavía hay un 30% de la población en condiciones de miseria. Por supuesto, es muy difícil cuando buscamos recursos para que exista una política nacional de esterilización, para que se creen unos centros de bienestar animal, para que se creen unos centros de atención para la fauna, para que se destinen recursos para sustituir los vehículos de tracción animal. Somos 280 y pico de congresistas peleando por plata. yo peleo por plata para los animales,

otros pelean por platas para sus regiones, para hacer las vías, para hacer el puente, para hacer la escuela que falta, entonces, por supuesto es una dificultad. Y tercero, la agenda; en Colombia pasan cosas cada 15 minutos. Aquí una noticia dura 15 minutos viva a menos que sea muy escandalosa. Entonces es muy difícil mantener un espacio en la agenda de los medios de comunicación y si un tema no tiene un espacio en la agenda de los medios, difícilmente penetra en la agenda legislativa, entonces también es un reto permanente que tenemos. Y lograr un consenso, un consenso en la opinión pública. Afortunadamente, cada vez más son las personas que están de acuerdo en que los animales merecen protección. Están de acuerdo en que hay que crear institucionalidad, en que necesitamos leyes, en fin, pero todavía uno encuentra algunas personas que se preguntan ¿por qué?, ¿porque los animales necesitan normas?, ¿por qué destinar recursos para ellos? y, por supuesto, todo esto termina creando una opinión pública que moviliza la decisión de los congresos.

**Desde tu experiencia, ¿cómo ha evolucionado la percepción del Congreso frente a los derechos de los animales y leyes de protección y bienestar animal en los últimos años? ¿Has notado un cambio en la voluntad política?**

Absolutamente sí; es indiscutible que hoy los congresistas tienen una conciencia en muchos casos genuina, es decir, están convencidos de que los animales merecen protección y yo creo que eso en buena medida se debe a una cierta renovación en el Congreso, no tanto como se esperaba, no tanto como se ha dicho, porque muchas veces llegan, otras personas,

pero son una continuidad de una línea de pensamiento política tradicional, pero yo creo que sí hay una toma de conciencia y también lo veo por el lado de la presión ciudadana. Ahora, por ejemplo, en la discusión de Ley Ángel, varios congresistas me decían, oiga, es que es impresionante que yo voy a mi región y en las reuniones que hago con grupos de ciudadanos me dicen, bueno, yo veré está la Ley Ángel para debate, contamos con su voto. Entonces también uno ve como que ellos van entendiendo que acá hay un tema, hay una agenda ciudadana que se está imponiendo y por supuesto un congresista, que entienda su responsabilidad desde el punto de vista de la democracia representativa o que simplemente se quiera reelegir y que quiera continuar en estas lides, pues evidentemente tiene que escuchar a la gente. Entonces yo creo que es o toma de conciencia genuina, un cambio de pensamiento y de sentir, o también una mayor escucha a la agenda ciudadana que empieza a ser más exigente en estos temas.

**¿Qué papel han jugado las organizaciones sociales, académicas y de protección animal en la formulación, defensa y aprobación de leyes como la Ley Ángel?**

Importante, juegan un rol fundamental. Ahora, por ejemplo, estamos formulando un proyecto para actualizar la Ley 5 del 72, que es la ley que crea las Juntas Defensoras de Animales. Yo tengo una idea, una idea personalísima sobre esa ley en términos de su utilidad, en términos de su actualidad, de su necesidad, pero otra es la experiencia que tienen en municipios categoría quinta y sexta, donde realmente sí usan las Juntas Defensoras de Animales, no como en Bogotá, que es una

***“Afortunadamente, cada vez más son las personas que están de acuerdo en que los animales merecen protección.”***

figura que no existe, entonces bueno, qué interesante saber cómo han usado la figura de las juntas, quienes la integran, cuáles han sido los tropiezos si les ha servido tener o no personería jurídica, etcétera, y desde la experiencia y el uso que hacen del derecho a estas personas, poder formular un texto que les sea útil, pero mucho más robusto y ayude a superar los obstáculos que han tenido en su implementación. Y lo mismo en todos los proyectos de ley, nos hemos nutrido, por ejemplo, en la Ley Esterilizar Salva, que crea la Política Nacional de Esterilización, dentro de la ley le damos la orden al Ministerio de Ambiente de que reglamente esta ley con médicos veterinarios o zootecnistas de todo el país, es decir el Ministerio de Ambiente, tiene que ver cómo hace un proceso de consulta de escucha a nivel nacional, porque una es la experiencia que tienen médicos veterinarios en las áreas urbanas o de ciudades capitales, y otra la que puedan tener en los corregimientos y en la ruralidad, es muy distinta la experiencia, entonces es importante siempre tener ese punto de vista. La ley Ángel que acaba de aprobarse en el Congreso bueno, ese texto lo escribimos no porque mi equipo haya unos penalistas tesisimos, que tengo por supuesto un par de abogados y una abogada muy pilos, pero no son penalistas. Entonces nos sentamos

a hablar con los fiscales, con los inspectores de policía, que son los que diariamente usan la norma y conocen las implicaciones con abogados penalistas. Esas son las personas que tienen una fuente de información muy útil, no solamente desde la teoría, sino desde el uso de las normas vigentes.

**¿Cuáles son esas principales innovaciones jurídicas que introduce la Ley Ángel, frente a la Ley 1774 del 2016, particularmente en términos de sanción penal y de protección de víctimas animales?**

Esta ley trae un montón de disposiciones tan interesantes y garantistas, que realmente verla en funcionamiento va a ser muy emocionante. En materia penal, la Ley Ángel trae varias disposiciones; lo que la gente siempre quiere oír, es que bueno, va a haber realmente sanciones severas, porque hasta hoy la Ley



**“Lo que la gente siempre quiere oír es que realmente va a haber sanciones severas, porque hasta hoy la Ley 1774 creó el tipo penal de maltrato animal.”**

1774 creó el tipo penal de maltrato a los animales, quien cause la muerte o lesiones graves, era un mismo tipo penal, nosotros lo dividimos y aumentamos el tiempo de pena, entonces quien cauce la muerte va a pagar entre 32 y 56 meses, pena privativa de la libertad. Es un tiempo que podrá aumentarse hasta poco más de 90 meses cuando medien agravantes. Un agravante es una circunstancia que aumenta la gravedad de la conducta, abusar sexualmente del animal, hacer uso de un menor de edad para ejecutarla, que sea un funcionario público quien violente a un animal en el tiempo de sus funciones, que se cometa en el espacio público, que se violente a un animal como medida revanchista contra otra persona, me robó el carro, yo voy y le mato al perro; entre otros agravantes; y, en el caso de las lesiones, el tiempo de la pena aumenta de 24 a 48 meses, tiempo que podrá superar los 70 meses cuando medien los mismos agravantes. También aumentamos las multas que en la Ley 1774 la mínima era de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, aumentamos la mínima a 15 e irá hasta 30 cuando se causen lesiones y de 30 a 60 cuando se cause la muerte. Creamos una nueva pena accesoría, que es la prohibición de tener animales a las personas condenadas por violentar a un

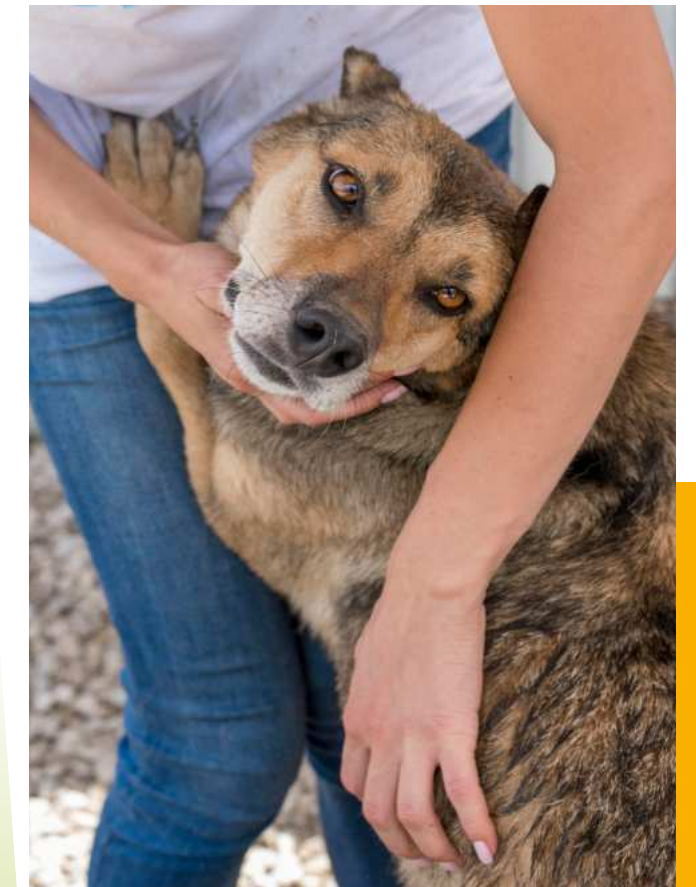
animal. Es un tiempo de prohibición que podría ser hasta por el doble del tiempo de la pena, es decir, una persona condenada a 4 años, bueno, pues durante 8 años no podrá volver a tener animales. Aumentamos la inhabilidad que ya existía de ejercicio de profesión, oficio o actividad económica con animales, la aumentamos de 3 a 5 años en el caso de la muerte y quedó de uno a 3 años en el caso de las lesiones. También facultamos a la Policía para que ingrese en domicilio cuando hay certeza de que un animal está siendo violentado de manera grave, poniendo en riesgo la vida del animal, con el fin de proteger a un bien de superior jerarquía, esto es una gran ganancia y eso habla precisamente de si ha cambiado esta conciencia legislativa que hoy acepten una medida de esta naturaleza, eso no lo pensábamos hace unos años. Esto es una medida, que pondera unos derechos, el mandato superior constitucional de protección a los animales frente a derechos fundamentales como el derecho a la intimidad familiar y personal, a la propiedad privada, que es estar yo tranquila en mi domicilio y que de repente ingrese la Policía, porque hay una evidencia de que el animal que vive en casa lo están violentando de manera grave y constante. Entonces logramos esto que realmente es una garantía para la protección de los animales. Creamos el registro de personas condenadas, es un registro que va a estar a cargo de la Fiscalía y de la Policía, no para hacer persecución ni poner vallas con las caras de los delincuentes, sino precisamente para que cuando una persona o una empresa esté con proceso de contratación y quiera verificar si esa persona está condenada o tiene antecedentes de violentar a un animal y tuvo una condena por eso, o una multa, pues puede

hacer esa consulta y tomar la decisión. Hay una medida muy bella que tiene que ver con la medicina veterinaria y es que ordenamos a la Fiscalía crear unas guías técnicas forenses para que cualquier veterinario o veterinaria en cualquier lugar del país pueda hacer un dictamen pericial en el marco de un proceso penal. Hoy tenemos este problema porque como no existen esas guías y no existe un instituto nacional de Medicina veterinaria forense, pues muchos procesos se caen por falta de material probatorio.

**¿En qué medida la Ley Ángel fortalece la actuación de las autoridades frente a casos de maltrato animal, y qué herramientas nuevas ofrece frente al marco anterior?**

Con la Ley 1774 que ha sido muy valiosa, no se creó un procedimiento sancionatorio policivo específico para estos temas, entonces lo que hacían los inspectores de Policía era usar el procedimiento sancionatorio de la Ley 1801, que es el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Ese procedimiento, pues es útil y es propio de los conflictos de convivencia, pero no es un procedimiento adecuado a los procesos de maltrato animal. Lo que nosotros hacemos con la Ley Ángel, que es, yo diría el 40% de la ley, es crear todo un capítulo de un nuevo proceso que se llama proceso verbal por maltrato animal y ese proceso verbal establece las competencias que quedan en cabeza de inspectores de Policía en primera instancia, alcaldes municipales o distritales en segunda instancia, establece paso a paso el procedimiento, el inicio de la acción, las pruebas, las audiencias, el fallo y, muy importante, cierra los tiempos porque en la

Ley 1774 no había una definición de tiempos, entonces nos encontrábamos con inspectores de Policía, que bueno, podían pasar de 2 a 3 meses sin que se citara a audiencia, aquí le estamos diciendo que una vez conozca de los hechos debe citar audiencia los 5 días siguientes de haber conocido de los hechos. El tiempo de ejecución del fallo no podrá superar los 10 días, esto es maravilloso porque nos encontrábamos por ejemplo en Bogotá, con perritos y gaticos que llevaban 1 año en una unidad de cuidado animal que, aunque pues hacen lo mejor que pueden, pues no es un lugar para que un animal tenga una vida; entonces, encima de eso es aprehendido por maltrato y luego queda 1 año encerradito sin poder ser adoptado, es muy cruel, es casi que la revictimización, entonces limitamos ese tiempo. Estamos también creando la figura del



tercero interviniente, esto es hermoso, para que cualquier persona, fundación, veeduría, junta de asesora de animales pueda solicitar ser parte formal dentro del proceso, y esa persona podrá solicitar que se practiquen pruebas, es decir, se inicia un proceso y la Fundación Huellitas de Amor, qué sé yo, conoce el caso o conoció a la persona que tenía el animalito en su propiedad o en su custodia o que lo adoptó en fin, o, era vecino, la señora es vecina del agresor y puede solicitar hacerse parte activa y decir, tengan en cuenta los testimonios de tales y tales personas, miren las cámaras de seguridad, solicito que se tome un examen de comportamiento del gatico, del perrito o de otro animal, entonces puede haber distintas solicitud de pruebas que practique el inspector de policía. También estamos facultando a los inspectores de Policía para que, dentro de su decisión, puedan decidir que esa persona que ha sido sancionada por maltrato animal no puede volver a tener animales en un tiempo, es decir, una medida que no solamente es para los procesos penales condenados, sino también para los procesos sancionatorios, policías.

### **¿Qué impacto esperas que tenga la Ley Ángel en el funcionamiento de la justicia penal y administrativa, especialmente en lo relacionado con la incautación y custodia de animales víctimas de violencia?**

Antes de responder te hago un pequeño paréntesis. Ese es otro problema que subsanamos, porque resulta que en la Ley 1774, como no estableció un procedimiento específico para estos casos, no existía la figura del decomiso. Entonces los inspectores nos decían un poco en una lectura muy exegética

y un poquito leguleya, nos decían, bueno, yo hago la precisión, decido como inspector que ya no se lo voy a devolver a esta persona que lo violentó y contra quién, digamos, iniciamos un proceso de imposición de multa y de cobro, pero ¿qué hago con el animal si la ley no me dice que lo puedo decomisar? Entonces nosotros creamos la figura del decomiso para, cerrar ese margen de riesgo que algunos inspectores, y concretamente con tu respuesta, para la aprehensión, la custodia temporal y el decomiso, es decir, la tenencia definitiva que puede por supuesto derivar en una adopción. Abrimos muchísimo el espectro de lugares donde el animal puede ser tenido transitoria o definitivamente; ya no solamente estamos hablando de centros de bienestar animal municipales, sino que metimos un montón de figuras para que quede todo incluido; fundaciones, rescatistas, hogares de paso, albergues públicos, centros de fauna o sea, toda la terminología la metimos para que no haya excusa a la hora de hacer la aprehensión, precisamente siendo muy conscientes de que en Colombia todavía hay un gran déficit institucional porque no tenemos centros de bienestar animal o porque muchas veces esos centros de bienestar animal, que llaman así, sin que sean lugares de bienestar, pues no son los lugares aptos. Lo que esperamos ahora que suceda con esta nueva ley es que haya mucha más tranquilidad a la hora de entregar al animal para el cuidado temporal o permanente por parte del inspector, que ahora además también podrá hacer la aprehensión porque en la Ley 1774 únicamente estaba la Policía, es decir, el policía era el único que podía hacer la prevención. Ahora el inspector de policía también podrá hacerlo.

### **¿Cuáles son los retos que identificas en la implementación de la Ley Ángel, la Ley Lorenzo y todo lo que has venido trabajando a nivel territorial y qué recomendaciones harías para su adecuada reglamentación y aplicación efectiva?**

Claro, el desafío de cualquier ley es la implementación, sí, una cosa, sacar la ley otra cosa es asegurar que los funcionarios la cumplan, que llegue a todos los territorios y que la gente use la herramienta, porque, por ejemplo, las redes sociales, que son magníficas para tantas cosas también se han convertido en un espacio, digamos, o en un depositario, de estas denuncias que muchas veces no se hacen de manera formal. Entonces, aquí el reto es pedagógico y es de divulgación. La Ley Ángel establece que, en un término de 6 meses o 1 año posterior a la reglamentación, el Ministerio del Interior deberá crear una ruta nacional de atención al maltrato. Esta ruta tiene unos componentes muy específicos dentro de la ley, está allí, en el texto, dice que esta ruta debe contener mínimo un canal de denuncias que sea efectivo puede ser un número de WhatsApp, puede ser un correo electrónico, puede ser simplemente que digan que debe dirigirse a la alcaldía a la oficina tal para hacer su denuncia, es decir, ahí está la autonomía territorial, pero el canal debe ser efectivo. Segundo, es un canal que debe brindarle a la gente la oportunidad de hacer la denuncia anónima, esto entendiendo que muchas veces conocemos de la violencia que está cometiendo el vecino contra el animalito, el conejito, el gatico, el perrito, el pájaro y no queremos quedar ahí como medio encartados con una en una pelea eterna con el vecino y todo lo hacemos de manera

anónima. Segundo, tiene que haber personal capacitado para atender las denuncias y orientar al ciudadano. Tercero, esta ruta tiene que estar en revisión anual y esa revisión anual se tiene que hacer con base en indicadores de gestión, es decir, que las alcaldías, inspecciones de policía, Fiscalía, la rama judicial tienen que ir reportando información de cómo está funcionando la ley, se la tienen que reportar al Ministerio de Ambiente para que el Ministerio de Ambiente sea el que compile, evalúe y adopte las decisiones de modificación de la ruta. Entonces, de alguna manera lo que buscamos con esta ruta es que cualquier persona en cualquier rincón del país, sepa a dónde debe dirigirse, cómo debe proceder con la denuncia, qué debe hacer cuando no se le reciba la denuncia y, bueno, de alguna manera intentar cerrar, no eliminar del todo, pero sí por lo menos disminuir ese margen de riesgo de que el funcionario no me atendió, de que no sabía de qué le hablaba, de que no tenía ni idea o que, simplemente pues no sé cómo hacer la denuncia, que es realmente un gran problema que tenemos en Colombia no solamente con esta ley, sino con tantos temas; la gente ignora mucho cuáles son sus derechos y para qué existen las entidades del Estado entonces bueno, no tenemos un desafío distinto al que tienen todas las demás leyes, pero pues definitivamente la pedagogía que aquí va a ser fundamental.

### **Nos queda claro la relevancia de la Ley Ángel. ¿Por qué es importante la Ley Lorenzo?**

Bueno, esta ley Lorenzo es muy importante porque son como 6000 perritos los que todavía se utilizan en actividades de seguridad

y vigilancia en nuestro país. Seguridad y vigilancia privadas, porque también hay todo un repertorio de usos de estos perritos por parte de entidades de la Fuerza pública, estamos hablando del ejército, de las fuerzas militares, de la Policía que utilizan a perritos en diferentes actividades. Entonces lo que nosotros hicimos fue una ley que realmente proteja a los animales, que vaya, orientándonos en una vía de sustitución progresiva de los perritos que son utilizados particularmente en la modalidad de defensa controlada. Hoy en Colombia se usan perros para modalidad de defensa controlada, que son los que vemos que tienen un bozal que está el guarda, que simplemente son como una herramienta de disuasión y los perritos que se usan en la modalidad de olfato, detección de narcóticos, de armas, de divisas, de fauna silvestre, hallazgo de personas en desastres naturales, es modalidad de olfato. Más o menos el 38% de esta utilización está concentrada en defensa controlada. La cifra exacta es 5895 perritos registrados en servicios de vigilancia y seguridad privada, de los cuales 2482 son usados en actividades de detección de explosivos, 2140 en defensa controlada y 1268 en modalidad de control y detección de narcóticos. Entonces, es muy importante porque la única norma que

existe en nuestro país es una resolución muy marginal, muy precaria digamos en su alcance del 2017 y que está orientada más bien a la actividad comercial, es decir, garantizar que las empresas sean legales, que no se usen los perritos para una actividad distinta a la que fueron autorizados. Entonces lo que nosotros hicimos fue crear una norma muy robusta para que el énfasis sea la protección de los animales. Segundo, le estamos asignando al Ministerio de las TICs Tecnologías de la Información y las Comunicaciones la tarea de desarrollar alternativas tecnológicas que permitan sustituir progresivamente a los perritos utilizados en la modalidad de defensa controlada. Tercero, estamos dándole a la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia competencia para hacer inspección, vigilancia y control en materia de bienestar animal. Cuarto, obligamos a las empresas de vigilancia a que tengan un plan de retiro de los perritos, porque hoy los perritos, pues dejan de ser utilizados porque se enfermaron porque cumplen la edad, pero no sabemos qué pasa con ellos. De hecho, les cuento que cuando estábamos en la formulación de esta ley, varias empresas nos contaron que las fincas tenían fosas comunes. Porque es una práctica muy habitual la eutanasia, que es muy injusto un animalito que ha sido utilizado con unos fines económicos, que está saludable y que está en la mitad de la vida, por qué negarle la posibilidad de que llegue al seno de un hogar? Y bueno, pues entre muchas otras medidas y en materia de bienestar, también reducimos la edad máxima permitida para el uso, que antes era de 8 años, ahora será de 6 años la edad máxima permitida de uso y hará obligatoria la esterilización los perritos desde los 6 meses de edad.

**“Claro, el desafío de cualquier ley es la implementación, sí, una cosa, sacar la ley otra cosa es asegurar que los funcionarios la cumplan”**

**“que los jóvenes estudiantes de diferentes carreras tengan la oportunidad de plantear sus puntos de vista”**

**Finalmente, ¿Cuál sería el papel que juegan las universidades, específicamente las instancias como por ejemplo nuestro Observatorio en La Salle en la promoción y el seguimiento de estas leyes?**

Bueno, muchísimos, muchísimos, porque primero que nos apoyen mucho en la formulación de los proyectos, prontamente vamos a hacer un gran espacio de socialización del proyecto de ley que regula la experimentación en animales vivos. Entonces ahí necesitamos ese insumo de las universidades que es fundamental porque, aunque yo tengo unos conocimientos sobre derecho animal, no soy una científica que esté, digamos en este trabajo universitario. Por lo tanto, no conozco de manera personal las necesidades y lo que hay que reglamentar. Dos, crear muchos espacios de socialización y de debate, foros, discusiones, que los jóvenes estudiantes de diferentes carreras tengan la oportunidad de plantear sus puntos de vista, de plantear sus posiciones críticas, de generar debate, de hacer preguntas, de hacer propuestas para los proyectos de ley. Tres, divulgación, el otro día me decía una persona en Antioquia que la única en institución del Estado que está en todos los rincones del país es el Sena y es una Institución de educación tecnológica y de generación de

actividades productivas, entonces nos decía, qué importante, por ejemplo, que el Sena o las universidades que tienen sucursales en diferentes ciudades, puedan ayudarnos también en la divulgación de las leyes que finalmente es la garantía que tenemos para que la gente, la ciudadanía, el ciudadano de a pie las conozca y las use, y cuatro la veeduría, a veces las universidades, y lo digo con mucho conocimiento, porque mi vida antes de ser de ser lo que soy hoy, era estar en la docencia y a veces es cierto que las universidades están un poco de espaldas, como que creen que el tema de la veeduría es de otra gente. Hacer control no nos corresponde. Qué bueno que, en nuestros espacios de debates de control político, por ejemplo, podamos tener voces de universitarios, de maestros, de maestras haciéndoles allí directamente preguntas a los ejecutores de las políticas públicas.

Para conocer en detalle cada uno de estos aspectos, así como otros temas tratados durante la conversación, los invitamos a ver la entrevista completa en video. [https://youtu.be/\\_J4sU71pXt0](https://youtu.be/_J4sU71pXt0)



## Investigadores en acción

### Política Nacional de Protección y Bienestar Animal (PNPYBA) 2024-2038: un proceso de más de 10 años

**Claudia Liliana Rodríguez Garavito**

MV, MSc Docencia y Educación. MSc Conservación Ambiental,

Esp. Etología y Bienestar Animal. Encargada de la Formulación de

la PNPYBA. Política Nacional de Protección y Bienestar Animal.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

#### Resumen

Durante los últimos 10 años se ha evidenciado en nuestro país el posicionamiento de la protección y el bienestar animal lo cual se refleja en la formulación de políticas públicas territoriales, la creación de institutos y agencias estatales en el tema, la presentación de numerosos proyectos de ley relacionados por parte del Congreso y la construcción de un Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA) como herramienta de gobernanza territorial para la implementación de la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal (PNPYBA). Este artículo aborda el proceso de formulación del documento desde el 2019 hasta su reformulación, aprobación y publicación en 2025. Los resultados de esta se presentan posteriormente en términos de ejes, objetivos y acciones. Asimismo, se plantean algunos desafíos que representa su implementación en un momento en que el componente de Bienestar Animal inmerso en lo ambiental se posicional al nivel del cambio climático, la soberanía alimentaria, el desarrollo sostenible y la salud pública.

**Palabras Clave:** protección y bienestar animal, política pública, sistema

#### Introducción

Una política pública es una construcción social a partir de una estrategia determinada donde el gobierno coordina y agrupa diversos actores con el propósito de establecer unas problemáticas



para la toma de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos y hacer frente a situaciones socialmente relevantes (Jaime Torres-Melo & Jairo Santander, 2013). Así las cosas, en virtud de la importancia que los animales han cobrado en la sociedad colombiana y la demanda constante de diferentes sectores de la población por un relacionamiento ético diferente hacia todas las formas de vida, se había intentado desde hace 10 años construir una Política Pública Nacional como carta de navegación en procura de establecer acciones que promuevan la protección de los animales en nuestro país.

Desde el segundo periodo del Gobierno del Juan Manuel Santos (2014-2018) sectores animalistas lucharon por generar un CONPES (Política Nacional por los animales) sin ningún resultado concreto. Posteriormente, en el Plan de desarrollo de Iván Duque se ordena la formulación de la Política cuyo documento base fue publicado en Julio del 2022 desde el Ministerio de Ambiente, no obstante, este no fue aprobado por todas las carteras ministeriales. Por lo anterior, a partir de una revisión exhaustiva, una actualización con el concurso de todas las entidades responsables en cabeza de MinAmbiente y un robusto plan de acción construido por actores estatales, comunidad y academia, se expide un documento final en febrero del 2025. De igual manera, en el Plan de Desarrollo del presidente Gustavo Petro “Colombia Potencia Mundial de la Vida” en su artículo 31 se crea el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal- SINAPYBA como una herramienta de gobernanza que permitirá que la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal sea implementada en todo el territorio nacional.

A continuación, se explicará paso a paso el trabajo realizado desde el 2022 al 2024 para que la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal – PNPYBA hoy sea una realidad y se constituya como la mayor herramienta de planeación que permitirá el posicionamiento del bienestar animal en todo el territorio nacional a través del SINAPYBA.

#### Metodología: Ruta de Construcción de la PNPYBA

El Plan Nacional de Desarrollo es la hoja de ruta que establece los objetivos del gobierno electo, fijando programas, inversiones y metas para el cuatrienio (Departamento Nacional de Planeación-DNP). Así las cosas, el Plan de Desarrollo del gobierno del presidente Iván Duque (Ley 1955 del 2019, artículo 324) ordena

“El Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación del Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Agricultura



PROBLEMAS EJE 3 Escasa gestión del conocimiento para fortalecer los procesos de protección y bienestar animal	
Nº	PROBLEMÁTICAS
1	Poca visibilidad y difusión de líneas de investigación en torno a la PYBA
2	Bajo desarrollo de investigación científica que permita orientar y soportar las decisiones relacionadas con PYBA
3	Escaso financiamiento para desarrollar investigación en torno a la PYBA
4	Insuficiente información que permita el desarrollo de líneas base en torno a la PYBA
5	Insuficientes sistemas de registro de datos y tecnología para el procesamiento de la información en torno a la PYBA
6	Escasos espacios territoriales de intercambio de conocimientos que incluyan los distintos saberes y experiencias alrededor de la PYBA
7	Escasa consolidación de la información generada alrededor de las acciones territoriales en torno a la PYBA

Figura 2 Principales problemáticas encontradas alrededor de la gestión del conocimiento en protección y bienestar animal. Las problemáticas mostradas en la gráfica se extrajeron del árbol de problemas del primer documento publicado o documento preliminar, las cuáles fueron analizadas en la matriz de Vester. Se tomaron los siete principales problemas.

y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes, formulará la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, para lo cual tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley”.

Este proceso se inició en el 2019 muy acompañado por el Departamento Nacional de Planeación, pero poco representado por las otras entidades que ordenaba la ley. Además, el documento construido fue publicado para comentarios de la comunidad por parte de MinAmbiente en un período en el que difícilmente podría haberse recibido una importante retroalimentación (diciembre 2021 a enero del 2022). Finalmente, a pesar del inmenso esfuerzo por publicar el documento, este no representaba las voces de todas las entidades responsables del tema, ni la visión biocéntrica fundamentada en la sintiencia de los animales que hoy guía al país.

Por lo anterior, esta administración en cabeza del Ministerio de Ambiente decide hacer una revisión exhaustiva del documento para actualizarlo y reformularlo. En primera instancia, en septiembre del 2022 esta cartera crea la Mesa Técnica de la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal, con la participación del DNP, MinSalud, MinAgricultura, Instituto Colombiano Agropecuario-ICA, AGROSAVIA, Instituto Distrital y de Protección y Bienestar Animal-IDPYBA, Instituto de Protección Animal de Cundinamarca-IPYBAC, Asociación Colombia de Cuidado y Uso de Animales de Laboratorio -ACCBAL, y la Asociación Colombiana e Iberoamericana para la Ciencia del Bienestar Animal -ACICBA, entre otros. Desde el mes de septiembre del 2022 hasta junio del 2023, se realizaron más de veinticuatro sesiones de esta mesa técnica dando como resultado la revisión total del documento basado en los Lineamientos para la Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales (Ministerio de Ambiente

y Desarrollo Sostenible, 2022). A través de dichas mesas se fortaleció el marco conceptual incorporando conceptos de vanguardia como sintiencia animal, derechos de los animales desde la teoría de las capacidades, conservación compasiva, antrozoología, una sola salud y un solo bienestar. Se actualizó el marco normativo e institucional además de dar alcance especial para garantizar el bienestar de animales silvestres en aspectos relacionados con su manejo y conservación en condiciones tanto *ex situ* como *in situ*.

Por otra parte, en el marco de políticas públicas, los enfoques se entienden como la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades y necesidades sociales que permita dar respuestas pertinentes por parte del Estado (Roth Deubel, 2010). De acuerdo con lo anteriormente señalado, se incorporó en el documento el enfoque interespecie que permea la política desde el valor de cada individuo más allá de la utilidad que le preste al humano, promueve las conexiones significativas y pone especial atención por el sufrimiento y los intereses propios de cada especie.

De igual manera, la mesa técnica a lo largo de once sesiones revisó el diagnóstico, las problemáticas y propuestas del documento preliminar basados en los lineamientos del Ministerio de Ambiente. Estos establecen que la construcción de una política se debe realizar a través de la metodología del marco lógico, la cual se constituyen como una herramienta de gestión de proyectos desarrollada en 1969 por la USAID (Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional) como respuesta a análisis de resultados de proyectos anteriores, donde se concluyó que había deficiencias y que era necesario crear un instrumento para mejorar los resultados de futuros proyectos, por lo que tiene como propósito dar una adecuada estructura al proceso de planificación y comunicar la información resultante de manera eficaz (Pablo Navajo Gómez, 2016).

	1	2	3	4	5	6	7	TOTAL ACTIVOS
1	X	1	1	0	0	1	0	3
2	2	X	0	2	0	1	1	6
3	2	3	X	2	1	0	1	9
4	0	1	0	X	1	0	1	3
5	0	0	0	2	X	0	3	5
6	1	1	1	1	0	X	1	5
7	1	2	0	2	0	0	X	5
TOTAL PASIVOS	6	8	2	9	2	2	7	X

Figura 3. Matriz de Vester para los principales problemas alrededor de la gestión del conocimiento en protección y bienestar animal

En el caso de una política pública, el marco lógico permite agrupar todos los puntos de vista y las necesidades de los diferentes actores en un árbol de problemas.

Así, para establecer cuáles son los problemas de mayor importancia se emplea la matriz de Vester que ayuda a priorizar los problemas o variables más importantes para resolver y las causas fundamentales de dichos problemas, identificando los problemas centrales (Beard, 2015). A continuación, se evidencia un ejemplo del trabajo de la mesa técnica clasificando problemáticas tomadas del documento inicial.

Las siete problemáticas expuestas en la Figura 1 fueron analizadas a través de esta

herramienta (Figura 2). Se contrastó una con otra para establecer cuales tenían mayor influencia y que al solucionarse indirectamente daban atención a las restantes. Estas fueron: escaso financiamiento para desarrollar investigación en torno a la PYBA, insuficiente sistema de registro de datos y tecnología para el procesamiento de información, y escasos espacios territoriales de intercambio de conocimientos que incluyan los distintos saberes y experiencias alrededor de la PYBA.

A partir de los tres ejes y once categorías anteriormente evidenciadas se propone un nuevo árbol de problemas (Figura 4) como una maqueta preliminar que permitirá la gestión de información en la ruta de recopilación de

Nº	Problemas activos	Eje
1	Reducida oferta legislativa relacionada con protección y bienestar animal	1. Respuesta institucional
2	Deficiencia de inclusión de competencias específicas en PYBA en entidades territoriales	1. Respuesta institucional
3	Carencia de un ente rector /sistema Nacional competente que coordine las acciones en torno a la PYBA en Colombia	1. Respuesta institucional
4	Bajos niveles de educación y formación en torno a la PYBA	2. Cultura ciudadana
5	Falta de incorporación del tema de bienestar animal en la formación de profesionales que trabajen/usuen animales	2. Cultura ciudadana
6	Insuficientes programas de sensibilización con diseños metodológicos eficaces según el contexto local en torno a la PYBA	2. Cultura ciudadana
7	Reducida inserción de las temáticas en torno a la PYBA en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC's	2. Cultura ciudadana
8	Deficiente operatividad de las instancias de participación en torno a la PYBA	2. Cultura ciudadana
9	Escaso financiamiento para desarrollar investigación en torno a la PYBA	3. Gestión del conocimiento
10	Insuficientes sistemas de registro de datos y tecnología para el procesamiento de la información en torno a la PYBA	3. Gestión del conocimiento
11	Escasos espacios territoriales de intercambio de conocimientos que incluyan los distintos saberes y experiencias alrededor de la PYBA	3. Gestión del conocimiento

Figura 4. Problemas centrales a partir del análisis del primer árbol. Se establecieron once problemáticas o grandes categorías en tres ejes principales: gestión institucional, cultura ciudadana y gestión del conocimiento



Figura 5. Maqueta preliminar del nuevo Árbol de problemas

nueva información en todo el territorio nacional que darán origen a unas nuevas y más nutridas problemáticas y soluciones.

Posteriormente, entre junio a diciembre del 2023 el Ministerio de Ambiente realiza una gira nacional para conformar los nodos regionales de protección y bienestar animal con el propósito de recopilar información actualizada sobre problemáticas y propuestas en diferentes territorios para la construcción del documento final de la política y su plan de acción. El nodo Caribe se convocó en la ciudad de Barranquilla, el nodo Pacífico en Cali, Amazónico en Mocoa, nodo Región Oriental en Yopal, nodo Región Andina Noroccidental en Medellín y el nodo Región Andina nororiental en Bucaramanga. Estos nodos se conformaron con las Secretarías de Salud, Ambiente, Turismo, Actores del Sistema Nacional Ambiental (Institutos de investigación, Corporaciones Autónomas Regionales, Centros de Atención de Fauna Silvestre), Zoológicos, Aviarios, Acuarios, Policía Nacional, Fiscalía y comunidad en general. De igual forma se visitaron universidades por facultades de Ciencias Veterinarias, se hicieron diálogos en ciudades como: Pereira, Manizales, Popayán, Cali, Montería, Cartagena y Bogotá. Como resultado, se recogieron aproximadamente

mil ochocientas problemáticas y propuestas las cuales permitieron determinar la forma como se puede posicionar la protección y bienestar animal en Colombia a través del fortalecimiento en la gestión institucional o del estado, la gestión de la comunidad y la gestión de academia.

Paralelamente, desde el equipo de Protección y Bienestar Animal del Ministerio se convocaron expertos académicos en el tema para conformar nueve mesas técnicas (Figura 5) que desarrollaron lineamientos de las principales temáticas que deberán incorporarse en la política. Dentro de los asistentes a las mesas técnicas se encontraron universidades como La Salle, UniAgraria, UDCA, la Javeriana, la Universidad de Córdoba y entidades como el ICA, el Instituto Nacional de Salud, Institutos de Investigación del Sistema Nacional Ambiental, entre otras.

Durante el 2024 se realizó la consolidación, organización y análisis de toda la información recopilada en territorio, se formuló en su totalidad el documento de la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal (PNPYBA) 2025-2034, se pasó para revisión a las diferentes carteras ministeriales (MinAgricultura, MinSalud, MinInterior, MinAmbiente- Dirección

de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y el Departamento Nacional de Planeación-DNP). Así mismo se construyó el Plan de Acción con indicadores, metas, resultados y responsables, armonizando todo este trabajo con la construcción del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal-SINAPYBA.

Entre noviembre y diciembre del 2024 este documento se publicó para comentarios en la página de internet de MinAmbiente. Se recibieron más de cuatrocientos aportes, los cuales fueron respondidos en su totalidad. A partir de lo anterior se realizó el ajuste final del documento el cual fue aprobado por el comité de gerencia del Ministerio de Ambiente el día dos de enero del 2025 ([Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025](#)).

**“En este contexto, es fundamental que las políticas públicas en Colombia se alineen con la necesidad de conservación y protección de los animales y sus hábitats naturales”**

**Resultados**

A partir del árbol de problemas, se construyó el árbol de objetivos o soluciones las cuales son la conversión en positivo de cada una de las circunstancias problemáticas (Figura 6). Así las cosas, el objetivo general de la PNPYBA es



Figura 6. Mesas Técnicas Nacionales para la construcción de lineamientos de las principales temáticas en PYBA

garantizar la gestión integral para posicionar la protección y bienestar de los animales en todo el territorio nacional. Los objetivos específicos cuyo cumplimiento permitirán alcanzar el objetivo general son los siguientes: fortalecer la gestión institucional para el abordaje de las problemáticas de protección y bienestar animal, aumentar los niveles de cultura ciudadana y convivencia para la protección y el bienestar animal, fortalecer la gestión del conocimiento para los procesos de protección y el bienestar animal.

En la Tabla 1 se explican cada uno de los tres ejes de la política (1. Gestión Institucional, 2. Cultura Ciudadana y 3. Gestión de Conocimiento) con su respectivos objetivos específicos, líneas estratégicas y acciones a seguir.

El plan de acción del documento asigna los indicadores, metas y responsables a cada una de las acciones descritas en la tabla 1.

Finalmente, a partir de los trabajos de los nodos regionales y las mesas técnicas se obtuvieron los siguientes insumos: problemáticas animales domésticos de compañía, problemáticas animales silvestres, principales estrategias de intervención por grupos de animales, problemáticas detectadas en los nodos; los cuales se encuentran en el documento a manera de anexos.

**Conclusiones y Recomendaciones**

- Esta actualización se fundamenta en una comprensión más profunda de la relación entre los humanos y los animales. En este contexto, es fundamental que las políticas públicas en Colombia se alineen con la necesidad de conservación y protección de los animales y sus hábitats naturales, así como de los ecosistemas de los que hacen parte en el caso de la fauna silvestre. Esto implica la implementación de estrategias

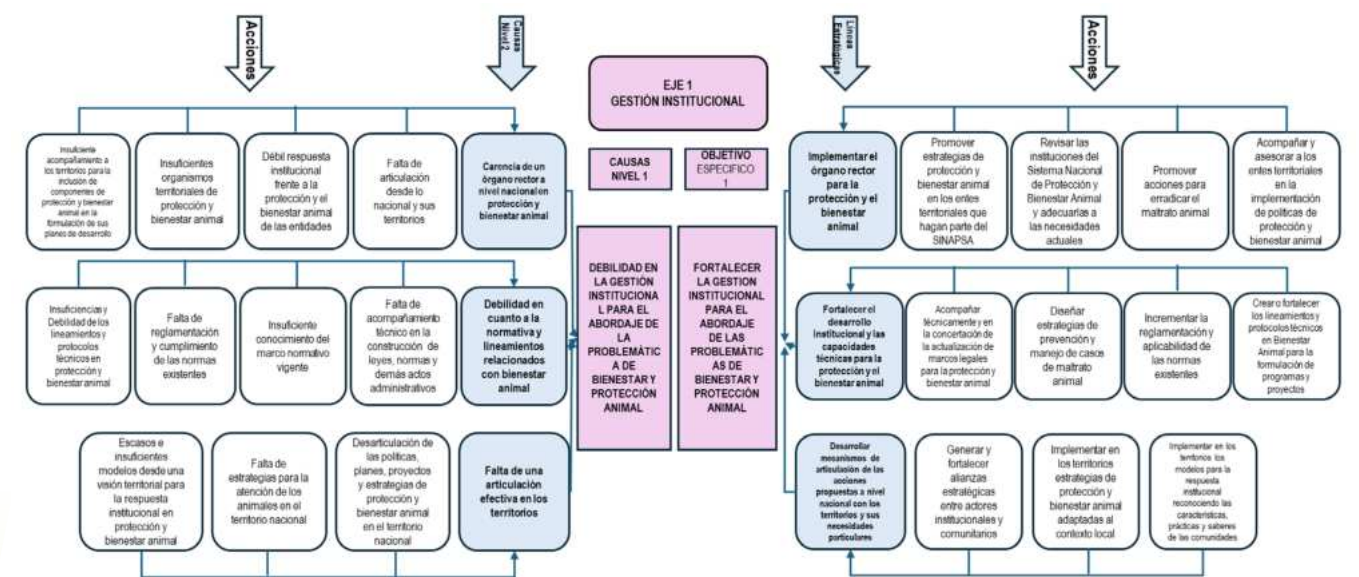


Figura 7. Ejemplo de un Eje de la política de la PNPYBA dentro del árbol de problemas del documento. El problema central se convierte en el objetivo principal, las causas de primer nivel del problema principal se transforman en los objetivos específicos. Finalmente, las causas de segundo nivel se modifican a líneas estratégicas, las causas de tercer nivel se convierten en acciones a implementar

Tabla 1. Ejes líneas estratégicas y acciones de la PNPYBA

Eje	Objetivo específico	Línea estratégica	Acciones
1	Fortalecer la gestión institucional para el abordaje de las problemáticas de bienestar y protección animal	Implementar el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal en bienestar y protección animal que coordine las acciones en el país: Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal – SINAPYBA	Promover acciones para creación o fortalecimiento de organismos territoriales de protección y bienestar animal de entidades que componen el SINAPYBA
		Desarrollar mecanismos de articulación de las acciones propuestas a nivel nacional con los territorios y sus necesidades particulares	Generar instrumentos de articulación (políticas, planes, proyectos y estrategias) entre las entidades que hacen parte del SINAPYBA Documentar e implementar prácticas desde la visión ancestral en protección y bienestar animal para la respuesta institucional
2	Aumentar los niveles de cultura ciudadana y convivencia para la protección y el bienestar animal	Incrementar la oferta en la educación y formación en temas de protección y bienestar animal	Crear estrategias de educación informal en temáticas de protección y bienestar animal para los diferentes sectores poblacionales
		Promover buenas prácticas que involucren la protección y el bienestar animal.	Desarrollar estrategias de protección y bienestar animal en prácticas turísticas, culturales, deportivas, científicas y de gestión del riesgo. Generar planes que promuevan prácticas ciudadanas en el cuidado de los animales
		Fortalecer las instancias de participación en protección y bienestar animal	Diseñar estrategias que promuevan la operatividad de los mecanismos de participación existentes para la protección y bienestar animal. Acompañar la creación de nuevas instancias de participación ciudadana en protección y bienestar animal
			Promover acciones para el incremento de las capacidades operativas de las juntas defensoras de animales y de otras instancias de participación relacionadas con protección y bienestar animal Generar herramientas de educación en protección y bienestar animal dirigidas a activistas
		Fomentar la sensibilización y concienciación teniendo en cuenta el contexto social donde desencadena la problemática	Diseñar estrategias nacionales para la sensibilización de la ciudadanía acerca de la protección y el bienestar animal Estandarizar las estrategias de sensibilización existentes, incorporando el componente de protección y bienestar animal Realizar el seguimiento a las campañas de sensibilización en protección y bienestar animal
			Crear estrategias de difusión de las investigaciones alrededor de la protección y el bienestar animal Diseñar mecanismos para la apropiación en el territorio de las investigaciones alrededor de la protección y bienestar animal
3	Fortalecer la investigación alrededor de la Protección y el Bienestar Animal	Fortalecer la investigación alrededor de la Protección y el Bienestar Animal	Documentar los saberes ancestrales en los territorios para reconocer el manejo y las interconexiones con los animales Generar espacios para el intercambio de experiencias, información y conocimiento, que contribuyan a la protección y el bienestar animal Crear estrategias para la articulación entre conocimientos técnicos y saberes territoriales en protección y bienestar animal.
		Fortalecer la interlocución entre los distintos tipos de saberes y conocimientos territoriales	Fortalecer las herramientas tecnológicas existentes para la toma de decisiones en protección y bienestar animal
		Fortalecer la creación y uso de la tecnología para contar con información disponible alrededor de la protección y el bienestar animal	Implementar nuevas estrategias de comunicaciones de orden nacional alrededor del tema de protección y bienestar animal
		Fortalecer la comunicación y difusión de las acciones de Bienestar animal en el país	Promover la temática de protección y bienestar animal en los diferentes medios de difusión existentes en el territorio nacional Estructurar indicadores de medición de impacto de las estrategias de comunicación alrededor de la protección y el bienestar animal

que no solo aborden el maltrato y el abuso, sino que también promuevan la educación y la concienciación sobre la importancia del bienestar animal.

- Es determinante armonizar con la PNPYBA todas las políticas públicas en protección y bienestar animal que se han adoptado desde los territorios con el propósito de que los indicadores de gestión se cumplan a través de programas encaminados a alcanzar el objetivo principal de la política.
- Se requiere de manera urgente establecer una estrategia para la socialización y pedagogía de la PNPYBA para evitar que se quede como un documento más de los generados por el estado. Los actores que construyeron esta política están en el derecho de conocer apropiar y comprender su responsabilidad frente a la misma.
- El Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal-SINAPYBA debe actuar en total concordancia con la política nacional, en ninguna manera establecerá acciones que no apunten a su implementación.
- Es fundamental que los tres actores (entidades, comunidad y academia) conozcan a profundidad esta política y actúen corresponsablemente para su implementación.

### Referencias

Beard, S. (2015). *Matriz de Vester. Formulario de evaluación y desempeño*. Matriz de Vester. Formulario de Evaluación y Desempeño. <https://>

[prezi.com/jj4wg\\_s2y8dk/matriz-de-vester/](https://prezi.com/jj4wg_s2y8dk/matriz-de-vester/)

Bekoff, M. (Ed.). (2013). *Ignoring Nature No More The Case for Compassionate Conservation*. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/l/bo14398472.html>

Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>

Congreso de Colombia. (2016). *Ley No 1774 de enero 6 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”* (p. 5). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68135>

Food and Agriculture Organization of United Nations, World Health Organization, W. O. for A. H. (2019). A Tripartite Guide to Addressing Zoonotic Diseases in Countries. In *World Organisation for Animal Health (OIE)*. [https://books.google.com.gt/books/about/Taking\\_a\\_Multisectoral\\_One\\_Health\\_Approa.html?id=uDC1DwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp\\_read\\_button&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.gt/books/about/Taking_a_Multisectoral_One_Health_Approa.html?id=uDC1DwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

Gudynas, E. (2015). *Derechos de la naturaleza Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Tinta Limón. [https://tintalimon.com.ar/public/ugjx9vscmlhgykpk73olibixeq0t/pdf\\_978-987-3687-06-8.pdf](https://tintalimon.com.ar/public/ugjx9vscmlhgykpk73olibixeq0t/pdf_978-987-3687-06-8.pdf)

Jaime Torres-Melo, & Jairo Santander. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado*

y ciudadanía. Imprenta Nacional. [https://www.researchgate.net/publication/361619865\\_Introduccion\\_a\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Conceptos\\_y\\_herramientas\\_desde\\_la\\_relacion\\_entre\\_Estado\\_y\\_ciudadania](https://www.researchgate.net/publication/361619865_Introduccion_a_las_politicas_publicas_Conceptos_y_herramientas_desde_la_relacion_entre_Estado_y_ciudadania)

Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(Volume 31, 2006), 297–325. <https://doi.org/10.1146/ANNUREV.ENERGY.31.042605.135621/CITE/REFWORKS>

Mendizábal, E. (2013). *Cómo diseñar indicadores para políticas públicas complejas*. Overseas Development Institute (ODI) / On Think Tanks.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *Lineamientos para la formulación y seguimiento de políticas públicas ambientales*.

Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). Política Nacional de Protección y Bienestar Animal 2025-2034. In *Gobierno de Colombia*. [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/VF\\_PoliticaNacionalProteccionBienestarAnimal\\_7\\_5\\_25.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/VF_PoliticaNacionalProteccionBienestarAnimal_7_5_25.pdf)

Nussbaum, M. C. (2022). *Justice for animals: Our collective responsibility*. Simon & Schuster.

Pablo Navajo Gómez. (2016). *El enfoque del marco lógico*. El Enfoque Del Marco Lógico. [https://www.enfermeriacanaria.com/wptfe/wp-content/uploads/4\\_Enfoque-del-marco-lógico.pdf](https://www.enfermeriacanaria.com/wptfe/wp-content/uploads/4_Enfoque-del-marco-lógico.pdf)

Pinillos Rebeca, G. (2018). *One Welfare: A framework to improve animal welfare and human well-being*. CABI.

Roth Deubel, A.-N. (Ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia. [https://www.researchgate.net/profile/Andre-Noel-Roth/publication/294261058\\_Enfoques\\_para\\_el\\_analisis\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Roth\\_D\\_A-N\\_Ed/links/56c2719308aee5caccf9d2dd/Enfoques-para-el-analisis-de-las-politicas-publicas-Roth-D-A-N-Ed.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Andre-Noel-Roth/publication/294261058_Enfoques_para_el_analisis_de_las_politicas_publicas_Roth_D_A-N_Ed/links/56c2719308aee5caccf9d2dd/Enfoques-para-el-analisis-de-las-politicas-publicas-Roth-D-A-N-Ed.pdf)

Schlosberg, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/4798>

## Análisis y reflexiones del Observatorio

### Hacia la protección y el bienestar de los animales usados en investigación y educación en Colombia: una mirada desde el ámbito normativo

**Alejandro Ramírez-Hernández<sup>1,2</sup>**

1. Observatorio Colombiano de Salud y Bienestar Animal (OCSBA),

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia.

2. Grupo de Investigación Epidemiología y Salud Pública, Universidad

de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

El uso de animales en contextos investigativos, educativos y de desarrollo de pruebas biológicas es un asunto que genera controversia en diversos ámbitos sociales, ante lo cual debe analizarse desde diversas miradas, incluyendo allí las perspectivas: ética, científica, de bienestar animal y normativa. En esta última, cabe mencionar que diversos procesos históricos a nivel nacional e internacional han permitido estructurar documentos guía y leyes en comunidades (como la Unión Europea) y países, con un abordaje específico hacia vertebrados (y en algunos casos invertebrados) usados con estos fines. En el presente texto, se hará una reflexión en torno del marco normativo internacional y nacional, para brindar elementos de análisis en referencia a un reciente proyecto de Ley, enfocado en la protección y bienestar de estos animales, el cual se encuentra en etapa de construcción y socialización.



#### Una visión internacional

Uno de los primeros documentos referentes es el Código Sanitario para los Animales Terrestres (o Código Terrestre) de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA) (OMSA, 2025). En la sección 7 y más específicamente en el Capítulo 7.8, titulado “Utilización de animales en la investigación y educación” esta Organización procura formular requisitos reglamentarios u otras formas de supervisión para el uso de animales vivos en la investigación y la educación (OMSA, 2025). Su principal objetivo es reconocer la función esencial de los animales vivos en estos

campos, al tiempo que asegura su tratamiento humano y subraya que la buena calidad de las investigaciones depende del bienestar animal (OMSA, 2025). Además, busca garantizar que los animales solo se empleen cuando sea estrictamente necesario y éticamente justificado, que no existan alternativas que no recurran a animales vivos, que se utilice la menor cantidad posible de animales para lograr los objetivos científicos o educativos, y que se les cause el menor dolor y angustia posible, haciendo hincapié en la importancia del principio de las **“Tres Erres”** (Reemplazo, Reducción y Refinamiento) (Russell and Burch, 1959; OMSA, 2025). El alcance de este capítulo abarca a los animales (excluyendo abejas, según la definición del Código Terrestre) que son criados, suministrados y/o utilizados en procedimientos de investigación (incluyendo pruebas) y en la enseñanza superior; también se aplica a los animales destinados a la producción de material biológico o sacrificados sin crueldad con el objetivo principal de extraer sus células, tejidos y órganos con fines científico (OMSA, 2025). Colombia, como los demás países miembro de la Organización Mundial del Comercio, y por ende de la OMSA, puede tener en este texto una guía para la consolidación de su legislación.

Otros marcos conceptuales internacionales son esenciales en la ruta para armonizar y consolidar normativas en torno al uso de animales en investigación y educación. Inicialmente, cabe mencionar los “Principios Rectores Internacionales para la Investigación Biomédica con Animales” que surgieron como resultado de una colaboración entre el Consejo de Organizaciones Internacionales de Ciencias Médicas (CIOMS) y el Consejo

**“que no existan alternativas que no recurran a animales vivos, que se utilice la menor cantidad posible de animales para lograr los objetivos científicos o educativos, y que se les cause el menor dolor y angustia posible”**

Internacional para la Ciencia de los Animales de Laboratorio (ICLAS) en el año 2012 (CIOMS, 2002, Guillén y Vergara, 2017). Este documento es el producto de la colaboración internacional entre científicos, veterinarios y otros expertos de todo el mundo (CIOMS, 2002, Guillén y Vergara, 2017). Su propósito es operar como marco de referencia para todos los países, especialmente para aquellos que aún están desarrollando su legislación sobre el uso de animales experimentales (CIOMS, 2002, Guillén y Vergara, 2017). Entre sus principios se listan los siguientes: 1) el reconocimiento del valor científico juegan los animales en el progreso de la salud humana y animal; 2) el privilegio y la responsabilidad en el uso de animales con fines científicos; 3) la permanente adopción de las Tres Erres; 4) la importancia del estado genético, microbiológico y de salud de los animales; 5) la consideración de la salud y bienestar animal; 6) la necesidad permanente de supervisión de la salud y el bienestar animal al garantizar cuidados veterinarios; 7) el uso del principio de analogía para evaluar el dolor y malestar (discomfort); 8) la necesidad de establecimiento de puntos finales humanitarios; 9) el reconocimiento de la

importancia de programas de entrenamiento y educación para garantizar el bienestar animal; y 10) estructurar sistemas de supervisión y revisión ética adaptado a cada país para el cumplimiento de estos principios (CIOMS, 2002, Guillén y Vergara, 2017). Aunado a estos principios, es relevante mencionar el papel de organizaciones como el Consejo Internacional para la Ciencia de los Animales de Laboratorio (ICLAS), la cual es una organización que desempeña un papel fundamental en la promoción y coordinación del desarrollo de la ciencia de los animales de laboratorio en todo el mundo (ICLAS, 2025). Además del acuerdo generado con CIOMS en el año 2002, generó un acuerdo de cooperación con OMSA (antigua OIE) en el año 2008, con el propósito de promover altos estándares en el cuidado y uso de animales en educación, investigación, pruebas y diagnóstico, y cooperar en el desarrollo y revisión de estándares y directrices internacionales de bienestar animal relevantes para ambas organizaciones (Guillén y Vergara, 2017). En particular, para Latinoamérica, esta organización apoya a organizaciones como la Federación de Sociedades y Asociaciones Sudamericanas de Ciencia de Animales de

**“con el propósito de promover altos estándares en el cuidado y uso de animales en educación, investigación, pruebas y diagnóstico, y cooperar en el desarrollo y revisión de estándares y directrices internacionales de bienestar animal”**

Laboratorio (FESSACAL) y a la Federación de Sociedades y Asociaciones Hispánicas de América del Norte, Centroamérica y el Caribe de Ciencia de Animales de Laboratorio (FESAHANCCAL), las cuales actúan como “paraguas” bajo los cuales las asociaciones nacionales de sus respectivas regiones trabajan de manera conjunta (Guillén y Vergara, 2017; FESSACAL, 2025; FESAHANCCAL, 2025). Para el caso colombiano, la Asociación Colombiana para el Cuidado y Bienestar de Animales de Laboratorio (ACCBAL), perteneciente a FESSACAL, ha permitido apoyar al país en el fortalecimiento de la ciencia y bienestar de este tipo de animales, así como ha participado en diversas iniciativas educativas y normativas nacionales (Guillén y Vergara, 2017; ACCBAL, 2025).

#### **Un acercamiento al contexto nacional**

Al centrarnos en el contexto nacional, debemos tener como punto de partida La Ley 84 de 1989 (Estatuto Nacional de Protección de Animales) promulgada el 27 de diciembre de 1989 por el Congreso de Colombia (Congreso de Colombia, 1989). A partir de su promulgación, esta Ley ha buscado otorgar una especial protección a los animales en todo el territorio nacional contra el sufrimiento y el dolor causados directa o indirectamente por el ser humano (Congreso de Colombia, 1989). Así mismo, cabe señalar que en su texto el término “animal” se utiliza de forma genérica, abarcando a los animales silvestres, a los domésticos y a aquellos usados en experimentación (Congreso de Colombia, 1989). Esto ha significado que, en las últimas décadas, la discusión de los animales usados con fines científicos, pruebas biológicas y/o educativos se haya diluido en medio de temas

controversiales como el uso de animales para entretenimiento, entre otros aspectos de mayor relevancia en la agenda pública. Sin embargo, esta normativa cuenta con un articulado enfocado al uso de animales con estos fines, el cual, sin duda, significó un avance significativo para la época en que fue promulgada la Ley. Es el primer texto legislativo en Colombia que involucra el principio de las Tres Erres así como, por ejemplo, prohíbe las prácticas de adquisición de destreza manual con animales vivos y la vivisección; veda el realizar experimentos con animales vivos de un grado superior en la escala zoológica al indispensable; a los profesores y estudiantes les impide causar daño, lesión o muerte a un animal en sus actividades didácticas o de aprendizaje (con un énfasis en las facultades de medicina, veterinaria, zootecnia o ciencias afines); propende por el sacrificio de animales no destinados al consumo humano (entre los cuales se incluirían los de investigación) mediante procedimientos que no entrañen crueldad, sufrimiento o prolongación de la agonía; exige demostrar que los resultados experimentales no pueden obtenerse por otros procedimientos o alternativas; al igual que obliga que los animales deben ser puestos bajo los efectos de anestesia lo suficientemente fuerte para evitar el dolor (Congreso de Colombia, 1989).

La Resolución 8430 de 1993 de Colombia, emitida por el Ministerio de Salud, establece las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación y define claramente que el uso de animales con este fin solo se acepta cuando promete contribuir a la comprensión y avance del conocimiento biológico fundamental, o al desarrollo de

mejores medios para la protección de la salud y el bienestar (tanto de humanos como de animales) (Ministerio de Salud de Colombia, 1993). Su texto reitera la aplicación del principio de las Tres Erres, establece la relevancia del cuidado veterinario, resalta la importancia de los bioterios como instalaciones para el cuidado, subraya la necesidad de establecer criterios de punto final y buenos métodos de eutanasia, dispone en aspectos como la calificación y formación del personal, al igual que la implementación de actividades de salud ocupacional, y, al igual que la Ley 84 de 1989, establece la obligación de conformar un comité de ética para todo experimento con animales vivos (Ministerio de Salud de Colombia, 1993).

La Ley 1774 de 2016 de Colombia, promulgada el 6 de enero de 2016, introduce cambios significativos en el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal (Congreso de la República de Colombia, 2016). Su objetivo principal es reconocer a los animales como seres sintientes, no como cosas, y otorgarles una protección especial contra el sufrimiento y el dolor, especialmente aquel causado directa o indirectamente por los humanos (Congreso de la República de Colombia, 2016). Con este fin, la ley tipifica como punibles ciertas conductas relacionadas con el maltrato animal y establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial. Los principios que sustentan esta ley incluyen el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, y la erradicación del cautiverio, el abandono y cualquier forma de abuso, maltrato, violencia y trato cruel. Además, impone a las personas

la responsabilidad de participar activamente en la prevención y eliminación del maltrato, y de denunciar a los infractores (Congreso de la República de Colombia, 2016). Aunque no es una ley específica para animales usados con fines científicos o educativos, su promulgación tiene un impacto fundamental en el marco legal y ético de la investigación con animales en Colombia, a través del reconocimiento de los animales vertebrados como seres sintientes, criminalizando el maltrato grave de animales vertebrados, pero, fundamentalmente, involucra el concepto de las “Cinco Libertades” como principio fundamental del bienestar animal, reforzando así el marco ético para cualquier actividad que involucre animales, incluyendo la investigación (Congreso de la República de Colombia, 2016).

Un hito regional fue la promulgación de la Ley 2047 de 2020, el 10 de agosto de 2020, cuyo objetivo principal es prohibir, en todo



Imagen de referencia

el territorio nacional, la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas en animales (Congreso de la República de Colombia, 2020). La ley establece excepciones a esta prohibición, permitiendo el uso de pruebas en animales cuando un ingrediente deba someterse a pruebas de seguridad por riesgos para la salud humana y/o el ambiente, y no existan pruebas alternativas validadas por la comunidad científica internacional; o cuando los datos de seguridad generados a través de pruebas en animales para un ingrediente se hayan realizado para un propósito diferente al cosmético (Congreso de la República de Colombia, 2020). De manera inédita contempla estímulos e incentivos para fortalecer las capacidades de los laboratorios e instituciones de investigación nacionales que desarrollen y apliquen modelos alternativos validados por la comunidad científica internacional para evitar el uso de pruebas en animales en la industria cosmética, lo cual sintoniza a Colombia con la tendencia mundial de reemplazo de los animales por técnicas centradas en la biología humana (Gimaraes, 2025; Poh & Stanslas, 2024; Reardon, 2025).

### **El propósito de una normativa específica para la protección y bienestar de animales con fines científicos y educativos en Colombia**

En las últimas décadas, Colombia ha sido testigo de múltiples intentos legislativos por actualizar y fortalecer lo abordado en la Ley 84 de 1989 en consonancia con las dinámicas de los movimientos sociales a nivel mundial en torno a la protección de los animales en diversos contextos. El tema de los animales

usados con fines científicos y educativos no ha sido ajeno. Como lo mencionó *Vargas-Irwin (2013)*, en medio de una propuesta legislativa radicada en el Congreso ese mismo año, el marco de la Ley 84 resultaba (y continúa siendo) estrecho para las demandas del siglo XXI, así como obstaculiza el desarrollo de una cultura de cuidado, conciencia y responsabilidad que constituye el estándar contemporáneo de la investigación con animales (*Vargas-Irwin, 2013*). Recientemente, hemos testificado, de manera inédita, nuevas propuestas legislativas que procuran normatizar el uso de animales en contextos científicos y educativos en Colombia, y, aunque han presentado aciertos y desaciertos en su formulación, demuestran que el tema debe ser priorizado en la agenda pública.



Imagen de referencia

El más reciente proyecto de Ley en construcción, “Por la cual se reglamentan las actividades de investigación, educación y ensayos biológicos que involucren el uso de animales vivos vertebrados y cefalópodos vivos y fetos de mamíferos a partir del

último tercio de su desarrollo, y se dictan otras disposiciones” tiene como propósito regular, de manera integral y especializada el uso de estos animales para estos fines en el territorio colombiano (*Padilla, 2025*). De manera específica, procura garantizar el bienestar animal basado en la sintiencia, implementar estándares internacionales en el uso de animales con estos fines, crear un sistema institucional (público y privado) especializado, fomentar métodos alternativos, así como establecer un marco sancionatorio robusto (*Padilla, 2025*). Su enfoque es específico e innovador en el abordaje de los animales invertebrados, ampliando significativamente la protección legal más allá de los vertebrados tradicionales, incluyendo explícitamente a cefalópodos y crustáceos decápodos basándose en el reconocimiento de su sintiencia desde diversos trabajos y declaraciones científicas (*Birch et al., 2021; Low et al., 2012; Padilla, 2025*).

El Proyecto de Ley incorpora de manera integral el principio de las Tres Erres como fundamento para las actividades de investigación, estableciendo que los investigadores deben aplicar sistemáticamente estrategias de **Reemplazo** mediante el uso de métodos que eviten completamente la utilización de animales vivos o que empleen sistemas inanimados, cultivos celulares o modelos computarizados, así como la sustitución por especies de menor complejidad cognitiva y emocional; de **Reducción** a través de la implementación de diseños experimentales optimizados, métodos estadísticos apropiados y nuevas tecnologías que permitan obtener información científicamente válida con el menor número posible de animales sin

incrementar el dolor o la angustia; y de **Refinamiento** mediante la adopción de protocolos que prevengan, alivien o minimicen el dolor y el sufrimiento durante todo el proceso experimental, incluyendo mejoras en las condiciones de estabulación, transporte y procedimientos de eutanasia, todo lo cual debe ser supervisado por los Comités Institucionales para el Cuidado y Uso de Animales (CICUA) y estar sujeto a revisión anual por parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para garantizar la aplicación de los avances científicos más recientes en bienestar animal y métodos alternativos (*Padilla, 2025*).

Una instancia central para el proyecto son los CICUA, quienes constituyen el núcleo operativo del sistema regulatorio propuesto, funcionando como la principal instancia de control, supervisión y autorización de las actividades de investigación con animales, a nivel institucional en articulación con las instancias estatales (*Padilla, 2025*). En el documento los CICUA se encargarán de garantizar que los procedimientos y proyectos cumplan con los requisitos legales y los estándares éticos en el trato a los animales, y serán responsables por el bienestar de los animales destinados a sus investigaciones. Una de sus funciones principales sería elaborar, implementar y hacer seguimiento al Programa Institucional de Cuidado y Uso de Animales (PICUA), siguiendo como mínimo las recomendaciones de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA) (*Padilla, 2025*). Adicionalmente, estos comités son responsables, entre otras funciones de evaluar los proyectos de investigación, asegurar la aplicación de las **3R** (**Reemplazo, Reducción, Refinamiento**), los criterios de puntos finales humanitarios y considerar la idoneidad y capacitación del personal involucrado en los proyectos; en investigaciones que manejen fauna silvestre en su hábitat, los CICUA deben revisar las posibles afectaciones ambientales y la inclusión de estrategias de protección de hábitats; son los encargados de otorgar o negar el aval para la realización de procedimientos, y deben hacer seguimiento continuo a los proyectos avalados y a las instalaciones; tienen la autoridad para ordenar o solicitar modificaciones y recomendaciones relacionadas con el bienestar de los animales, y si consideran que hay incumplimiento del PICUA o de la ley, deben informar a las instancias institucionales para la suspensión de la investigación, y si es necesario, a las autoridades competentes en maltrato animal; deben implementar las políticas del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA); promover la formación y capacitación bianual del personal y fomentar una cultura del cuidado dentro de la institución; finalmente, en caso de que los investigadores o instituciones ignoren sus solicitudes, el CICUA deberá reportar el incumplimiento al ente disciplinario institucional, y este, a su vez, al ente estatal regulador para la aplicación de sanciones (*Padilla, 2025*).

La gobernanza del Proyecto de Ley se estructura en torno a la intervención de diversas instituciones estatales y la creación de mecanismos novedosos para asegurar su sostenibilidad y cumplimiento efectivo. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación lideraría la reglamentación, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), así como las demás entidades que conforman el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal. MINCIENCIAS también sería

la entidad encargada de realizar inspecciones regulares a las instalaciones de investigación, en conjunto con los otros entes estatales, y de imponer sanciones por incumplimiento, que incluyen multas significativas y la cancelación de autorizaciones o registros (Padilla, 2025). Para la sostenibilidad de la Ley, se crean varios mecanismos clave, como el Registro Único de Investigación con Animales Vivos Vertebrados y Cefalópodos (RUIAVVC), de consulta pública y habilitado por MINCIENCIAS, en coordinación con MINAMBIENTE. La inscripción y actualización en este registro será un requisito previo y obligatorio para cualquier procedimiento de investigación, y los CICUA deberán presentar informes anuales detallando las investigaciones, el número y disposición final de los animales, los investigadores a cargo y las sanciones impuestas, lo que facilita la trazabilidad y la rendición de cuentas, enmarcándose en un escenario de transparencia con la sociedad civil (Padilla, 2025). Estos mecanismos se articularían institucionalmente con los CICUA y PICUA, teniendo como referencia modelos internacionales.

Como se comentó previamente, estructurar un proyecto de Ley específico para el cuidado y protección de animales con fines científicos, de pruebas biológicas o educativos, es un requerimiento nacional dadas las dinámicas sociales y científicas globales. Aunque el texto propuesto avanza en diversos elementos, en comparación con la Ley 84 de 1989 y otras normativas, aún requiere llegar a consensos técnicos y de implementación al continuar involucrando a diferentes agremiaciones, sectores (como el académico, industrial y científico) y, por supuesto, a los entes estatales

que podrían garantizar una real puesta en marcha y reglamentación, para, por fin, llevar a la práctica un sistema organizado que garantice condiciones de bienestar a los animales que aún deben contribuir a estos fines, en una ruta hacia el reemplazo absoluto.

### Referencias

- Asociación Colombiana para la Ciencia y Bienestar del Animal de Laboratorio (ACCBAL). (2025). Recuperado el 01 de agosto de 2025, de <https://accbal.org/>
- Birch, J., Burn, C., Schnell, A., Browning, H., & Crump, A. (2021). *Review of the evidence of sentience in cephalopod molluscs and decapod crustaceans*. LSE Consulting, London School of Economics and Political Science. <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/Sentience-in-Cephalopod-Molluscs-and-Decapod-Crustaceans-Final-Report-November-2021.pdf>
- Congreso Nacional De Colombia (1989). Ley 84 de 1989. Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8242>
- Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1774 de 2016, por medio de la cual se modifica el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49.774. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1774\\_2016.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1774_2016.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2020).

Ley 2047 de 2020, por medio de la cual se establecen los lineamientos para la tenencia responsable de animales de compañía y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.424. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2047\\_2020.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2047_2020.html)

Council for International Organizations for Medical Sciences-CIOMS. (2002). International ethical guidelines for biomedical research involving human subjects. Geneva: ISBN: 92 9036 075 5. [http://www.cioms.ch/publications/guidelines/guidelines\\_nov\\_2002\\_blurb.h](http://www.cioms.ch/publications/guidelines/guidelines_nov_2002_blurb.h)

Federación de Sociedades y Asociaciones Hispánicas de América del Norte, Centroamérica y Caribe de la Ciencia de los Animales de Laboratorio (FESAHANCCAL) (2025). Recuperado el 01 de agosto de 2025, de <https://fesahancccal.com/>

Federación de Sociedades Sudamericanas de Ciencias en Animales de Laboratorio (FESSACAL). (2025). Federación de Sociedades Sudamericanas de Ciencias en Animales de Laboratorio. Recuperado el 01 de agosto de 2025, de <https://www.fessacal.org/>

Guillén, J., & Vergara, P. (2018). Global Guiding Principles: A Tool for Harmonization. In J. Guillén (Ed.), *Laboratory Animals: Regulations and Recommendations for the Care and Use of Animals in Research* (2nd ed., pp. 1-13). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/C2016-0-00860-4>

Guimaraes, A. I. (2025, Jan). Are Animal Models Necessary? Exploring (Dis)advantages and Alternatives. *Eur J Neurosci*, 61(1), e16651. <https://doi.org/10.1111/ejn.16651>

International Council for Laboratory Animal Science (ICLAS). (2025). *ICLAS: International Council for Laboratory Animal Science*. Recuperado el 01 de agosto de 2025, de <https://iclas.org/>

Low, P., Panksepp, J., Reiss, D., Edelman, D., Van Swinderen, B., Koch, C., et al. (2012, 7 de julio). *The Cambridge Declaration on Consciousness* (Declaración de Cambridge sobre la Conciencia). Francis Crick Memorial Conference on Consciousness in Human and Non-Human Animals, University of Cambridge, Reino Unido. Recuperado de <http://fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf>

Ministerio de Salud de Colombia. (1993). *Resolución 8430 de 1993: Por la cual se establecen las normas científicas, técnicas*



y administrativas para la investigación en salud. Diario Oficial No. 41.148. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=331>

OMSA. (2025). *Códigos y Manuales - OMSA - Organización Mundial de Sanidad Animal*. <https://www.woah.org/es/que-hacemos/normas/codigos-y-manuales/>

Padilla, A. (19 de marzo de 2025). *Proyecto de Ley por la cual se reglamentan las actividades de investigación, educación y ensayos biológicos que involucren el uso de animales vivos vertebrados y cefalópodos vivos y fetos de mamíferos a partir del último tercio de su desarrollo, y se dictan otras disposiciones*. Senado de la República de Colombia [texto provisional]

Poh, W. T., & Stanslas, J. (2024, Nov). The new paradigm in animal testing - "3Rs alternatives". *Regul Toxicol Pharmacol*, 153, 105705. <https://doi.org/10.1016/j.yrtph.2024.105705>

Reardon, S. (2025, Aug 14). Beyond lab animals. *Science*, 389(6761), 676-679. <https://doi.org/10.1126/science.aeb3933>

Russell, W. M. S., & Burch, R. L. (1959). *The principles of humane experimental technique*. London: Methuen. Retrieved from <https://caat.jhsph.edu/principles/the-principles-of-humane-experimental-technique>

Vargas-Irwin, C. (2013). El Proyecto de Ley 222 sobre el bienestar animal: retos y oportunidades para el cuidado del animal de laboratorio. *Spei Domus*, 9(19), 29-37. <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/sp/article/view/707/693>

## En conexión con la Salud y el Bienestar Animal

Los siguientes son enlaces directos a leyes, decretos, resoluciones y otras disposiciones vigentes sobre protección y bienestar animal en Colombia. Con esta recopilación buscamos brindar acceso rápido y actualizado a la normativa que orienta y regula este campo, promoviendo una mejor comprensión de sus alcances y avances.

### Leyes

LEY 2499 DE 2025. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se crean los centros regionales de bienestar animal, se formulan lineamientos para su adecuación, operación y funcionamiento y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=263539>

LEY 2480 DE 2025. Congreso de la República de Colombia. Por medio de la cual se regulan los servicios de cuidado para animales de compañía, se protegen los derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones: -Ley Kiara. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=185633&dt=S>

LEY 2455 DE 2025. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se fortalece la lucha contra el maltrato animal y se actualiza el Estatuto Nacional de Protección de los Animales Ley 84 de 1989 - Ley Ángel. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259656#:~:text=El%20objeto%20de%20la%20presente,los%20procesos%20penales%20y%20policivos>

LEY 2454 DE 2025. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se promueve el desarrollo de alternativas tecnológicas en materia de seguridad, vigilancia privada e inspección de sustancias u objetos, se mejora el bienestar de los perros usados en estas actividades, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=259616#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,uso%20en%20especialidades%20no%20esenciales>

LEY 2385 DE 2024. Congreso de la República de Colombia. Por medio de la cual se aporta



a una transformación cultural mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos que socavan la integridad de formas de vida no humana. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=157899>

LEY 2374 DE 2024. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se crea el Programa Nacional de Esterilización Quirúrgica de Gatos y Perros como medida de protección animal, ambiental y de salud pública, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=240576>

LEY 2404 DE 2024. Congreso de la República de Colombia. Por medio del cual se establecen condiciones y requisitos especiales para el transporte de fauna silvestre rescatada o decomisada. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=158957&dt=S#:~:text=El%20objeto%20de%20la%20presente,con%20car%C3%A1cter%20de%20urgencia%20a>

LEY 2402 DE 2024. Congreso de la República de Colombia. Por medio de la cual se reconoce a los zoológicos, acuarios, parques temáticos con animales silvestres u otros espacios afines como “centros de conservación” con componente de conservación e investigación sobre biodiversidad. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=159299>

LEY 2318 DE 2023. Congreso de la República de Colombia. Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales

para disuadir manifestaciones, motines y asonadas y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=217131#:~:text=Objeto,de%20protecci%C3%B3n%20y%20bienestar%20animal>

LEY 2138 DE 2021. Congreso de la República de Colombia. Por medio de la cual se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30042166>

LEY 2111 DE 2021. Congreso de la República de Colombia. Por medio del cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988>

LEY 2054 DE 2020. Congreso de la República de Colombia. Por el cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=141480>

LEY 2047 DE 2020. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30039697>

LEY 1801 DE 2016. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>

LEY 1774 DE 2016. Congreso de la República de Colombia. 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](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538)

LEY 1638 DE 2013. Congreso de la República de Colombia. Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53625>

LEY 746 DE 2002. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se regula la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5515#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,bienestar%20del%20propio%20ejemplar%20canino>

LEY 576 DE 2000. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se expide el Código de ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia y zootecnia. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1662793>

LEY 599 DE 2000. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se expide el Código Penal. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388>

LEY 84 DE 1989. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se adopta el Estatuto de Protección de los animales y se crean unas contravenciones y se regulan lo referente a [su procedimiento y competencia](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538)

LEY 5 DE 1972. Congreso de la República de Colombia. Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de Animales. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8990>

### Decretos

Decreto 0810 de 2025. Por el cual se adiciona el Capítulo 3º al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en lo relacionado con la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal SINAPYBA, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de Vida. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=261396>

Decreto No 2113 de 2017. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 3 de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, [Pequero y Desarrollo Rural](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=261396)

DECRETO 2257 DE 1986. por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VII y XI de la Ley 09 de 1979, en cuanto a Investigación, Prevención y Control de la Zoonosis. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument>

<asp?ruta=Decretos/1426755>

DECRETO 2811 DE 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1551>

### Resoluciones

RESOLUCIÓN 16409 de 2024. Instituto Colombiano Agropecuario ICA. Por la cual se establecen los requisitos para la certificación en Bienestar Animal en la producción primaria pecuaria y se dictan disposiciones relacionadas con las actividades de Inspección, Vigilancia y Control en Bienestar Animal. <https://www.ica.gov.co/getattachment/1ea4c816-7e31-41c9-9b88-166dd254caf4/2024R00016409.aspx>

RESOLUCIÓN 1295 de 2024. Unidad Nacional para la gestión del Riesgo de Desastres. Por la cual se adopta el Protocolo de atención para los animales en situaciones de emergencia. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Resoluciones/RESOLUCION-1295-DE-19-DE-DICIEMBRE-DE-2024.pdf>

RESOLUCION 000366 DE 2024. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por la cual se adopta el Manual de Bienestar Animal para Zocriaderos y Eventos de Concentración y Exhibición de Animales de Producción del Sector Agropecuario Nacional. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20No.%20000366%20de%202024.pdf>

RESOLUCIÓN 20223040006915 DE 2022. Ministerio de Transporte e Instituto Distrital

de Protección y Bienestar Animal Colombiano Agropecuario ICA. Por medio del cual se adopta el Manual de Procedimientos para el transporte, manejo y movilización de animales en pie, [y se dictan otras disposiciones](#)

RESOLUCIÓN 00206 DE 2022. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por la cual se adopta el Manual de Condiciones de Bienestar Animal en la cría de abejas (*Apis mellífera*) [en el Sector Agropecuario](#)

RESOLUCIÓN 00205 DE 2022. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por la cual se adopta el Manual de Condiciones de Bienestar Animal en la producción de conejo y/o cuyes [en el Sector Agropecuario](#)

RESOLUCIÓN 00204 DE 2022. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por la cual se adopta el Manual de Condiciones de Bienestar Animal en la producción de Codornices, Patos, Pavos, Gansos, y Avestruces [en el Sector Agropecuario](#)

RESOLUCIÓN 000136 DE 2020. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por la cual se adopta el Manual de Condiciones de Bienestar Animal propias de cada una de las especies de producción en el Sector Agropecuario para las especies [équidas, porcinas, ovinas y caprinas](#)

RESOLUCIÓN 061252 DE 2020. Instituto Colombiano Agropecuario ICA. Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para registro de los fabricantes e importadores de alimentos para animales, así como los requisitos y el procedimiento para el registro de alimentos para animales y se dictan otras disposiciones. <https://www.ica.gov.co/>

<getattachment/f7b59ff6-7bfc-477a-8110-40a14b80bd4e/2020R61252.aspx>

RESOLUCIÓN 062542 DE 2020. Instituto Colombiano Agropecuario ICA. Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para el registro de los medicamentos de uso veterinario ante el ICA. <https://www.ica.gov.co/getattachment/45b27a52-6281-473d-8aa8-70fe48d253a1/2020R62542.aspx>

RESOLUCIÓN 000253 DE 2020. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por la cual se adopta el Manual de Condiciones de Bienestar Animal propias de cada una de las especies de producción en el Sector Agropecuario para las especies bovina, bufalina, [aves de corral y animales acuáticos](#)

RESOLUCIÓN 000153 DE 2019. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por la cual se crea y reglamenta el Consejo Nacional de Bienestar Animal y el [Comité Técnico Nacional de Bienestar](#)

RESOLUCION 2064 DE 2010. Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial. Por la cual se reglamentan las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso de especímenes de especies silvestres de Fauna y Flora Terrestre y Acuática y se dictan otras disposiciones. <https://www.minambiente.gov.co/documento-entidad/resolucion-2064-de-2010/>

### Políticas

Política Nacional de Protección y Bienestar Animal 2025-2034. [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/VF\\_PoliticaNacionalProteccionBienestarAnimal\\_7\\_5\\_25.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/VF_PoliticaNacionalProteccionBienestarAnimal_7_5_25.pdf)