



# Nota de Gobierno<sup>1</sup> *Animal*

**LLEGÓ LA HORA DE QUE HAYA UN ESTADO PARA LOS ANIMALES**

¿Qué significa y cuáles desafíos implica el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal?

<sup>1</sup> Documento elaborado por  
Luisa Margarita Ramírez Suárez

**ESCUELA DE ALTO GOBIERNO**



INTRODUCCIÓN

ANÁLISIS

RETOS Y RECOMENDACIONES

REFLEXIÓN FINAL

REFERENCIAS

Escuela Superior de Administración Pública,  
ESAP

Jorge Iván Bula Escobar  
Director General Nacional

Mario Moises Juvinao Daza  
Director - Escuela de Alto Gobierno

Equipo de gestión del conocimiento  
Escuela de Alto Gobierno - ESAP  
Carolina Wilches Cortés  
Ivonne Johana Garcia Pulido  
Estefany Giiseth Ladino Tellez  
Henry David Cardozo Vesga

Corrección, diseño y diagramación  
Escuela de Alto Gobierno - ESAP  
Luisa Maria Navas Camacho  
Julián Parrado Triana

Agosto 2025

ESCUELA DE ALTO GOBIERNO



**LUISA MARGARITA  
RAMÍREZ SUÁREZ**  
luisam.ramirez@esap.edu.co

Politóloga de la Universidad de los Andes con Maestría en Administración Pública de la ESAP.

Cuenta con 25 años de experiencia en el sector público. Se ha enfocado en planes de desarrollo y en el seguimiento e implementación de políticas públicas poblacionales, culturales y de protección animal.

Durante la última década se ha centrado en la construcción de estrategias de innovación pública para el bienestar animal, creando institucionalidad, diseñando servicios integrales, transversalizando el enfoque de protección animal y construyendo líneas base. Es especialista en Bogotá.

Hace parte del equipo de la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP.

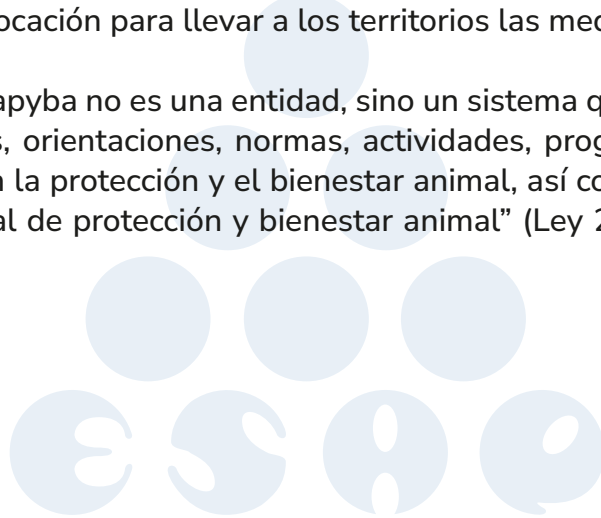
## INTRODUCCIÓN

No hay duda. Los animales son los grandes olvidados de la acción estatal en gran parte del país, en especial, de las entidades del orden nacional. Por eso es tan importante y significativa la expedición del Decreto Nacional 810 del 15 de julio de 2025, que reglamenta la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (Sinapyba). Este sistema se creó en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida (DNP, 2023) mediante el artículo 31 de la Ley 2294 de 2023, que expidió el PND.

Por las implicaciones y retos que trae para la gestión pública, en particular para el alto gobierno y para la alta gerencia pública colombiana, esta nota explica de dónde viene dicha decisión, su alcance, cuál puede ser su impacto y cuáles los retos que traerá.

Claramente, el Sinapyba no es el paso final, pero, sí un peldaño contundente y necesario para crear una institucionalidad pública robusta y con capacidad de gestión en favor de la protección animal. Y lo más importante es que, siendo un sistema nacional, tiene una vocación para llevar a los territorios las medidas que refiere.

Una precisión: el Sinapyba no es una entidad, sino un sistema que se concibe 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” (Ley 2294 de 2023, artículo 31)<sup>1</sup>.



# ANÁLISIS

Para iniciar esta nota, es necesario, primero, señalar lo siguiente:

- a. Los animales son habitantes del territorio colombiano.
- b. Los animales tienen una variedad tan amplia y diversa como la de la humanidad (hay silvestres, domésticos, de granja, sinantrópicos o urbanos como las palomas).
- c. Ya tienen reconocimiento legal como seres sintientes.

Aspectos no menores cuando se formulan las preguntas por las acciones que el aparato estatal nacional hace por ellos con una perspectiva de protección y bienestar animal. La respuesta es clara: muy pocas.

Si bien, en términos misionales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), por un lado, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura), del otro, desempeñan un rol ante la fauna silvestre y los animales de producción, en ambos casos, *las políticas sectoriales les han dado un tratamiento como recurso, sin que haya primado un criterio de protección.*

Por su parte, el Ministerio de Transporte (Mintransporte) ha emitido algunas disposiciones para adecuar la infraestructura vial de modo que se reduzca la accidentalidad de la fauna, con el reto de ampliar su espectro de actuación y el seguimiento a la implementación de las medidas que emite. Sin embargo, inquieta la ausencia de gestión en relación con los animales domésticos de compañía, concebidos, tan solo, como transmisores de enfermedades zoonóticas desde el campo del sector salud.

Esas perspectivas pueden sonar, en parte, benignas; pero, el asunto de fondo se muestra cuando aparece la pregunta por la *ética del cuidado*: el panorama es lamentable.

Por esa razón, durante la discusión del PND 2022-2026, se abrió un amplio debate en el Congreso de la República para asignarle a las autoridades nacionales la tarea de incluir, entre sus actividades, la puesta en marcha de proyectos y regulaciones para el cuidado y protección de todos los animales. Una misión titánica<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Por haber estado ahí como asesora de Unidad de Trabajo Legislativo, miembro de la Bancada Animalista del Senado y haber trabajado en ese proceso interno, la autora de la nota de gobierno puede dar fe de lo que representó esta labor.

Se presentaron múltiples proposiciones y se adelantaron mesas interinstitucionales hasta llegar al acuerdo contenido en el artículo 31 de la Ley 2294 de 2023, sobre la creación de un sistema nacional para la protección de los animales. Casi nadie lo quería, excepto, por supuesto, quienes veían lo obvio: que el Estado tiene una responsabilidad irrenunciable de salvaguardar a los seres sintientes, en especial, porque *la nación tiene una competencia regulatoria única que ninguna entidad territorial puede suplir*.

¿Cuáles son los principales elementos del decreto que, finalmente, se emitió el 15 de julio pasado para reglamentar el Sistema (Decreto 810)?

- Incluye, orgánicamente, al Sinapyba en el decreto único reglamentario del sector ambiente al adicionar un capítulo único para este tema. Eso implica su articulación con el Sistema Nacional Ambiental (SINA), tema no menor, pues, asocia el concepto de protección a la fauna silvestre vista como individuo (y no como recurso): una lucha de largo aliento.
- Precisa la definición de protección animal, lo que permite orientar el campo de acción de la gestión pública en esta materia. Concibe la protección animal de la siguiente manera:

[C]onjunto de actuaciones que buscan mitigar, eliminar el daño, el sufrimiento y la crueldad hacia los animales, promover su bienestar y conservación, así como brindar la atención inmediata cuando se ha vulnerado su integridad física y/o emocional.

Esta definición se aterriza en el marco de las competencias de cada sector administrativo.

- El Sinapyba se estructura como un organismo colegiado con funciones reglamentarias y de política pública en materia de protección y bienestar animal con impacto nacional y territorial. Las decisiones se toman en el Comité Nacional Intersectorial, compuesto por cinco cabezas de sector: Minagricultura, Minambiente, Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud), Mintransporte y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Incluye invitados de otras entidades: el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, el Instituto Nacional de Salud (INS), la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), Parques Nacionales Naturales, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres (UNGRD), un representante de las corporaciones autónomas regionales (CAR) y autoridades indígenas.

- El Sinapyba está compuesto por subcomités técnicos operativos que articulan actores e instancias y, al mismo tiempo, generan varios insumos concretos:
  - o El Subcomité de gestión institucional, que se articula con actores públicos y privados y acompaña instancias departamentales, municipales y distritales.
  - o El Subcomité de gestión de educación y participación, que diseña y propone estrategias y programas de fortalecimiento en los ámbitos correspondientes.
  - o El Subcomité de gestión de la información y el conocimiento, que se encarga de identificar el conocimiento nacional e internacional en la materia, diseñar indicadores y compilar información que sustente las políticas públicas y las iniciativas normativas.
- El Sistema se articula con el nivel territorial, sobre la base de entender que las autoridades departamentales y municipales deberán dar cumplimiento, en el marco de sus funciones, a las disposiciones establecidas por la Política nacional de protección y bienestar animal, así como a los lineamientos, disposiciones y directrices emitidas por el Comité Nacional Intersectorial de Protección y Bienestar Animal. El Sinapyba contempla, además, vincular otros actores públicos nacionales, regionales y locales que tengan injerencia en temas de protección y bienestar animal.
- Lanza un salvamento a los animales domésticos al establecer que el Sistema definirá los lineamientos en materia de protección animal, “en concordancia con los tratados, convenios e instrumentos internacionales de los que Colombia hace parte.” Esta medida avanza en materia de solucionar un vacío estructural: no contar con una entidad del orden nacional que tenga la competencia de atender y dictar medidas para los animales domésticos, en especial, los de compañía.
- El decreto trae una curiosidad: define que el Sinapyba tendrá una presidencia rotativa entre Minambiente y Minagricultura, de modo que es, quizás, uno de los primeros sistemas con dos sectores rectores. Se verá

## RETOS Y RECOMENDACIONES

El Sinapyba asigna nuevas tareas y responsabilidades que suponen para el alto gobierno nacional poner en operación una gestión pública y una infraestructura institucional pensadas para todos los animales. Eso se debe materializar, según las competencias de cada sector, en acciones como las siguientes:

- **Incluir los animales en los Planes Nacionales de Desarrollo**, no solo como un propósito global, sino como una población a atender mediante programas, metas y recursos concretos.
- Formular **proyectos sectoriales que le den cumplimiento a la Política nacional de protección y bienestar animal**, así como apropiar los recursos para su implementación.
- Dado que la Política nacional de protección y bienestar animal contará con instancias de seguimiento y evaluación, se requiere **conformar equipos de trabajo especializados** en la temática, que tengan capacidad de formulación y ejecución de los proyectos, así como de interlocución en los escenarios interinstitucionales que se deriven del Sistema.
- Avanzar en la **formulación de regulaciones y en la reglamentación de las leyes** que emita el Congreso de la República, en el marco de los espacios que disponga el Sistema para tal efecto. Luego de adelantar la reglamentación, deberá disponer de los equipos especializados para hacer cumplir las regulaciones emitidas.
- **Fortalecer la definición de lineamientos para los actores regionales y territoriales**. Por ejemplo, al Minambiente le corresponderá generar lineamientos claros sobre la protección de fauna silvestre y la adecuación de protocolos de bienestar para los Centros de Valoración y Rehabilitación de Fauna Silvestre. Por su parte, al Minagricultura le corresponderá garantizar la implementación de las reglamentaciones del ICA en materia de protección de los animales de granja.
- **Crear lineamientos para la formulación de los proyectos de inversión para la protección de los animales, así como un trazador presupuestal para las inversiones nacionales dirigidas a ellos, tareas que deberá liderar DNP**.
- Garantizar la dinámica y la concreción de las leyes de protección animal que emite el Congreso de la República y que, hasta el momento, no tenían un andamiaje administrativo para implementarlas. Por ejemplo: reglamentar la ley que protege los perros de vigilancia y poner en operación los sistemas de seguimiento, reglamentar e implementar el programa de esterilización de perros y gatos, de manera que se logre que el servicio llegue a los municipios más pobres del país o concretar los recursos y protocolos para que los animales sean atendidos en el sistema de atención y gestión del riesgo.
- **Dar lineamientos para articular los planes territoriales de desarrollo con la Política Nacional** y lograr concurrencia y articulación de recursos y proyectos.

## REFLEXIONES: ALGUNAS PESQUISAS

La presencia activa en los escenarios relacionados con los animales y con su reconocimiento como seres sintientes llevan a la convicción de que, en el campo de lo público, además de la gestión normativa para ellos, se requiere *de una administración pública capaz de desplegar y materializar programas y servicios de atención en función de su vida y su bienestar.*

Por consiguiente, el Estado para los animales tiene dos caras: el soporte normativo y el aparato administrativo o de gestión pública. El Sinapyba avanza en este segundo espectro en un país donde se sigue viendo a los animales como seres susceptibles de explotación para el beneficio humano. Es por ello por lo que el Estado tiene la obligación jurídica y el deber moral de concretar eso que hemos llamado PROTECCION y BIENESTAR animal.



## REFERENCIAS

- Decreto 810 de 2025. (15 de julio). 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 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 la Vida. Presidente de la República de Colombia.  
<https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=185514>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2023, mayo). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Ley 2294 de 2023. (19 de mayo). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida. Congreso de Colombia.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Minambiente. (2025, mayo). 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)

