

**ESMERALDA
SENADORA**

**PACTO
HISTÓRICO**

**AQUÍ SE
DEFIENDE
LA VIDA!**

2da. Sec. 21

Bogotá D.C. 20 de julio de 2026

Secretario

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ

Secretario General

Senado de la República

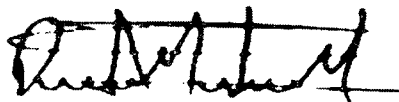
Ref. Radicación Proyecto de Ley

En nuestra condición de integrantes del Congreso de la República y en ejercicio del derecho consagrado en los artículos 218 y 223 de la Ley V de 1992, por su digno conducto nos permitimos poner en consideración del Honorable Congreso de la República, el siguiente Proyecto de Ley.

Cordialmente,



ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA
Senadora de la República
Pacto Histórico



**DANIEL MAURICIO MONROY
HERNÁNDEZ**
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

ADIVIVELA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 - 68 - Oficina 205 B - Edificio Nuevo del Congreso, Bogotá D.C.
esmeralda.hernandez@senado.gov.co
www.senado.gov.co

PROYECTO DE LEY No. _____ de 2026

“Por la cual se prohíbe el uso de perros en labores de vigilancia y seguridad privada, se establece un régimen de transición y condiciones de retiro de los animales activos, y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República

Decreta:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir, de forma progresiva y definitiva, el uso de perros en labores de vigilancia y seguridad privada en el territorio nacional, así como establecer un régimen de transición y condiciones de retiro de los animales activos.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley aplican a todas las personas naturales o jurídicas que presten servicios de vigilancia y seguridad privada, así como a personas naturales, jurídicas y/o entidades públicas y privadas que contraten, subcontraten o requieran servicios de vigilancia y seguridad privada.

Artículo 3. Prohibición. Transcurrido un (1) año tras la entrada en vigencia de la presente ley, se prohibirá a las personas naturales y/o jurídicas que presten servicios de vigilancia y seguridad privada, el uso de perros para la realización de dichas labores. Igualmente, se prohibirá, en el mismo lapso de tiempo, a personas naturales y/o jurídicas de carácter privado y/o a entidades públicas o con participación mayoritaria del Estado el uso y/o la contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada que involucren el uso de animales.

Artículo 4. Periodo de transición. En un plazo máximo de cuatro (4) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional en cabeza de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y el Sistema

Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA), actualizará la reglamentación prevista en la Ley 2454 de 2025, con el fin de incorporar, como mínimo, los siguientes lineamientos y medidas necesarias para garantizar la protección y el bienestar animal de los perros que continúen siendo utilizados en labores de vigilancia y seguridad privada, durante los periodos de transición previstos en la presente ley:

- a. Prohibición de turnos nocturnos y continuos. Entiéndase por turnos nocturnos, los desarrollados en el horario comprendido entre las 07:00 pm y las 06:00 am del día siguiente.
- b. Reducción de jornadas de trabajo a máximo 5 horas.
- c. Prohibición de confinamiento prolongado, por un periodo superior a 4 horas consecutivas.
- d. Implementación de protocolos obligatorios de prevención osteomuscular.
- e. Retiro obligatorio anticipado por aspectos que comprometan la salud, integridad o calidad de vida del perro.
- f. Prohibición de métodos coercitivos de entrenamiento.
- g. Sistema obligatorio de monitoreo audiovisual en puestos de trabajo.
- h. Inspección y auditoría externa obligatoria, en cabeza de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA).
- i. Prohibición de compra y venta de animales durante la transición prevista en la presente ley.
- j. Establecimiento de responsabilidad solidaria de las entidades públicas y las personas naturales o jurídicas contratantes, en el cumplimiento de las medidas de bienestar animal, durante la transición prevista.

Parágrafo. El cumplimiento de las anteriores disposiciones será de obligatorio cumplimiento para todos los prestadores y contratantes de servicios de vigilancia y seguridad privada que, durante la transición prevista en la presente ley, utilicen animales en estas actividades.

Artículo 5. Plan Nacional de Registro, Retiro y Adopción de perros utilizados en labores de vigilancia y seguridad privada. En un plazo de cuatro meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, en cabeza de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con el acompañamiento del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA), expedirá el Plan Nacional de Registro, Retiro y Adopción de Perros de Vigilancia, con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de la prohibición establecida en la presente ley y asegurar un retiro verificable de los animales utilizados en dichas actividades y un proceso de adopción segura que garantice el bienestar de los animales retirados.

Para efectos de lo anterior, durante la transición prevista en la presente ley, todo prestador de servicios de vigilancia y seguridad privada que utilice perros, deberá inscribir y mantener actualizada la información de cada animal en el Registro de Perros de Vigilancia y Seguridad Privada previsto en la Ley 2454 de 2025, el cual será utilizado como instrumento obligatorio para la identificación, seguimiento y trazabilidad del retiro definitivo de estos animales.

Parágrafo primero. El Registro de Perros de Vigilancia y Seguridad Privada, deberá articularse con el Plan Nacional previsto en el presente artículo, de manera que permita identificar, monitorear y verificar el proceso de retiro de cada animal, incluyendo su estado de salud, historial clínico, ubicación,

empresa responsable, puestos de trabajo y fecha definitiva de desvinculación del servicio.

Parágrafo segundo. El Plan Nacional previsto en la presente ley, deberá contemplar un Programa de Retiro y Adopción Responsable, el cual incluirá como mínimo:

- a. Lineamientos obligatorios para la rehabilitación física y comportamental de los animales retirados
- b. Criterios de priorización para el retiro anticipado de perros con lesiones, enfermedades degenerativas, vejez, estrés crónico o cualquier condición incompatible con su bienestar
- c. Mecanismos de entrega en adopción en hogares idóneos, organizaciones de protección animal, hogares de paso o, cuando sea viable, la entrega al manejador o cuidador responsable
- d. Seguimiento institucional posterior a la adopción

Parágrafo tercero. En ningún caso, los animales podrán ser abandonados, sacrificados, comercializados, donados sin control institucional o utilizados para fines comerciales y de reproducción.

Parágrafo cuarto. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada deberá establecer mecanismos de verificación y control que permitan garantizar la trazabilidad completa de cada animal hasta su retiro definitivo, adopción o fallecimiento, incluyendo el recurso a mecanismos como inspecciones, auditorias y el uso obligatorio de microchip como medio de identificación.

Artículo 6. Transición hacia medidas tecnológicas y humanas. Durante la transición prevista en la presente ley, las personas naturales y jurídicas sujetas por esta ley, deberán implementar de manera progresiva y verificable

la sustitución del uso de perros por medidas tecnológicas y humanas que permitan garantizar la continuidad y eficacia del servicio sin recurrir al empleo de animales.

Para tal efecto, podrán priorizar mecanismos de sistemas de videovigilancia, sensores electrónicos, alarmas inteligentes, control de accesos, monitoreo remoto, rondas humanas, iluminación perimetral, drones y demás herramientas tecnológicas o estrategias operativas equivalentes, que resulten idóneas de acuerdo con el tipo de servicio prestado.

Parágrafo primero. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada establecerá, en un periodo de máximo seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los lineamientos técnicos mínimos y los mecanismos de seguimiento necesario con el fin de verificar el cumplimiento de esta sustitución progresiva durante la transición prevista en la presente ley.

Parágrafo segundo. El incumplimiento de lo previsto en el presente artículo dará lugar a la imposición de las sanciones administrativas, civiles y penales a que haya lugar, conforme con el ordenamiento jurídico vigente y, en ningún caso, podrá entenderse como causal de prórroga, aplazamiento o extensión de los periodos de transición previstos en la presente ley.

Artículo 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las demás normativas que le sean contrarias.

Cordialmente,

ESMERALDA
SENADORA

ACTO
HISTÓRICO

**AQUÍ SE
DEFIENDE
LA VIDA!**

ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA
Senadora de la República
Pacto Histórico

**DANIEL MAURICIO MONROY
HERNÁNDEZ**
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día <u>20</u> de <u>julio</u> del año <u>2020</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de ley <u>010</u> Acto legislativo _____	
No. _____ Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____	
<u>H. Esmeralda Hernández Silva.</u>	
<u>H. R. Daniel Monroy Hernández</u>	
/	
SECRETARIO GENERAL	

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 - 68 - Oficina 205 B - Edificio Nuevo del Congreso, Bogotá D.C.
esmeralda.hernandez@senado.gov.co
www.senado.gov.co

PROYECTO DE LEY No. _____ de 2026

"Por la cual se prohíbe el uso de perros en labores de vigilancia y seguridad privada, se establece un régimen de transición, condiciones de retiro de los animales y se dictan otras disposiciones"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**I. Objeto.**

La presente ley tiene por objeto prohibir, de forma progresiva y definitiva, el uso de perros para labores de vigilancia y seguridad privada en todo el territorio nacional, así como establecer un régimen de transición y condiciones de retiro de los animales.

II. Justificación.

El presente proyecto de Ley tiene por objeto la prohibición progresiva y definitiva del uso de perros en actividades de vigilancia y seguridad privada en Colombia, estableciendo un régimen de transición y condiciones de retiro para los animales. Esta iniciativa, se fundamenta en la necesidad urgente de superar un modelo operativo que, por su propia naturaleza, expone a los animales a condiciones sistemáticas de riesgo, estrés y deterioro físico y emocional. Además, refuerza y naturaliza la idea errónea de que los animales pueden ser utilizados, adiestrados y explotados para ejercer actividades laborales que no están acordes a su naturaleza y a sus rasgos comportamentales, privándolos del disfrute de una vida libre de explotación y que permita su desarrollo de su comportamiento natural.

Como se profundiza en apartados siguientes de la presente exposición de motivos, se tiene que la instrumentalización de perros como herramientas para la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada no puede ser

estudiada desde un enfoque regulatorio que, lejos de fortalecer una mirada de protección y derechos de los animales frente a prácticas de explotación, se ha caracterizado por robustecer, legitimar y naturalizar el uso de animales para distintas prácticas en la que no son necesarios e indispensables.

De este modo, la presente iniciativa, no constituye una medida meramente simbólica o aislada, sino una respuesta estructural a una práctica sistemática que, como se demuestra en páginas posteriores, genera sufrimiento evitable a los animales y degrada su calidad de vida. Así pues, el presente proyecto no trata únicamente de mejorar las condiciones en que los animales son utilizados por la industria de seguridad y vigilancia, sino que parte de reconocer que su uso como instrumentos de trabajo es ética y jurídicamente insostenible y, en consecuencia, debe ser prohibido.

De conformidad con lo anterior, en este documento, el uso de perros en actividades de vigilancia y seguridad privada, es abordado como una práctica que se encuentra en tensión directa con el marco constitucional y legal vigente. Lo anterior, toda vez que ignora que la sintiencia animal implica que los animales experimentan dolor, miedo, estrés y sufrimiento emocional y, de conformidad, el deber del Estado no se limita a la prohibición de agresiones físicas directas, sino que contempla el deber de prevenir entornos estructurales de explotación animal.

Finalmente, se exponen las consecuencias físicas y emocionales a las que hacen frente los animales utilizados por esta industria y cómo el enfoque regulatorio de la Ley 2454 de 2025, no logra dar respuesta a dicha realidad y, por el contrario, se ha convertido en un marco normativo que legalizó y por tanto ha legitimado e impulsado el uso de animales en esta industria (argumento que se soporta tanto en datos suministrados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, como en las múltiples

denuncias ciudadanas que, a través de redes sociales y medios de comunicación, se conocen diariamente).

III. Marco Jurídico.

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

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

En este sentido, a partir de esta caracterización ecológica de la Constitución y la ubicación del deber de protección animal como mandato constitucional, se hace evidente la existencia de la obligación en cabeza del Estado y las personas naturales y/o jurídicas de garantizar que cualquier actividad suya

se desarrolle bajo parámetros que eviten el sufrimiento animal y la instrumentalización de los animales como simples medios. El uso de animales en labores de vigilancia, por el contrario, implica el sometimiento y exposición de animales a situaciones de estrés y riesgo, habilitando al legislador la posibilidad de prohibir dicha práctica como una medida legítima de protección reforzada hacia los animales.

En relación con la protección y el bienestar animal, dichos mandatos constitucionales, han sido acatados en el rango legal mediante un número importante de disposiciones normativas, entre las que se destaca, *primero*, la **Ley 84 de 1989** a través de la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, señalando que los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre.

De este modo, esta ley constituye un precedente normativo fundamental para sustentar la prohibición del uso de animales en actividades de vigilancia y seguridad privada, en tanto - como se expondrá en apartados posteriores- dichas labores implican, de manera directa o indirecta, la generación de sufrimiento, dolor o estrés en los animales utilizados.

Segundo, es preciso referir el **Decreto Ley 356 de 1994**, por medio del cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. Este, constituye el marco normativo que regula la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada en Colombia, determinando las condiciones bajo las cuales estos pueden operar y definiendo el régimen de control estatal aplicable a cargo de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada como autoridad administrativa competente para el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control sobre quienes desarrollen este tipo de actividades.

Tercero, es importante señalar la **Ley 1774 de 2016** que, además de reiterar que los animales recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, los reconoce como seres sintientes y, en razón de tal, tipifica como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales.

Así pues, el reconocimiento legal de los animales como seres sintientes ha significado un cambio de paradigma que trasciende a la mera prohibición del maltrato físico y exige evaluar las condiciones estructurales en las que son utilizados. En este sentido, es posible sostener que, desde el enfoque de la sintiencia animal, el empleo de animales en actividades de vigilancia y seguridad privada desconoce su carácter de seres dotados de sensibilidad, al someterlos a dinámicas propias de estrés y riesgo y para las que su naturaleza no está adaptada.

Cuarto, es importante referir la **Ley 1801 de 2016** -Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana- que establece normas para la tenencia y protección de animales domesticados, incluyendo entre sus principios la protección y el respeto por los animales en su calidad de seres sintientes; incluye entre los deberes de las autoridades de policía la protección de todas las formas de vida, incluyendo la de los animales, velando por su bienestar, salud física y emocional y evitando el sufrimiento innecesario; además, clasifica y sanciona comportamientos que afectan a los animales.

De este modo, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia constituye un referente legal importante frente a la pretensión de la presente iniciativa legislativa, toda vez que vincula de manera directa la seguridad con la protección de los animales, reconociendo que el mantenimiento y la garantía del orden no deben ser ajenos al cumplimiento de su protección y bienestar; es decir, la seguridad no necesariamente se garantiza a costa del bienestar animal.

Quinto, es posible ubicar la **Ley 2454 de 2025** que, entre otras cosas, ordena la reglamentación -y no la prohibición- de perros en actividades de vigilancia y seguridad privada, estableciendo límites sobre la edad de los animales, definiendo condiciones para su alimentación, fijando las condiciones de los lugares de descanso y, exigiendo un tiempo de descanso para los mismos.

Sobre el particular, si bien esta norma representa un avance en el reconocimiento de la necesidad de establecer estándares mínimos de protección para los animales utilizados en estas actividades, es necesario advertir que su enfoque regulatorio resulta problemático a la luz del marco constitucional y legal previamente expuesto. Lo anterior, toda vez que permite la continuidad del uso de perros en labores de vigilancia y seguridad privada, pese a que esto implica una forma de instrumentalización que expone a los animales a situaciones estructurales de estrés, riesgos y sometimiento. Es preciso recordar que la regulación de condiciones como la alimentación o el descanso no elimina la naturaleza intrínsecamente lesiva de estas actividades, ni satisface el deber de protección a los animales. Contrario a ello, el hecho de legalizar una actividad que antes de esta ley se caracterizaba por su vacío regulatorio, tiene como efecto evidente la aceptación social, la legitimación y, por tanto, la perpetuación de este tipo de prácticas, al estar reconocidas y amparadas legalmente, anulando el debate sobre su cuestionamiento ético dada la naturaleza de los perros.

De esta manera, mientras la Constitución propende por garantizar de manera efectiva el bienestar animal, la Ley 2454 de 2025 -norma de inferior jerarquía- termina vaciando de contenido dicho mandato, al tolerar prácticas que lo comprometen y, en consecuencia, hace ineficaz la protección constitucional que debería desarrollar.

Sexto, es importante referir la **Resolución 20251000081907-CS de 2025** de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 2454 de 2025, reglamenta las condiciones que deberán cumplir las empresas de seguridad y vigilancia y quienes contraten cualquier tipo de servicio de inspección de sustancias u objetos con animales.

Al igual que la referida Ley, esta resolución reviste un enfoque meramente regulatorio que soporta y legitima el uso de animales en estas actividades, limitándose al establecimiento de requisitos operativos y técnicos sin cuestionar la compatibilidad de dichas prácticas con el bienestar animal. En este sentido, no solo reproduce las falencias referidas sobre la Ley 2454 de 2025, sino que profundiza la ineficacia del mandato constitucional de protección animal y consolida una lógica en la que se sacrifica el bienestar animal en favor de intereses particulares.

Séptimo, si bien no se encuentra enmarcada en lo relacionado con el uso de animales para labores de vigilancia y seguridad privada, la **Ley 2318 de 2023** también constituye un referente fundamental para la presente iniciativa legislativa. Esta, modifica el Código Nacional de Seguridad y Convivencia (Ley 1801 de 2016) con el fin de prohibir el uso de animales por parte de la Fuerza Pública para disolver, dispersar o controlar manifestaciones, motines o asonadas. Lo anterior, consideró el legislador, debido a que su uso en escenarios de confrontación resulta incompatible con su bienestar y con su condición de seres sintientes.

De acuerdo con esta ley, entonces, es posible evidenciar que el legislador ya ha reconocido que, dentro del contexto de las labores de seguridad, el uso de animales implica su exposición a situaciones de riesgo y violencia y que ello,

lejos de ser regulado, debe ser prohibido. Lo anterior, con el fin de garantizar la priorización efectiva de la protección de los animales.

Octavo, lo mismo ocurre con la **Ley 1638 de 2023**, mediante la cual se prohibió el uso de animales silvestres en espectáculos de circos fijos e itinerantes. En relación con dicha ley, es posible sostener que la misma es una muestra de que, en contextos en que el maltrato animal es estructural a la práctica de la que se trata, solo es posible garantizar el bienestar y la protección de los animales mediante su limitación absoluta y no meramente mediante la definición de requisitos administrativos para su ejercicio. De lo contrario, el uso de la fauna silvestre en este tipo de actividades, actualmente continuaría auspiciado y legitimado por un enfoque regulatorio.

Noveno, la **Ley 2047 de 2020** por su parte, también constituye un antecedente fundamental. Esta ley, permite evidenciar que la prohibición de la experimentación, fabricación y comercialización de productos cosméticos que sean objeto de pruebas con animales, resulta del reconocimiento de que el sufrimiento animal no se justifica en ningún escenario y menos en aquellos en que existen alternativas técnicas disponibles. Al igual que en el caso del uso de animales para labores de vigilancia y seguridad privada, es evidente que la sola regulación de condiciones bajo las cuales una práctica puede realizarse no es suficiente, cuando la actividad en sí misma considerada supone afectaciones evitables a los animales.

Décimo, la **Ley 2385 de 2024** por medio de la cual se prohibieron las corridas de toros en Colombia. Esta ley no solo es la principal muestra de que el sufrimiento y el dolor de los animales es completamente incompatible con el mandato constitucional de protección y bienestar animal, sino que demuestra que la tortura no debe ser objeto de regulación, sino de prohibición. Producto de esta histórica decisión del legislador, además, la Corte Constitucional

extendió la prohibición a otras actividades que también implican sufrimiento animal: corralejas, peleas de gallos y coleo, demostrando que la tradición, la utilidad económica o la costumbre no son suficientes para que una práctica prevalezca sobre el bienestar de los animales.

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

En primer lugar, destaca la **Sentencia C-595 de 2010**, mediante la cual la Corte Constitucional advirtió su preocupación por la salvaguarda de todos los *elementos* de la naturaleza. Entre tales elementos, no sólo se encuentran los seres humanos, sino, además, los bosques, páramos, ríos, montañas y, por supuesto, los animales. Esto, "(...) no por el papel que representan para la supervivencia del ser humano, sino principalmente como sujetos de derechos individualizables al tratarse de seres vivos"¹

Sobre el particular, es evidente que la Corte Constitucional ha pretendido que se rompa la visión utilitarista de la naturaleza y de los animales como parte de esta, reconociéndolos como titulares de una protección autónoma derivada de su condición de seres vivos y, en el caso de los animales, de seres sintientes. Esta perspectiva, sin embargo, se halla truncada a través de prácticas como el uso de animales en actividades de vigilancia y seguridad privada, las cuales resultan incompatibles con el entendimiento

¹ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm>

jurisprudencial según el cual los animales no pueden ser reducidos a instrumentos al servicio de intereses humanos.

En segundo lugar, mediante la **Sentencia C-666 de 2010**, el Tribunal Constitucional precisó el relacionamiento existente entre el deber constitucional de protección al ambiente y la salvaguarda de los animales, en el entendido de que *ambiente* es un concepto complejo que “(...) involucra los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentran en el territorio colombiano (...)”². Adicionalmente, establece que el deber de protección de estos elementos es transversal al sistema constitucional y se traduce en actitudes empáticas de la sociedad y el acomodamiento del modo de vida en que esta se desarrolle conforme con la naturaleza, “(...) de manera que la protección del medio ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas”.

Con base en lo anterior, se tiene que existe una exigencia clara de coherencia entre los modos de vida de los seres humanos -y la satisfacción de sus necesidades- con el deber de protección ambiental y animal. Por el contrario, la reglamentación y normalización del uso de animales en actividades de vigilancia y seguridad privada, contradice la obligación constitucional de que las prácticas humanas estén condicionadas o sujetas a criterios de respeto y cuidado de los animales.

En tercer lugar, la **Sentencia C-041 de 2017**, con ocasión a la cual la Corte Constitucional precisó la existencia de un consenso social orientado a condenar el maltrato y crueldad hacia los animales y advirtiendo que, sobre estos, el derecho debe dar respuestas eficaces e integrales para erradicar de

² Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-666-10.htm>

manera definitiva el sufrimiento animal. Así pues, en el entendido de que, “aunque la Constitución no reconozca explícitamente a los animales como titulares de derechos, ello no debe entenderse como su negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento” (C-041 de 2017)

Este pronunciamiento reviste de especial importancia, toda vez que refuerza la idea de que el derecho no puede limitarse a respuestas parciales y, mucho menos, meramente simbólicas frente al sufrimiento animal. Contrario a ello, exige que las medidas adoptadas por el legislador y las autoridades administrativas se caractericen por ser eficaces e integrales, atacando las causas estructurales del maltrato. Por ello, es posible entender que la regulación del uso de animales en actividades de vigilancia y seguridad privada, lejos de erradicar el sufrimiento animal, lo perpetúa bajo el respaldo del ordenamiento jurídico actual, contrariando los mandatos constitucionales y jurisprudenciales que exigen avanzar hacia la eliminación definitiva de prácticas que generan crueldad o sufrimiento innecesario a los animales.

De este modo, es evidente que el marco jurídico colombiano, al asignar rango constitucional a los deberes de protección de la naturaleza y de los animales, ha ofrecido una base importante no solo para el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, sino también de los animales como sujetos de especial protección, en tanto son seres sintientes.

Este desarrollo jurisprudencial ha sido determinante para consolidar una lectura constitucional que trascienda el enfoque antropocéntrico tradicional, exigiendo que las decisiones normativas y administrativas se adopten a la luz de un deber reforzado de protección. Tales reconocimientos, sin embargo, no se hallan cumplidos en un escenario en el cual el ordenamiento jurídico permite, regula y legitima el uso de animales en actividades de vigilancia y seguridad privada, pese a que las mismas son incompatibles con su condición

de seres sintientes y con los estándares de protección fijados por la jurisprudencia constitucional.

En este contexto, el presente proyecto de ley no se limita a fortalecer el cumplimiento efectivo de los mandatos constitucionales, legales y jurisprudenciales previamente desarrollados, sino que asume una definición política y ética ineludible: la de excluir de manera categórica del ordenamiento jurídico colombiano toda posibilidad de tolerar o administrar el maltrato y la explotación animal. Lejos de consolidar un esquema normativo que legitime prácticas intrínsecamente violentas mediante su regulación, la iniciativa se orienta a su prohibición plena, reafirmando que el sufrimiento animal no puede ser objeto de habilitación normativa alguna.

IV. Explotación y sufrimiento animal en los sistemas de vigilancia y seguridad privada

A. Número de perros vinculados a la actividad de vigilancia

De conformidad con lo dispuesto en el **Decreto Ley 356 de 1994**, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es la autoridad encargada de regular, supervisar y llevar el registro oficial de los perros utilizados en actividades de vigilancia y seguridad privada. Esta entidad no solo cumple una función administrativa, sino que también es responsable de garantizar el cumplimiento de los estándares normativos asociados al uso de animales en este sector y de consolidar información clave para el seguimiento, control y evaluación de esta práctica a nivel nacional.

En este contexto, a continuación, se expone un examen de los datos correspondientes al periodo 2018-2025, a partir del cual es posible no solo la identificación de tendencias estadísticas en el uso de animales en actividades

de seguridad y vigilancia durante este periodo, sino que también permite establecer de manera preliminar el impacto negativo de normativas regulatorias frente a la materia. Particularmente, es posible evidenciar, más que la continuidad de la actividad, una reactivación y profundización de la misma, haciendo precisa la modificación del ordenamiento jurídico hacia la prohibición de esta práctica, para no perpetuar y acentuar estos mecanismos de explotación.

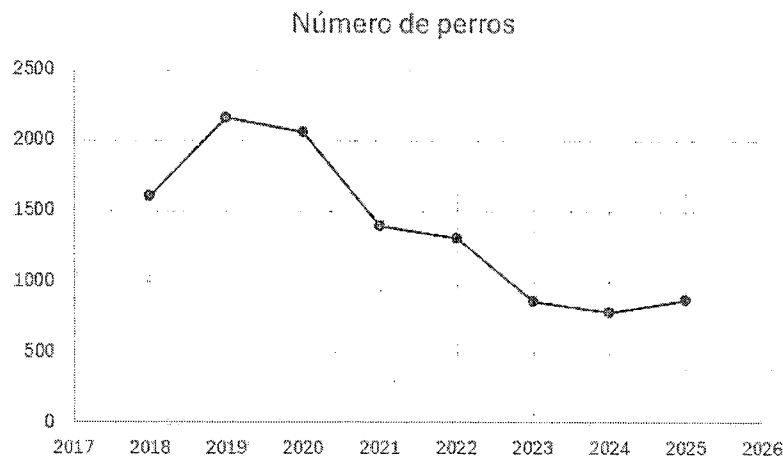
De acuerdo con lo anterior, la siguiente tabla refiere el número de animales utilizados por empresas de vigilancia entre el 2018 y el 2025, según lo señalado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, como respuesta al derecho de petición remitido:

Año	Número de perros
2018	1602
2019	2163
2020	2054
2021	1393
2022	1305
2023	863
2024	789
2025	871

Fuente: elaboración propia con fundamento en información suministrada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

De la anterior información, resulta procedente concluir que entre los años 2018 y 2024 nos encontrábamos frente a una **tendencia decreciente** en el uso de perros en actividades de vigilancia y seguridad privada en Colombia. No obstante, en el año 2025 - momento en el cual se adoptó como marco normativo la reglamentación del uso de animales en este sector (y por tanto se legalizó una actividad que estaba en el limbo jurídico)- se evidencia un **repunte significativo** en el número de perros registrados para estas labores,

lo cual sugiere que, lejos de beneficiar a los animales a través de medidas que desincentiven su uso, lo que sucedió fue que generó un incentivo perverso al sector, incrementando el número de animales vinculados a la actividad, lo cual, nos exige repensar la eficacia de un enfoque regulatorio en la expedición de políticas y legislación con enfoque antiespecista.



Fuente: elaboración propia con fundamento en información suministrada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Así pues, con un máximo de 2.163 perros registrados en 2019 -año en el cual se registró el mayor número de animales utilizados para estas labores-, el periodo comprendido entre 2018 y 2024 parecía indicar un proceso progresivo de reducción del uso de animales en el sector, posiblemente asociado a un rechazo generalizado a esta práctica, mayor sensibilización social sobre las condiciones de vida de los animales y claramente, como consecuencia del avance de alternativas tecnológicas para el cumplimiento de funciones de vigilancia y seguridad.

Si nos enfocamos en el periodo comprendido por los años 2019 y 2024, es posible evidenciar que el número de animales pasó de 2.163 a 789, lo que equivale a una reducción aproximada del 63,5 %. siendo el año 2024 el que presentó un mínimo histórico dentro del periodo analizado. Este descenso profundo sugiere un periodo de fuerte restricción del uso de animales en la vigilancia privada, obedeciendo al rechazo ciudadano frente a la práctica y la existencia de múltiples denuncias que, como se verá en apartados posteriores, han sido una constante tanto antes como después de la Ley regulatoria 2454 de 2025.

Lamentablemente, dicha tendencia se ve abruptamente interrumpida en el año 2025, vigencia en la que se adoptó un marco normativo orientado a la reglamentación -y no a la prohibición- del uso de perros en estas labores; momento a partir del cual, como se ha ilustrado, se ha evidenciado un incremento significativo en el número de animales registrados.

De acuerdo con ello, desde el punto de vista estadístico, es posible señalar que la información expuesta sugiere que la intervención legislativa realizada durante el año 2025 - mediante la regulación y no la prohibición de la actividad- no operó como un mecanismo de desincentivo a la práctica, sino que, por el contrario, habría contribuido a reactivar e incluso a fortalecer la instrumentalización de animales en el marco de la vigilancia y la seguridad privada.

El comportamiento observado entre los años 2024 y 2025 refleja la existencia de un quiebre abrupto y estadísticamente llamativo. El aumento de 789 a 871 caninos representa un incremento de 82 animales, pero, más relevante aún, un incremento porcentual del 10,4%, una variación extraordinariamente alta que rompe con la tendencia descendente acumulada. Este crecimiento no puede ser interpretado como un fenómeno espontáneo del mercado, sino que

plantea serios cuestionamientos sobre los factores institucionales que lo motivaron.

En particular, este repunte del 10,4% sugiere la influencia directa o indirecta de medidas legislativas, regulatorias o administrativas que, lejos de desincentivar el uso de animales en labores de vigilancia, habrían generado condiciones desfavorables para su abolición. La magnitud del aumento resulta desproporcionada frente a los esfuerzos previos de reducción y evidencia posibles vacíos normativos, interpretaciones flexibles de la regulación o incentivos que terminaron promoviendo nuevamente una práctica que venía en claro retroceso.

Desde una perspectiva estadística y de política pública, el valor observado en 2025 puede considerarse un *outlier positivo crítico* -un valor que se sale de lo normal, que es mucho más alto que el resto de datos- no solo por su magnitud relativa, sino por el mensaje que transmite la lógica de regulación de la actividad: que la ley motiva al uso de estos animales dentro del servicio de vigilancia privada.

En este sentido, el hecho de que, tras un mínimo histórico, se registre un crecimiento cercano al 10,4% en un solo año refuerza la hipótesis de que las medidas legislativas expuestas en el año 2025 han permitido la vinculación de más perros en la vigilancia privada. La abrupta variación porcentual evidencia cómo determinadas decisiones legislativas pueden tener efectos inmediatos y profundos en el uso de animales en vigilancia privada, revirtiendo avances previos y subrayando la necesidad de una regulación más clara, coherente y alineada con principios de bienestar animal y progresividad normativa.

En conclusión, la información oficial suministrada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada permite afirmar que, si bien entre los años 2018 y 2024 se presentó una disminución sostenida y significativa en el número de perros vinculados a actividades de vigilancia y seguridad privada -alcanzando un mínimo histórico en 2024-, dicha tendencia fue abruptamente revertida en el año 2025, coincidiendo con la adopción de un marco normativo orientado a la reglamentación de la práctica. El incremento del 10,4% registrado entre 2024 y 2025 constituye un comportamiento estadísticamente excepcional que evidencia, desde una perspectiva de política pública, la insuficiencia del enfoque regulatorio para desincentivar la instrumentalización de animales como herramienta de trabajo.

Contrario a lo exigido por la Constitución, los datos sugieren que la intervención legislativa realizada mediante la Ley 2454 de 2025 - es decir, mediante una medida de regulación - habría propiciado la reactivación de una práctica que venía en retroceso y consolidando incentivos para su continuidad.

B. Número de empresas de vigilancia que usan animales

Adicionalmente, es preciso exponer también la evolución del universo empresarial autorizado para el uso de animales en la prestación de estos servicios. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicha información constituye un factor determinante para comprender la expansión o contracción real de la práctica; es decir, refleja no solo el nivel de institucionalización del uso de perros dentro del sector, sino que permite evaluar con mayor precisión el impacto que las decisiones legislativas con un enfoque regulatorio, han tenido sobre la incorporación de animales como herramientas de trabajo en la industria de seguridad y vigilancia.

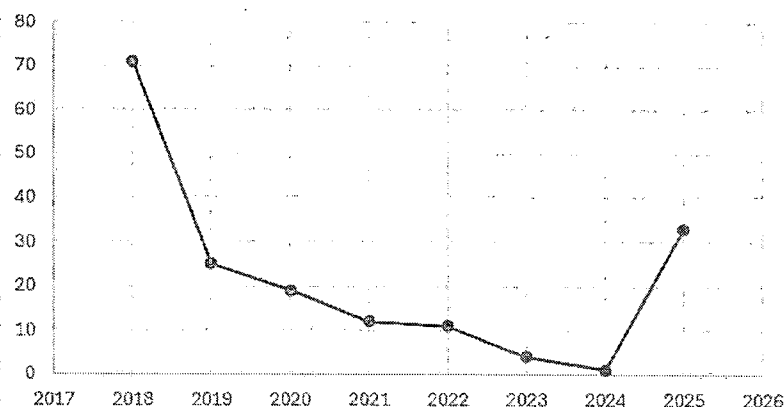
De este modo, los siguientes constituyen datos suministrados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada correspondientes a los años 2018 y 2025 sobre el número de empresas autorizadas para el uso de perros en labores de seguridad y vigilancia:

Año	Número de empresas autorizadas
2018	71
2019	25
2020	19
2021	12
2022	11
2023	4
2024	1
2025	33

Fuente: elaboración propia con fundamento en información suministrada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Asimismo, la siguiente gráfica ilustra las tendencias, rupturas y variaciones relevantes sobre el número de empresas autorizadas para el uso de perros en estas labores:

Número de empresas autorizadas



Fuente: elaboración propia con fundamento en información suministrada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Con fundamento en lo anterior, es evidente que el comportamiento del número de empresas autorizadas para el uso de caninos en la vigilancia privada entre 2018 y 2024 también refleja una **tendencia decreciente**, interrumpida de manera abrupta a partir de la entrada en vigencia de la nueva legislación en abril de 2025. Durante los años previos, se observa una reducción progresiva y sostenida, que pasa de 71 empresas en 2018 a tan solo 1 empresa autorizada en 2024.

Desde una perspectiva estadística, la reducción acumulada entre 2018 y 2024 equivale a una disminución del 98,6% en el número de empresas autorizadas, ubicando al año 2024 como aquel en el que se presenta el mínimo histórico del periodo analizado. Este dato, entonces, no solo evidencia una disminución severa del número de empresas autorizadas para usar animales con estos fines, sino que constituye un referente determinante para el análisis de los años posteriores, en la medida en que representa el nivel más bajo de autorizaciones sobre esta materia.

Adicionalmente, al igual que en lo correspondiente a la información sobre el número de animales utilizados para el ejercicio de estas prácticas, en lo referido al número de empresas autorizadas para su uso, también es evidente la existencia de un quiebre en 2025 -año de entrada en vigencia de la Ley 2454 de 2025-, en relación con la tendencia previamente observada. Ello, teniendo en cuenta que el número de empresas autorizadas pasa de 1 en 2024 a 33 en 2025, lo que implica un incremento absoluto de 32 empresas en un solo año. En términos relativos, este salto representa un incremento del 3.200%, una variación estadísticamente extrema que no puede atribuirse únicamente a dinámicas del mercado, sino a la habilitación que, a través de la ley referida, se realizó en el año 2025.

La magnitud de este incremento resulta aún más problemática si se considera que la nueva regulación tenía, al menos en su discurso, un enfoque de ordenamiento, control y protección de los animales. Sin embargo, los datos empíricos sugieren que su aplicación generó un efecto habilitador masivo, facilitando el ingreso acelerado de empresas al uso de caninos, en contravía de la tendencia restrictiva que se había consolidado durante los seis años anteriores.

Desde una perspectiva de análisis de políticas públicas, este comportamiento indica una falla de diseño normativo o de implementación, en la medida en que una ley concebida para regular terminó operando como un incentivo explícito o implícito para ampliar el universo de empresas autorizadas. En ese sentido, la ruptura estadística observada en 2025 no es marginal ni ambigua, sino clara, abrupta y cuantificable, lo que permite reforzar la hipótesis de que nos encontramos ante un cambio normativo con efectos no previstos o insuficientemente evaluados, que claramente, potencia y refuerza prácticas de explotación animal.

Adicionalmente, estos datos nos permitirían advertir que la disminución ocurrida durante el año 2024 no fue resultado de hechos aislados, sino el resultado de -como se verá en apartados posteriores- la existencia de denuncias ciudadanas constantes y el rechazo habitual por casos de explotación a animales; disminución que, infortunadamente, no ha continuado tras la entrada en vigencia de la Ley 2454 de 2025.

Así pues, la anterior información, exige al legislador la definición de un marco normativo coherente y eficiente frente a la problemática analizada. Lo anterior, teniendo en cuenta que con la Ley 2454 de 2025, en lugar de consolidar un proceso de transición hacia modelos de vigilancia menos dependientes del uso de animales, se ha generado un efecto rebote institucional y se ha reabierto la puerta a prácticas que venían siendo progresivamente desincentivadas.

Por otro lado, como se ha demostrado con los datos referidos en el apartado anterior, el incremento abrupto en el número de empresas autorizadas ha implicado también la ampliación exponencial del universo de animales potencialmente utilizados, con riesgos asociados a condiciones de estrés y explotación. El hecho de que este aumento se haya dado inmediatamente después de la entrada en vigencia de la ley, demuestra la urgencia de revisar críticamente la estrategia de hacer frente a la problemática de explotación animal en la seguridad y vigilancia privada, mediante un mecanismo de regulación y no de prohibición.

En suma, la información suministrada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, permite evidenciar que la Ley 2454 de 2025 generó un impacto inmediato y significativo relacionado con el aumento de empresas autorizadas para el uso de caninos en vigilancia privada, así como de los animales instrumentalizados y explotados para estos fines.

C. Implicaciones físicas y psicológicas para los animales.

Históricamente, el uso de perros en actividades de vigilancia y seguridad privada ha sido justificado recurriendo a argumentos antropocéntricos como la eficiencia operativa, la reducción de riesgos a los seres humanos - especialmente tratándose de contextos en los que se quiere garantizar una presencia y un control continuos-. Sin embargo, desde la perspectiva científica, en concreto, desde el punto de vista de la etología y el bienestar animal, así como del reconocimiento de los animales como seres sintientes, se ha hecho evidente que la instrumentalización de animales para estos fines, genera en ellos afectaciones graves, sistemáticas y estructurales.

Al respecto, es preciso iniciar indicando que dichas afectaciones no solo comprometen su integridad física, sino también su estabilidad emocional y su comportamiento, debido a los diferentes escenarios de sufrimiento que resultan incompatibles no solo con la naturaleza de los perros, sino también -como se ha sostenido en la presente exposición de motivos- con el mandato constitucional de protección y bienestar animal.

De acuerdo con Cobb en su estudio *The Animal Welfare Science of Working Dogs*, establece que los perros no son utilizados como parte de una política pública de uso de animales en labores orientada al interés general como prestación de un servicio, son vistos como recursos productivos integrados a esquemas contractuales y comerciales.

Lo anterior, entonces, se caracteriza por ser completamente incompatible tanto con las exigencias operativas del servicio de vigilancia como con las necesidades biológicas, emocionales y sociales propias de la especie. Ello, teniendo en cuenta que los perros requieren condiciones de cuidado,

socialización, descanso y estimulación que difícilmente pueden garantizarse bajo estas lógicas estrictamente mercantiles³.

En este orden de ideas, y con el fin de evidenciar la incompatibilidad estructural entre las dinámicas propias del servicio de vigilancia y seguridad privada y el mandato constitucional de protección animal, en el presente apartado se exponen de manera específica las principales afectaciones físicas y emocionales a las que hacen frente los animales instrumentalizados por esta industria.

En relación con las primeras, las **afectaciones físicas**, es importante señalar que los perros empleados en servicios de vigilancia y seguridad privada suelen enfrentar jornadas extensas que exceden ampliamente los límites compatibles con su fisiología, etología y capacidad de recuperación física. De manera general, estas jornadas, que en muchos casos se prolongan durante turnos nocturnos, rotativos o continuos, se suelen desarrollar sin esquemas adecuados de descanso, recuperación ni alternancia de actividades.

Si bien la **Resolución 20251000081907-CS de 2025** de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada establece límites formales a la jornada de trabajo (indicando que esta deberá ser de máximo seis horas para perros de olfato y ocho horas para los utilizados en defensa controlada), así como obligaciones de rotación, descanso y registro en minuta del tiempo trabajado por cada animal, lo cierto es que dicha regulación resulta insuficiente para garantizar la protección efectiva y el bienestar físico de los animales.

Primero, teniendo en cuenta que el mero señalamiento de un tiempo máximo de horas diarias, no evita que en la práctica se impongan condiciones de

³ Asociación Mundial de Veterinarios de Pequeños Animales – WSAVA (2021), Directrices Globales de Bienestar Animal.

sobreexigencia a los animales, especialmente tratándose de contextos nocturnos, cambios constantes de horario y servicios continuos en los que el animal permanece en estado de alerta prolongado, aún cuando formalmente se reporte que ha estado “en descanso”.

Segundo, porque pese a que se exige el reporte de horarios y el acondicionamiento de lugares de descanso, es importante advertir que la verificación de estas medidas depende una buena parte del autorreporte realizado por las empresas, sin que existan mecanismos suficientes de inspección y seguimiento constante por parte de la autoridad competente.

Por lo anterior, es posible advertir que, aun cuando con la Ley 2454 de 2025 se ha dado el establecimiento de requisitos para el uso de animales en estas actividades (mediante la Resolución 20251000081907-CS de 2025 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada) este enfoque regulatorio no aborda de manera integral los riesgos reales derivados de la intensidad del servicio, la permanencia en puestos operativos y la falta de garantías materiales, ocasionando que los animales continúen expuestos a jornadas y exigencias incompatibles con su bienestar físico y su capacidad real de recuperación. Así pues, lo cierto es que ningún esquema normativo puede revertir los efectos crónicos de una jornada exigente sobre cuerpos que no están diseñados para ese tipo de esfuerzo repetitivo.

Con base en ello, es importante recordar que la ausencia de pausas reales, de rotación funcional y de entornos de recuperación adaptados conduce de forma predecible a *estados de fatiga crónica, deterioro osteomuscular y afectaciones progresivas de la salud integral del animal*. De acuerdo con el Centro de Rehabilitación Veterinaria de Toronto, el sobreuso y la repetición de movimientos intensos pueden provocar *inflamación o degeneración de tendones y articulaciones* en perros activos (COMO DE TRABAJO, EN ESTE

CASO VIGILANCIA), incluyendo zonas como hombros, caderas y rodillas en perros con actividad intensa⁴. Por ello, ninguna regulación tiene la capacidad de eliminar este riesgo cuando el diseño mismo del servicio impone posturas prolongadas de alerta, desplazamientos constantes y exposición continua a ambientes exigentes.

Del mismo modo), en el marco de las actividades de vigilancia privada, los perros son empleados principalmente para labores de custodia perimetral, realización de rondas disuasorias y acompañamiento de guardas de seguridad en instalaciones públicas y privadas. Contrario a las necesidades propias de su especie, estas funciones suelen implicar turnos prolongados, trabajo nocturno y exposición constante a entornos artificiales, ruidosos o altamente demandantes.

Adicionalmente, de Hecker en su estudio de la revista Journal of Veterinary Behavior, se concluye que los animales suelen permanecer en condiciones de confinamiento parcial o restricción del movimiento, con escasas oportunidades de socialización y recreación, lo que incrementa los niveles de estrés y favorece la aparición de conductas anómalas o el deterioro progresivo de su salud física y mental.

Igualmente, siguiendo con lo señalado por Kapatkin et al. (2018)⁵, la permanencia prolongada en superficies duras, irregulares o inadecuadas (como concreto, asfalto, grava o pisos industriales) genera un impacto negativo adicional sobre las articulaciones y el sistema locomotor del animal. La falta de superficies amortiguadas y de espacios diseñados para el descanso adecuado contribuye al desarrollo de artrosis temprana, deformaciones óseas

⁴ Disponible en: <https://torontovetrehab.com/blog/common-orthopedic-injuries-in-active-dogs-and-how-to-avoid-them>

⁵ Kapatkin et al. (2018), Universidad de California-Davis, Departamento de Cirugía Veterinaria.

y dolor crónico, condiciones que limitan la movilidad y afectan de manera irreversible la calidad de vida del perro.

Al respecto, se tiene que la Resolución 20251000081907-CS de 2025 exige el uso de “caniles confortables y seguros” imponiendo requisitos sobre la infraestructura de los mismos. Asimismo, que la Ley 2454 de 2025 exige que los “puestos de trabajo” de los animales “(...) deben cumplir ciertas condiciones técnicas y de limpieza”, tales disposiciones se encuentran más orientadas a la garantía de condiciones mínimas de higiene y funcionamiento del servicio, que a la prevención efectiva del desgaste físico generado al animal mediante su instrumentalización en estas actividades.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el enfoque regulatorio del uso de animales en estas actividades, prioriza criterios como la impermeabilidad y la resistencia de los materiales utilizados, pero no incorpora estándares técnicos suficientes sobre superficies amortiguadas, ergonomía del descanso, calidad del soporte articular o medidas específicas para reducir, por ejemplo, el impacto biomecánico que sufren los animales durante la prestación del servicio.

Asimismo, argumenta que el confinamiento en espacios reducidos, jaulas o áreas delimitadas sin posibilidad de movimiento libre ni exploración, altera el funcionamiento normal del sistema cardiovascular, favoreciendo la aparición de problemas circulatorios, la pérdida de masa muscular y el deterioro de la resistencia física. Similarmente, advierte que, si estas condiciones son sostenidas en el tiempo, pueden configurar escenarios de desgaste orgánico progresivo. Estos, por su parte, son completamente incompatibles con cualquier noción básica de bienestar animal⁶.

⁶ Zink & Van Dyke (2018), Canine Sports Medicine and Rehabilitation.

Por su parte, Taylor en su estudio sobre el impacto de servicio en el año 2016 expone que los perros utilizados en vigilancia privada se encuentran expuestos de forma constante a condiciones ambientales adversas, sin que existan garantías efectivas de protección frente a factores climáticos extremos. La exposición prolongada a altas temperaturas, radiación solar directa o ambientes con ventilación deficiente incrementa el riesgo de deshidratación, golpes de calor y alteraciones metabólicas, especialmente en razas de alta masa corporal o con predisposición genética a problemas respiratorios. De manera análoga, la exposición al frío, la lluvia o la humedad persistente favorece la aparición de enfermedades respiratorias, infecciones cutáneas, dermatitis, micosis y afecciones articulares inflamatorias. Estas condiciones no solo generan sufrimiento físico inmediato, sino que también debilitan el sistema inmunológico del animal, haciéndolo más vulnerable a patologías recurrentes y de difícil recuperación⁷.

De otro lado, es importante advertir que, siguiendo a lo expresado por la Organización Mundial de Sanidad Animal - OMSA la carencia de refugios adecuados, de control térmico y de condiciones higiénicas óptimas constituye una vulneración directa de los estándares básicos de bienestar animal reconocidos por la ciencia veterinaria y por la normativa internacional. Al respecto, es importante recordar que el bienestar animal no se limita a la ausencia de lesiones visibles, sino que implica la garantía de condiciones ambientales que permitan al animal mantener un estado de equilibrio fisiológico y emocional; condiciones que, en el contexto de la vigilancia privada, son sacrificadas con el fin de satisfacer la lógica operativa del servicio.

⁷ Journal of the American Veterinary Medical Association (JAVMA, 2020), caso clínico en perros de vigilancia.

En relación con esta materia, si bien la resolución 20251000081907-CS de 2025 y la Ley 2454 de 2025 exige que los animales sean protegidos frente a inclemencias climáticas y la implementación de refugios con ciertas características para garantizar *confort térmico*, los elementos priorizados por este enfoque regulatorio ignoran la importancia de contrarrestar el problema estructural del encierro prolongado, el establecimiento de garantías efectivas sobre el espacio vital, el ejercicio mínimo diario, la movilidad libre o la posibilidad de realizar conductas naturales de su especie.

De este modo, este enfoque garantiza que el animal esté protegido del clima, pero dicho resguardo resulta materializado mediante más formas de confinamiento continuo al animal. De hecho, cuando se priorizan criterios como techos sólidos, cerramientos, control de acceso e infraestructura cerrada, la regulación termina fortaleciendo un modelo en el que el animal permanece contenido, restringido, encerrado en espacios limitados. Finalmente, la adopción de dichas medidas no elimina el riesgo del deterioro cardiovascular y muscular al que es sometido el animal como consecuencia del confinamiento prolongado.

En lo correspondiente a la atención veterinaria recibida por los animales, contenida tanto en la ley como en la resolución mencionadas, lejos de significar interés alguno por el bienestar del animal, está orientado al restablecimiento o la preservación de su capacidad operativa, para que pueda continuar la prestación del servicio. Igualmente, las intervenciones veterinarias se realizan, en muchos casos, únicamente cuando la condición del perro compromete su utilidad económica, dejando de lado procesos preventivos, diagnósticos tempranos y tratamientos integrales. Por ello, estas medidas tan solo conducen a la normalización del dolor, el retraso en la atención de patologías y la posible reincorporación prematura del animal a

las labores de vigilancia (cuando, por ejemplo, el animal es reincorporado sin estar completamente recuperado).

Como consecuencia, es posible que en estos escenarios se presenten múltiples afecciones físicas y psicológicas que permanecen sin tratamiento oportuno o reciben intervenciones insuficientes, prolongando innecesariamente el sufrimiento del animal. En este sentido, es posible sostener que el uso de perros en vigilancia privada configura un escenario en el que el animal se convierte en un instrumento de trabajo sometido a desgaste continuo, sin que existan mecanismos efectivos para garantizar su protección integral. En estos escenarios, la salud del perro deja de ser un fin en sí mismo y pasa a ser un medio para asegurar los intereses económicos de la industria de seguridad y vigilancia privada; es decir, se centra en la continuidad del servicio y no en el bienestar del animal. Ello, entonces, resulta ampliamente problemático y contrario a la Constitución, teniendo en cuenta la existencia de una instrumentalización sistemática de los animales y el no reconocimiento pleno de su condición de seres sintientes.

Adicionalmente, es preciso no obviar la existencia de afectaciones respiratorias en los animales, como consecuencia del constante olfateo de vehículos, equipajes, entre otros objetos. Sobre el particular, el médico veterinario Jaume Rondón⁸ advierte sobre el riesgo de *intoxicación por plomo*, que es una intoxicación frecuente, a la cual están mayormente expuestos los animales jóvenes. La misma, puede derivarse de la ingestión de productos con plomo, principalmente pinturas, lubricantes, grasas, baterías, tuberías, latas, entre otros. De acuerdo con Rondón, “el plomo se absorbe por vía

⁸ Disponible en: <https://vetsandclinics.com/es/biblioteca/intoxicacion-por-plomo>

gastrointestinal, absorción que está influenciada por muchos factores como la edad, presencia de otros minerales, vitamina D y otros componentes”⁹.

Del mismo modo, los animales se encuentran expuestos a la *intoxicación por monóxido de carbono*, emitido por vehículos automotores. Sobre esta sustancia, Animal’s Health¹⁰, advierte que se caracteriza por ser una amenaza silenciosa, ya que su presencia es difícil de percibir y constituye un alto riesgo para las personas y los animales expuestos a este gas.

Su investigación, reportó que encuestaron a más de 2.000 personas tenedoras de animales con el fin de concientizar sobre los peligros del monóxido de carbono para las personas y los animales y que el 33% de los encuestados advirtieron haber sido alertados en algún momento por sus animales, acerca de fugas de CO en el hogar. El 10% de los encuestados, por su parte, señaló que su animal de compañía le habría salvado la vida tras advertirle la presencia del gas.

Sobre las consecuencias de la inhalación de este gas, la revista advierte que el riesgo es más alto según el tamaño de los animales, pero que la exposición prolongada a este, puede causarles la muerte. Lo más gravoso de este escenario, es que los síntomas de la intoxicación con esta sustancia, pueden llevar a ser confundidos con los de la intoxicación por alimentos o infecciones virales¹¹.

Del mismo modo, advierte que, incluso si el animal sobrevive a esta intoxicación, “la exposición al CO también puede dejar secuelas en su

⁹ ibidem.

¹⁰ Disponible en: <https://www.animalshealth.es/mascotas/la-intoxicacion-por-monoxido-de-carbono-resultado-fatal-en-las-mascotas>

¹¹ ibidem.

organismo como posibles daños cerebrales, la pérdida de visión o de audición y enfermedades de tipo cardíaco y respiratorio¹².

En relación con las segundas, las afectaciones comportamentales, es importante indicar que el estrés crónico constituye una de las principales y más graves afectaciones psicológicas que experimentan los perros utilizados en servicios de vigilancia y seguridad privada. De acuerdo con Vieira de Castro et al. (2020), en su estudio *The Welfare of Working Dogs Journal of Veterinary Behavior*, el estrés puede ser agudo (es decir, que puede ser adaptativo y de corta duración) y puede ser crónico (este se caracteriza por la activación permanente y sostenida de los mecanismos neurofisiológicos de alerta del organismo). En este sentido, en el contexto de la vigilancia privada, los perros permanecen expuestos de forma constante a estímulos percibidos como amenazantes o impredecibles (como lo son los ruidos intensos, la presencia continua de personas desconocidas, la iluminación artificial permanente, los movimientos bruscos, las órdenes reiteradas y los entornos diseñados para maximizar la disuasión). Por ello, la exposición prolongada de los animales a estos contextos, impide la desactivación natural del sistema de respuesta al estrés, manteniendo elevados los niveles de cortisol y otras hormonas asociadas a la reacción de alarma¹³.

Sumado a ello, Blackwell et al. (2012) en su estudio sobre efectos del castigo en entrenamiento canino establece que la activación crónica de estos mecanismos hormonales genera alteraciones profundas en el equilibrio interno del animal. Entre sus efectos más documentados se encuentran los trastornos del sueño, la hipervigilancia permanente, la incapacidad para alcanzar estados de relajación profunda y la reducción progresiva de la

¹² ibidem

¹³ Beerda et al. (1999), *Hormonal responses in dogs under chronic stress – Physiology & Behavior*.

capacidad de recuperación física y emocional. A nivel orgánico, afirma, el estrés sostenido deteriora el funcionamiento del sistema inmunológico, incrementando la susceptibilidad a infecciones, retrasando procesos de cicatrización y favoreciendo la aparición de enfermedades crónicas.

Similarmente, el aislamiento social es señalado como otro factor crítico de afectación psicológica en los perros empleados en vigilancia privada¹⁴. Se tiene que los perros son animales altamente sociales, con una estructura emocional y cognitiva diseñada para la interacción constante con otros individuos, tanto de su especie como humanos. Contrario a ello, en los esquemas operativos de vigilancia privada, los animales suelen permanecer atados, confinados en jaulas, perreras o espacios delimitados, con una interacción humana reducida a órdenes funcionales y contactos estrictamente instrumentales. Por ello, una consecuencia clara es que esta forma de aislamiento limita la expresión de conductas naturales como el juego, la exploración o el descanso compartido y, además, priva al animal de estímulos afectivos fundamentales para su equilibrio emocional.

En consecuencia, los animales pueden presentar efectos psicológicos severos como lo son la ansiedad persistente, la apatía y el retraimiento, así como conductas depresivas y la disminución progresiva de la capacidad de establecer vínculos positivos con las personas. Sobre esta afectación, es preciso recordar que el deterioro del vínculo *humano-animal* no solo afecta al bienestar del perro, sino que también compromete su comportamiento y previsibilidad, generando respuestas defensivas o desorganizadas frente a estímulos cotidianos.

¹⁴ Rooney & Cowan (2011), *Welfare implications of training methods in dogs*.

A las anteriores afectaciones, se suma que el uso frecuente de métodos de entrenamiento basados en la coerción, el castigo físico o el refuerzo negativo, siguen siendo comunes en ciertos segmentos del sector de vigilancia privada. Por ello, estos métodos, lejos de promover un aprendizaje estable y seguro, incrementan los niveles de miedo, inseguridad y confusión en el animal.

Al respecto, se recuerda que el entrenamiento coercitivo se basa en la supresión de conductas mediante el dolor, la amenaza o la intimidación, lo cual genera asociaciones negativas con el entorno, el guía y la tarea asignada. Desde el punto de vista neuroconductual, estas prácticas interfieren con los procesos de aprendizaje saludable y consolidan respuestas emocionales disfuncionales¹⁵.

Adicional a lo anterior, se advierte que el uso reiterado de la coerción afecta gravemente la estabilidad emocional del perro y genera estados de ansiedad anticipatoria, hipersensibilidad a estímulos y reacciones exageradas frente a situaciones ambiguas. Estas respuestas no deben ser interpretadas como fallas del animal, sino como consecuencias propias de un sistema de manejo que prioriza la obediencia inmediata sobre el bienestar emocional de los animales. Asimismo, es una metodología que normaliza y refuerza una visión antropocéntrica e instrumental del perro como herramienta de trabajo, desconociendo que es un ser sintiente, con capacidad de experimentar miedo, angustia y dolor.

Por otro lado, las condiciones descritas favorecen el desarrollo de conductas agresivas de tipo defensivo, constituyendo una respuesta adaptativa frente a

¹⁵ Hydbring-Sandberg et al. (2004), Cortisol patterns in military working dogs.

contextos percibidos como amenazantes e incontrolables¹⁶. Contrario a lo que podría sostener algún sector de la industria de seguridad y vigilancia, la agresividad defensiva del animal no obedece a que exista una naturaleza intrínsecamente peligrosa en él. Por el contrario, es consecuencia de la acumulación de estrés, miedo, frustración y falta de control que presenta el animal sobre el entorno en el que es obligado a estar.

Como consecuencia, este comportamiento de los animales puede llegar a recibir como respuesta el aumento del control o el castigo, lo cual refuerza un ciclo de retroalimentación negativa en el que el animal es sometido a medidas cada vez más restrictivas para corregir comportamientos que, en realidad, son síntomas de su deterioro físico y emocional. Por ello, la reglamentación del uso de perros para actividades de seguridad y vigilancia, lejos de resolver el problema, profundiza el sufrimiento psicológico de los animales. Asimismo, aumenta la probabilidad de incidentes, consolidando un modelo operativo incompatible con los principios de prevención del daño y protección animal.

Finalmente, la falta de estimulación adecuada y el confinamiento prolongado pueden generar la aparición de estereotipias y conductas compulsivas, consideradas indicadores inequívocos de deterioro severo del bienestar animal. Entre estas conductas, puede encontrarse los movimientos repetitivos sin finalidad aparente, los balanceos constantes, la persecución de la cola, los ladridos excesivos, el lamido compulsivo e, incluso, las autolesiones¹⁷.

Desde el punto de vista etológico, se advierte que estas manifestaciones pueden interpretarse como mecanismos de afrontamiento frente a entornos

¹⁶ Hiby, Rooney & Bradshaw (2006), Behavioural indicators of welfare in kennelled dogs.

¹⁷ Schipper et al. (2008), Repetitive behaviours in kennel dogs – Journal of Applied Animal Welfare Science.

empobrecidos, monótonos y carentes de control, en los que el animal no puede expresar comportamientos naturales ni satisfacer sus necesidades cognitivas y emocionales. Lo anterior, hace evidente tanto el sufrimiento psicológico prolongado, como la existencia de un daño estructural al bienestar del animal, difícilmente reversible si las condiciones persisten¹⁸.

Adicionalmente, es importante advertir como parte de las consecuencias comportamentales de los animales utilizados para labores de vigilancia y seguridad privada la existencia de serias dificultades para su adopción por parte de las familias. Ello, teniendo en cuenta que los perros utilizados durante años en estas labores, son sometidos a entrenamientos orientados a la alerta permanente, la disuasión y la respuesta defensiva.

Lo anterior, resulta altamente alarmante, si se tiene en cuenta que (de acuerdo con Lauren Powell, Brittany Lee, Chelsea Reinhard, Margaret Morris, Donya Satriale, James Serpell y Mrittany Watson¹⁹), los factores relacionados con el comportamiento de los animales son una de las principales causas de devolución de animales adoptados. En la investigación realizada por estos autores, “el 36% de los perros devueltos en un refugio de Carolina del Sur fueron repudiados debido a problemas de comportamiento y un 18% adicional debido a la incompatibilidad entre el perro adoptado y las mascotas existentes”. Dicha tendencia, sostienen los autores, también fue evidente en Texas donde el 56% de las devoluciones de perros, fueron resultado de problemas de comportamiento, más comunmente hacia humanos y otros animales. Por su parte, en el Reino Unido, tres de cada cinco devoluciones

¹⁸ Boissy et al. (2007), Assessment of positive emotions in animals.

¹⁹ Disponible en: <https://www.mdpi.com/2076-2615/12/9/1053>

estuvieron relacionadas con problemas de comportamiento y, en Australia, lo fueron el 22% de las devoluciones²⁰.

Similarmente, es preciso no obviar en este tipo de afecciones que, tras el retiro del animal de las labores de vigilancia, este puede verse sujeto a cambios de tenedor; circunstancia que puede incidir de forma relevante en su manejo, bienestar y condiciones de cuidado. Sobre el particular, Nature's Variety²¹, expone cómo los perros sufren al cambiar de dueño. Lo anterior, como resultado del fuerte vínculo desarrollado con las personas que los cuidan.

En relación con ello, la revista recuerda que los perros se caracterizan por requerir rutinas fijas para sentirse seguros. Ello les permite predecir lo que va a suceder en cada momento. A ello, no les es ajena la necesidad de contar siempre con la misma figura de afecto, seguridad y bienestar, ya que “en ausencia de esta persona o personas, los perros tienden a sufrir estrés o ansiedad en mayor o menor medida (...)”²². Por ello, ante un cambio tan grande como el referido al de la persona con la que interactúa a diario, un perro puede mostrar síntomas similares a los de la depresión, mostrarse apático y presentar alteraciones del sueño y del apetito. Algunos, señala la revista, pueden llegar incluso a necesitar tratamientos especializados de la conducta o tratamientos con medicamentos.

En conclusión, el uso de perros en labores de seguridad y vigilancia privada no debe ser analizado únicamente desde la ausencia de lesiones físicas visibles, sino desde un enfoque integral que reconozca el impacto profundo y

²⁰ Ibidem.

²¹ Disponible en: <https://www.naturesvariety.com/es/perro/consejos/los-perros-sufren-al-cambiar-de-dueno>

²² Ibidem

acumulativo que estas condiciones tienen sobre la salud mental, emocional y comportamental de los animales involucrados.

D. Animales en la industria de seguridad y vigilancia: razas utilizadas e implicaciones de su instrumentalización.

El uso de animales en las labores de seguridad y vigilancia no constituye una práctica aislada y excepcional, sino un modelo estructuralmente asentado producto de la existencia de una regulación permisiva que prioriza la utilidad del animal en esta industria, sobre su bienestar. En consideración de lo anterior, es preciso referir las distintas dimensiones en las que se manifiesta dicha instrumentalización y las consecuencias o implicaciones derivadas de ello.

En primer lugar, el uso o instrumentalización de animales en el marco de las labores de seguridad y vigilancia en Colombia, ha significado la explotación histórica de determinadas razas de perros, escogidas únicamente en razón de sus características funcionales y explotables por este sistema. Entre tales características consideradas por la industria de seguridad y vigilancia para la escogencia de estas razas, es posible identificar la fuerza física, la agudeza sensorial o la docilidad -en muchos casos, inducida mediante entrenamientos intensivos- de los animales. De acuerdo con el Observatorio de Vigilancia y Seguridad Privada y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada²³, el *pastor alemán*, el *labrador retriever* y el *pastor belga malinois* son las razas de perros más comúnmente utilizados en tareas de seguridad y vigilancia:

²³ Disponible en: <https://share.google/aRk7YqjRs5aKpMAIg>

Las razas de canes más comunes en tareas de seguridad



Pastor Alemán
capacidad olfativa
sobresaliente



Labrador Retriever



Pastor Belga Malinois
Agilidad y energía para
tareas que requieren
esfuerzo físico o jornadas
prolongadas

Fuente: Observatorio de Vigilancia y Seguridad Privada y Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Estas razas, han sido incorporadas a estos esquemas bajo una lógica meramente instrumental que los concibe como medios para un fin y que, no solo desconoce su condición de seres sintientes sino que, además, en la actualidad, se encuentra amparada por una normativa que se limita al establecimiento de condiciones mínimas para dar continuidad a tal instrumentalización de los animales y que no aspira a la erradicación de estas prácticas.

En relación con las especialidades para las cuales son utilizados estos animales, Bohórquez, Gutiérrez y Aparicio (2023), sostienen que el 36% de los animales utilizados por esta industria, son empleados para la defensa controlada, el 41.5% para la detección de explosivos y el 22,5% para la detección de narcóticos. Del mismo modo, en relación con el sexo de los animales, se tiene que el 63.2% son machos y el 36.8% son hembras y, sobre la raza, afirman que el 26.6% son labrador retriever, el 20% rottweiler, el

18.8% golden retriever, el 18% pastor alemán y el 13.6% pastores belgas malinois²⁴

En segundo lugar, el uso de estos animales en estas labores, ha contribuido a legitimar y sostener un mercado especializado en la **cría y comercialización de animales**, perpetuando dinámicas de explotación sistemática, de reproducción forzada y sufrimiento estructural; elementos que son completamente incompatibles con el mandato constitucional de protección y bienestar animal.

De acuerdo con Riveros (2020), los procesos de selección de razas caninas pueden afectar la salud y el bienestar de los animales. Asimismo, sostiene el autor, buena parte de las afecciones a la calidad de vida de los animales vendidos en tiendas o criaderos, pueden constituir una de las formas más claras de sufrimiento animal²⁵. Ello, debido a que:

“(…)las distintas clases de patologías hereditarias, congénitas o propias de la conformación y evolución artificial de la raza, generan un impacto negativo en las condiciones de vidas de los animales, ya que disminuyen su calidad de vida, hasta llevarlos, en los casos más graves, a la penosa necesidad de utilizar la eutanasia como método más humanitario para suprimir ese dolor y sufrimiento”²⁶

Dicho escenario, se agrava si se tiene en cuenta que la selección y reproducción de razas caninas destinadas específicamente a labores de

²⁴ Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/376165829_Caracterizacion_de_los_caninos_en_funcion_de_vigilancia_y_seguridad_privada_Contribucion_para_la_prevencion_y_seguridad_en_Colombia

²⁵ Riveros, J. E. B. (2020). La selección de razas caninas: Aspectos legales y consecuencias (Vol. 3). Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en: <https://books.google.com.pe/books?id=N9rNDwAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

²⁶ ibidem. Página. 138.

seguridad y vigilancia se orienta casi exclusivamente a maximizar rasgos de los animales que les resulte útiles a la industria: la fuerza, la agresividad, la resistencia física o la hipersensibilidad sensorial, sin tomar en cuenta las consecuencias físicas y emocionales que ello implica para los animales.

De este modo, es evidente que la permisión del uso de animales para labores de vigilancia y seguridad, conlleva a una demanda constante de animales 'aptos' para estos servicios, incentivando prácticas de cría intensiva y reproducción forzada. En dicho contexto, además, el bienestar animal queda subordinado a criterios como el rendimiento y la rentabilidad económica, a costa de un sinnúmero de patologías hereditarias, malformaciones congénitas y alteraciones comportamentales, a las que son sometidos los animales.

En tercer lugar, es preciso considerar que los animales instrumentalizados para estos fines, son sometidos a diferentes prácticas de adiestramiento. Ello, no solo obedece a la lógica misma de instrumentalización intensiva de los animales, sino también acarrea para los mismos el condicionamiento de su desarrollo físico, conductual y emocional desde etapas tempranas de su vida. Lo anterior, con el fin de adaptarlo a contextos de alto riesgo, estrés constante y potencial comportamiento violento.

Siguiendo con lo expuesto por Guardacol LTDA²⁷ (empresa de seguridad colombiana) los animales son sometidos a estas prácticas de adiestramiento desde etapas tempranas de su vida, cuando aún son cachorros, y puede durar hasta seis meses. Dicho adiestramiento busca no sólo el desarrollo de destrezas físicas y técnicas de detección e inspección, sino también conseguir del animal obediencia absoluta a su guía y el desarrollo de la capacidad de ejecutar conductas de defensa y ataque (tales como morder, inhabilitar o

²⁷ Disponible en: <https://www.guardacol.com/abc-de-los-caninos-de-guardia-guardacol-ltda-conozca-beneficios-y-algo-mas/>

atacar intrusos), según con el contexto en el que se pretenda ubicar al animal. Estos modelos de adiestramiento, especialmente a temprana edad (siendo cachorros) alteran el proceso natural de socialización y de desarrollo comportamental en este tipo de animales, lo cual, es bien sabido, define sus niveles de interacción para toda su vida.

En cuarto lugar, el uso de animales en seguridad y vigilancia, ha propiciado la consolidación de un mercado altamente lucrativo, en el que los perros se convierten en bienes transables dentro de esta industria. Partiendo de lo expuesto en una investigación realizada por un estudiante de la Universidad Militar Nueva Granada²⁸, son habituales las solicitudes de perros antiexplosivos (cuyo costo oscila entre los 7.000 y 13.000 dólares por animal) para su uso más allá de escenarios de riesgo excepcional, siendo utilizados incluso en eventos sociales privados, como fiestas, cócteles o reuniones ejecutivas.

Asimismo, de acuerdo con esta investigación, se ha normalizado el alquiler de estos animales por periodos cortos, con tarifas que pueden superar los 1.100 dólares por 24 horas de servicio.

Así pues, es evidente que la normalización del uso de animales para este tipo de labores ha sido de tan ampliación desproporcionada que ya no solo se les usa en contextos extremos, sino también en situaciones que podrían ser atendidas a través de medios o estrategias que no involucren animales.

En quinto lugar, partiendo de lo hallado en otra investigación de la Universidad Militar Nueva Granada²⁹, es importante advertir que la relación laboral entre

²⁸ Disponible en: <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/ab8967e6-489b-4413-bc6f-3dde2dc9be6d/content>

²⁹ Disponible en: <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/bcbfcc66-1215-487d-a546-82015074fb4c/content>

humanos y animales en contextos de seguridad, acarrea riesgos significativos de carácter biológico, físico y psicológico. Sobre el particular, se advierte en este estudio que esta interacción puede llegar a afectar de manera negativa tanto la calidad de vida de los manejadores como la de los animales, significando el inadecuado desempeño del servicio y llegando, incluso, a relaciones en las que la integridad física del animal se ve comprometida.

Lo anterior, en el entendido que, si bien los perros han sido utilizados de manera recurrente en labores de control y vigilancia, no dejan de ser animales con conductas propias de su especie, capaces de causar lesiones y de reaccionar de forma no completamente predecible por su manejador.

Similarmente, el referido estudio, advierte la existencia de riesgos de accidentes en los que el personal de vigilancia y los animales se pueden ver expuestos, ya que *los animales pueden lanzarse hacia personas u objetos que representan riesgo y peligro para la vida*³⁰. Con base en ello, sostiene su autora, es posible considerar que “con la prohibición de los animales en el servicio, las personas tienen un mayor control de las acciones y pueden tomar acciones premeditadas o planeadas con anticipación”, mientras que el uso de animales “les haría actuar en el momento, y en ocasiones, sin los elementos o las acciones adecuadas por la falta de preparación o planeación ante la situación”³¹.

De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que la industria de seguridad y vigilancia en Colombia configura un sistema incompatible con el mandato constitucional de protección y bienestar animal, toda vez que se sustenta en la explotación sistemática de determinadas razas de perros, en prácticas de cría intensiva y de reproducción forzada, así como en procesos de

³⁰ ibidem.

³¹ ibidem.

adiestramiento que condicionan de manera temprana y permanente el desarrollo del animal. Asimismo, ha permitido la consolidación de un mercado lucrativo en el que los animales son reducidos a meros bienes transables, desconociendo su carácter de seres sintientes.

Así pues, de lo expuesto, es posible advertir que la regulación del uso de animales en este escenario no resulta un mecanismo suficiente para corregir las fallas estructurales de esta industria, por lo que su prohibición se ubica como una medida jurídica idónea, ética y necesaria para la garantía no sólo de un sistema de seguridad y vigilancia sólido, sino, la garantía del respeto de los animales como seres sintientes y el cumplimiento de estándares constitucionales para su protección.

E. Rechazo ciudadano a la instrumentalización de animales por la industria de seguridad y vigilancia.

De conformidad con lo expuesto, la instrumentalización de animales en la industria de seguridad y vigilancia ha sido objeto de crecientes cuestionamientos sociales, evidenciados en múltiples denuncias ciudadanas a través de las redes sociales. Lo anterior, dando cuenta tanto de las condiciones de explotación, maltrato y fatiga a las que son sometidos los animales como los escenarios de riesgo a los que son expuestos.

Las siguientes, son solo algunas de las denuncias que es posible hallar en las redes sociales y reflejan la dimensión real de esta problemática, así como la existencia de un consenso ciudadano hacia el rechazo de prácticas que instrumentalizan a los animales como herramientas de trabajo.

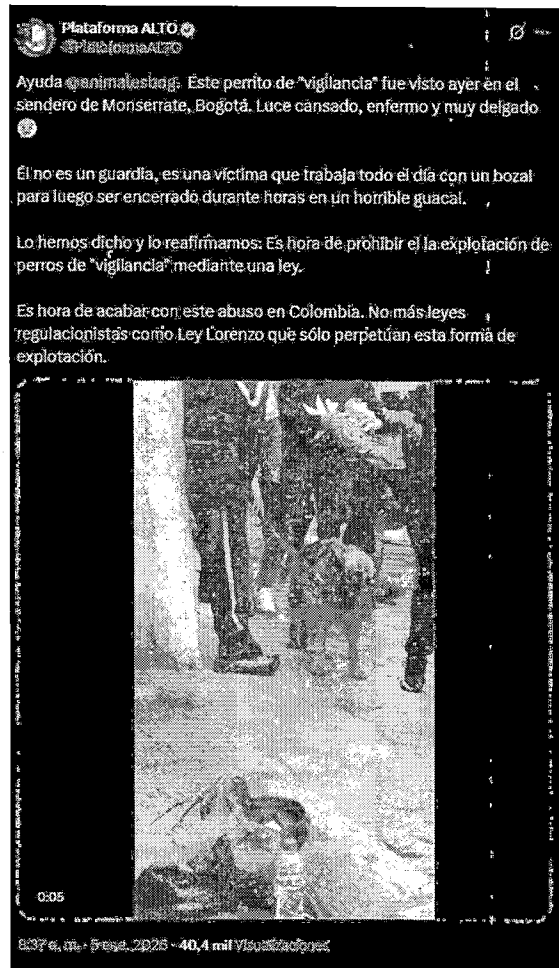
Resulta especialmente relevante advertir que un número importante de estas denuncias ha sido formulado con posterioridad a la entrada en vigencia de la

Ley 2454 de 2025, lo cual permite ilustrar una vez más la insuficiencia de un enfoque regulatorio frente a la explotación animal por parte de la industria de seguridad y vigilancia.

Otras, por el contrario, corresponden a denuncias realizadas de manera previa a la entrada en vigencia de la referida ley, evidenciando que estas prácticas ya se presentaban de manera reiterada antes de su expedición y que, lejos de haberse erradicado o reducido con la entrada en vigencia de la ley, continúan reproduciéndose en condiciones sustancialmente similares.

05 de enero de 2026³². La Plataforma por los Animales (en adelante, plataforma ALTO), una de las organizaciones más importantes y reconocidas del país en materia de protección y derechos de los animales, denuncia en redes sociales una alerta pública sobre un perro asignado a labores de vigilancia en Monserrate (Bogotá). En el video incluido en la publicación, se ve que el animal está notoriamente cansado, producto del estrés al que es expuesto de manera prolongada. De acuerdo con ello, la organización hace un llamado explícito a que se prohíba la explotación de perros de seguridad y afirmando que mediante leyes que solo regulan esta materia, se consolidan prácticas que comprometen el bienestar animal.

³² Disponible en: <https://x.com/PlataformaALTO/status/2008171102124618183?utm>



30 de noviembre de 2025³³. La Plataforma Alto reporta que, en la localidad de Puente Aranda, en el Barrio El Sol (en Bogotá), fue hallado un animal que cumple una jornada de 7am a 6pm, utilizando bozal y que su única fuente de alimentación e hidratación consiste en consumir de “baldes del aseo”, lo cual no solo refleja una forma de trato degradante sino también incompatible con

³³ Disponible en: <https://x.com/PlataformaALTO/status/1995236399209910690?s=20>

**ESMERALDA
SENADORA**

**ACTO
HISTÓRICO**

**AQUÍ SE
DEFIENDE
LA VIDA!**

el deber de garantizar condiciones mínimas de salud y dignidad animal. Asimismo, denuncia que el animal permanece “12 horas encerrado en un guacal que le queda estrecho”, situación que más allá del cansancio físico, plantea una afectación directa a su integridad emocional y comportamental.

De este modo, la denuncia evidencia que, incluso ante la existencia de un enfoque regulatorio, el modo en que operan las empresas de seguridad y vigilancia tiende a reproducir escenarios estructurales de sufrimiento a los animales, por lo que la necesidad de una prohibición expresa es más que evidente.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 - 68 - Oficina 205 B - Edificio Nuevo del Congreso, Bogotá D.C.
esmeralda.hernandez@senado.gov.co
www.senado.gov.co

29 de abril de 2025³⁴. La Representante a la Cámara por Cundinamarca, Alexandra Vásquez denuncia la presunta explotación de un perro rottweiler utilizado para labores de seguridad en el centro de Bogotá, específicamente en la Plazoleta de la Universidad del Rosario. El video publicado por la parlamentaria da cuenta de que el animal se encuentra en malas condiciones, evidencia un alto grado de desnutrición y que, además, camina cojo. Este, entonces, es otro ejemplo concreto que evidencia la insuficiencia de las medidas meramente regulatorias frente al uso de animales en la industria de vigilancia y seguridad privada, y refuerzan la necesidad de una medida legislativa más efectiva: la prohibición expresa del uso de animales en actividades de vigilancia y seguridad privada.

³⁴ Disponible en: <https://x.com/alexandravasoch/status/1917333804836073806?s=20>



14 de agosto de 2024³⁵. La Plataforma ALTO expone un caso de explotación de un perro utilizado para labores de vigilancia en instalaciones de TransMilenio. En la publicación, se afirma que se trata de un “abuso a los perritos que son explotados en labores de vigilancia en @TransMilenio” y que estos no tendrían “derecho ni a descansar”. Este caso reviste especial gravedad, teniendo en cuenta que TransMilenio constituya un sistema de transporte público que se encuentra bajo administración del Distrito Capital,

³⁵ Disponible en: <https://x.com/PlataformaALTO/status/1823739155500949717>

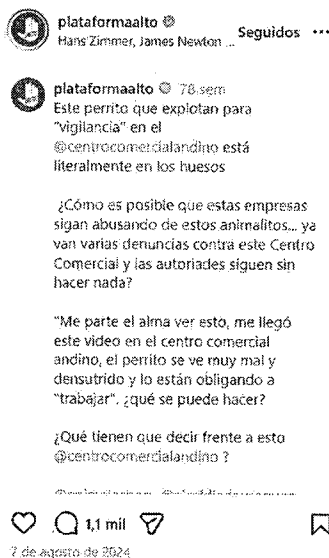
razón por la cual se evidencia que la instrumentalización de animales no es una conducta atribuible solamente al sector privado sino también que es algo frecuente en contextos de gestión estatal, reforzando la necesidad de una prohibición legal clara y efectiva.



07 de agosto de 2024³⁶. En esta denuncia, la plataforma ALTO relata que en el Centro Comercial Andino (Bogotá) se habría hallado a un perro utilizado para actividades de vigilancia, con una apariencia física que sugiere deterioro corporal. Se ve al animal con una contextura marcadamente delgada, con una

³⁶ Disponible en: <https://www.instagram.com/p/C-Xsaf4u9Fm/>

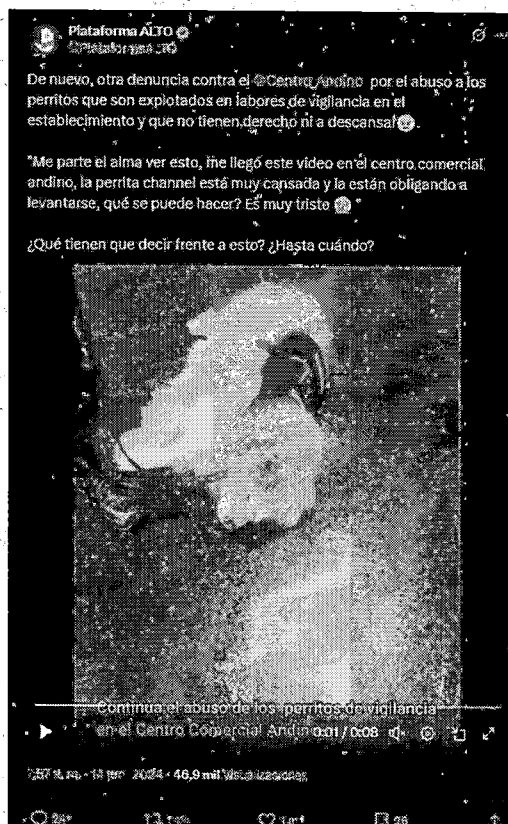
silueta ósea pronunciada y señales comparables con signos de desnutrición o falta de alimentación adecuada.



14 de junio de 2024³⁷. En esta denuncia, la Plataforma ALTO expone nuevamente lo que sería un caso de explotación y maltrato animal en el marco de actividades de vigilancia privada, esta vez, en el Centro Comercial Andino (Bogotá). En el video publicado, se observa cómo una perra de pelaje claro, posiblemente de raza Chow Chow o mestiza de características similares, se encuentra equipada con un arnés tipo chaleco y sugiere agotamiento extremo o incapacidad para mantenerse en pie. Este caso resulta particularmente significativo si se tiene en cuenta que la raza del animal no corresponde al estereotipo tradicional de perro de ataque o de manejo especial evidenciando que la instrumentalización de animales que realiza esta industria no recae

³⁷ Disponible en: <https://x.com/PlataformaALTO/status/1801599946736467996>

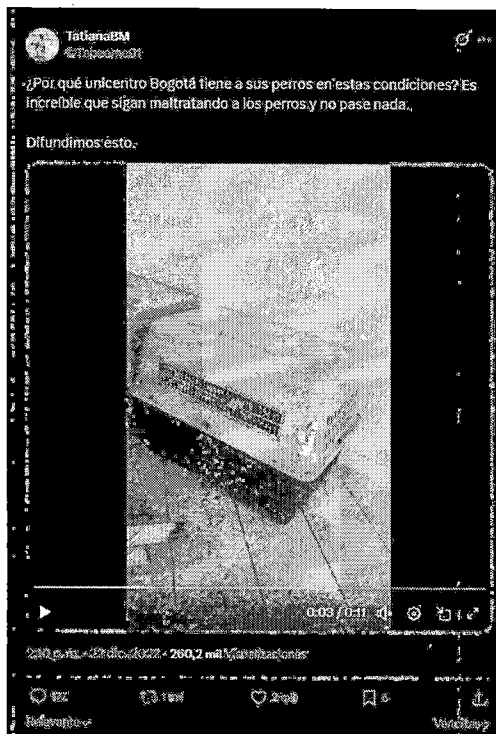
solamente sobre razas asociadas a la fuerza o la agresividad, sino que existe incluso frente a animales cuya agilidad para labores de disolución o contención no es tan clara.



22 de diciembre de 2022³⁸. El usuario *@Tabeeeme91* expone presuntas condiciones de maltrato animal atribuibles al centro comercial Unicentro (en Bogotá), cuestionando públicamente la permanencia de perros en circunstancias que considera indignas y reprochables. En la publicación, se evidencia lo que sería un perro confinado dentro de un guacal o jaula

³⁸ Disponible en: <https://x.com/Tabeeeme91/status/1606004378686525440?s=20>

transportadora o plástica, ubicada sobre un piso. El guacal se observa con ventilación limitada y rejillas pequeñas, sugiriendo que un confinamiento prolongado impediría al animal adoptar posturas naturales o moverse con libertad.



02 de septiembre de 2017³⁹. El ciudadano Iván Serrano denuncia que, conforme con información divulgada por Noticias Uno, en la localidad de Usme (en Bogotá) fueron hallados 80 perros maltratados, por empresa de seguridad. Dicha denuncia no solo da cuenta de un escenario de daño masivo a los animales -por lo que las diferentes denuncias existentes no constituyen casos aislados-

³⁹ Disponible en: <https://x.com/IVANSERRANOAL/status/904147182365880321?s=20>

sino, además, es un antecedente relevante para evidenciar la persistencia histórica del maltrato y la explotación de los perros utilizados por estas empresas.



En suma, las anteriores denuncias dan cuenta de que la instrumentalización de animales en labores de vigilancia y seguridad privada no constituye un fenómeno aislado, sino una práctica reiterada que se traduce en escenarios específicos de explotación a los animales. Asimismo, demuestra la persistencia de esta problemática, tanto antes como después de la entrada en vigencia de la Ley 2454 de 2025, evidenciando que este marco regulatorio no genera transformaciones reales que garanticen la protección de los animales.

Por el contrario, refuerza la existencia de un consenso ciudadano orientado hacia el rechazo de la instrumentalización de seres sintientes como

herramientas de seguridad, exigiendo del legislador una respuesta contundente y eficaz como lo es la prohibición del uso de animales en la industria de vigilancia y seguridad privada.

F. Alternativas al uso de animales en el sistema de seguridad y vigilancia.

De conformidad con lo expuesto en apartados anteriores, resulta claro que el uso de animales en actividades de vigilancia y seguridad privada no solo contraría el marco constitucional, legal y jurisprudencial de protección animal, sino que además supone implicaciones materiales directas sobre su bienestar físico y emocional.

En consideración de esta realidad, de manera paulatina se han venido formulando y consolidando importantes alternativas orientadas a reemplazar su uso por mecanismos que permitan garantizar la seguridad sin recurrir al involucramiento de animales, haciendo que la discusión sobre la sustitución progresiva del uso de animales en la vigilancia y seguridad privada no pueda desvincularse de los avances tecnológicos y de innovación que están transformando los mecanismos de seguridad y protección en el mundo.

De acuerdo con ello, en el contexto actual, las tecnologías emergentes - tales como la inteligencia artificial, la ciberinteligencia, los sensores inteligentes y los dispositivos de análisis de datos - han demostrado ser herramientas más que óptimas para la garantía de la seguridad, sin acudir a la instrumentalización de los animales. La tecnología aporta a la seguridad y la vigilancia, no solo ventajas técnicas, sino también un mayor margen de acción que permite el cumplimiento del deber constitucional de protección animal

con los altos estándares de seguridad requeridos por la sociedad y el ordenamiento jurídico en general.

Para iniciar, con fundamento en la investigación de Sandra Milena Díaz en la Universidad Militar Nueva Granada⁴⁰, **la inteligencia artificial y la ciberinteligencia** se están consolidando como sistemas esenciales en los entornos de seguridad, configurando nuevos retos y oportunidades para las empresas en el sector. Así pues, su estudio observa que estos sistemas “mejoran los servicios de seguridad con bases en estrategia para la defensa ante ataques y amenazas en las organizaciones”, evidenciando que la protección puede articularse sobre mecanismos tecnológicos avanzados, sin recurrir a la instrumentalización de animales (Nieny, 2021; en Díaz, 2024).

Adicionalmente, siguiendo a Sandra Díaz, las opciones tecnológicas disponibles para sustituir el empleo de perros en la industria de seguridad y vigilancia, resultan no solo eficientes sino también operativamente superiores en varios aspectos: son herramientas que no se cansan, no requieren atención médica permanente y no se ven afectadas por condiciones físicas o emocionales inherentes a los animales, lo que permite un uso continuo sin fatiga o desgaste, a diferencia de lo que enfrentan cuando se hace uso de animales⁴¹.

De este modo, la denominada **vigilancia inteligente** -que se caracteriza por la integración de sistemas avanzados de cámaras con reconocimiento facial, sensores de movimiento y análisis de datos en tiempo real- ha demostrado permitir una supervisión instantánea y una capacidad de intervención más rápida ante situaciones de riesgo. Ello no solo mejora la eficiencia en la

⁴⁰ Disponible en:

<https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/bcbfcc66-1215-487d-a546-82015074fb4c/content>

⁴¹ ibidem.

detección y prevención de incidentes mediante la identificación temprana de comportamientos sospechosos o peligrosos⁴², sino también alineándose con tendencias internacionales de seguridad digital. Así, además, es posible responder a la necesidad de anticipar conductas delictivas como soporte para la toma de decisiones informada y proactiva.

Por su parte, mediante la **gestión predictiva de riesgos** (basada en algoritmos y análisis predictivo de patrones delictivos) se permite a las empresas de seguridad evaluar previamente riesgos potenciales y mitigarlos con eficacia, facilitando anticiparse a amenazas y contribuyendo a la seguridad tanto de entornos públicos como privados⁴³. En este orden de ideas, dichas tecnologías no solo sustituyen funciones atribuibles tradicionalmente a los animales, sino que, además, permiten mejorar la capacidad de respuesta con mayor precisión, predictibilidad y eficiencia.

Otra alternativa tecnológica expuesta por Sandra Díaz, consiste en la integración de **sistemas de comunicación en tiempo real y de plataformas de gestión centralizada**⁴⁴. De acuerdo con la autora, estos sistemas coordinan de forma efectiva los equipos de seguridad, las autoridades locales y las compañías, reduciendo los tiempos de respuesta ante crisis y facilitando la colaboración interinstitucional en escenarios complejos.

Sobre el particular, sostiene que este tipo de opciones se encuentran ampliamente alineadas con tendencias globales en ciudades inteligentes, donde los sistemas electrónicos avanzados como lectores biomédicos, sensores de seguridad, georreferenciación y automatización operativa se

⁴² *ibidem*.

⁴³ *ibidem*.

⁴⁴ *ibidem*.

implementan con el fin de disminuir los índices de inseguridad, sin comprometer el bienestar animal.

Finalmente, la autora refiere los **drones de vigilancia**. Estos, representan una de las herramientas más utilizadas por las empresas privadas, al permitir acortar distancias, obtener registros detallados de lugares de interés, así como ejecutar recorridos automatizados equipados con inteligencia artificial que identifican intrusos o anomalías sin requerir la instrumentalización de animales. De igual modo, esta alternativa contribuye al cumplimiento de las funciones de vigilancia con altos estándares de eficacia operativa y sin el sacrificio de derechos o condiciones de bienestar de los animales.

Las anteriores alternativas, entonces, demuestran que el uso de animales no solo no es necesario para el ejercicio de las actividades de seguridad y vigilancia, sino que además, hay alternativas que se caracterizan por ofrecer mecanismos robustos, eficientes y, sobre todo, respetuosos de los estándares constitucionales y jurisprudenciales de protección animal.

G. La experiencia institucional de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Como antecedente verificable que respalda la viabilidad de la presente iniciativa legislativa, resulta pertinente destacar la experiencia reciente de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá⁴⁵. A saber, esta entidad anunció en julio de 2025 la implementación de un modelo de seguridad institucional que prescinde del uso de perros en labores de vigilancia y seguridad privada. Esta medida, se tradujo en la eliminación de los servicios de vigilancia que

⁴⁵ Disponible en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/secretaria-de-salud-de-bogota-puesta-por-una-seguridad-sin-perros>

incorporaban animales en sedes estratégicas del sector salud en la ciudad, así como en instalaciones administrativas y en el Hospital San Juan de Dios.

Del mismo modo, mediante respuesta a derecho de petición, la Secretaría nos informó que fortaleció su esquema de seguridad mediante la implementación y ampliación de medios tecnológicos, entre los que destacó:

- Ampliación y modernización del sistema de circuito cerrado de televisión (CCTV).
- Implementación de rondas electrónicas (ronderos).
- Instalación de cerca eléctrica en áreas perimetrales.
- Sistemas de detección de movimiento en zonas estratégicas.
- Fortalecimiento de sistemas de control de acceso.
- Dotación al personal de vigilancia sin arma con elementos de protección personal, con el fin de garantizar su seguridad.

En relación con el impacto económico de esta medida, la Secretaría también informó que la transición hacia un modelo de vigilancia sin el uso de perros, iniciada entre los meses de mayo y junio de 2025, no solo ha sido operativamente viable, sino financieramente favorable para la entidad.

Al respecto, señaló que, bajo el contrato número 6222776 de 2024, vigente entre enero y mayo de ese año y que incluía el servicio de caninos para vigilancia, la entidad pagó un total de \$294.329.525, lo que representó un costo mensual de \$58.865.905. Por el contrario, mediante los contratos número 7873060 y 8192193 de 2025, con una duración de siete meses (entre junio y diciembre de 2025) y que no incluyeron el uso de perros de vigilancia, la entidad pagó \$400.924.545 en total, equivalentes a \$57.274.935 mensuales.

			Valor mensual	Total periodo
--	--	--	----------------------	----------------------

Periodo	Modalidad	Meses		
Enero - Mayo Contrato 6222776 de 2024	Canino	5	\$58.865.905	\$294.329.525
Junio - Diciembre Contratos 7873060 y 8192193 de 2025	Sin arma	7	\$57.274.935	\$400.924.545
Total ejecutado año		12		\$695.254.070

Valores pagados vigencia 2025. Fuente: Secretaría de Salud de Bogotá D.C.

Dicha diferencia, señaló la entidad, evidencia una reducción en el costo mensual del servicio, aun cuando se fortaleció el componente tecnológico y se mantuvieron las condiciones generales de seguridad en las distintas sedes.

Con base en estos antecedentes contractuales, además, la entidad realizó una proyección para la vigencia 2026 comparando un escenario hipotético en el que se mantuviera durante doce meses el esquema que incorporaba perros en la seguridad y vigilancia, frente al modelo actual que no los incorpora. El ejercicio le permitió concluir que la entidad podría generar un ahorro estimado de \$11.136.790 al año, demostrando que la modernización del sistema no solo atiende criterios de eficiencia en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada, así como de bienestar animal, sino que también representa una decisión fiscalmente responsable para el erario.

Valor si se mantuvieran los 12 meses los servicios caninos	\$706.390.860
Valor pagado con el reemplazo de los servicios caninos a servicio sin caninos	\$695.254.070
Ahorro de la entidad por el cambio	\$11.136.790

Proyección de ahorro obtenido. Fuente: Secretaría de Salud de Bogotá D.C

Dicha experiencia constituye, entonces, un precedente institucional significativo en la medida en que evidencia que, aun dentro de contextos operativos complejos y de alta sensibilidad (como lo son los hospitales y los entornos administrativos del sistema de salud), es posible garantizar condiciones adecuadas de seguridad mediante estrategias humanas especializadas y herramientas tecnológicas, tales como la implementación de cámaras de videovigilancia, sensores, alarmas y sistemas de control de acceso. Lo anterior, sin necesidad de recurrir a la instrumentalización de seres sintientes.

Sobre el particular, la entidad manifestó en su respuesta al derecho de petición remitido, que su experiencia institucional ha permitido evidenciar “que el uso de animales en contextos de seguridad privada puede resultar incompatible con los principios de bienestar animal, debido a las condiciones de estrés, exposición a riesgos y exigencias operativas propias de este tipo de servicios”.

Adicionalmente, destacó que “la eliminación del uso de animales de vigilancia ha permitido reducir cargas para la entidad”, entre las que señaló:

- Eliminación de riesgos sanitarios asociados al manejo de animales, dentro de las instalaciones de la SDS.
- Reducción de responsabilidades administrativas y contractuales, relacionadas con el bienestar, salud y custodia de los caninos.
- Simplificación de la operación del servicio de vigilancia.
- Disminución de riesgos laborales y operativos.

Del mismo modo, esta experiencia demuestra que el tránsito hacia modelos de vigilancia sin animales no solo es técnicamente posible y viable, sino

también completamente compatible con deberes institucionales de modernización y de eficiencia en la prestación de servicios. Por ello, la Secretaría de Salud no se limitó al cumplimiento de los estándares regulatorios previstos en la Ley 2454 de 2025, sino que asumió una postura de responsabilidad pública orientada a la prevención del sufrimiento animal y la promoción de un enfoque de seguridad más acorde con los desarrollos normativos contemporáneos en materia de bienestar y protección animal.

Asimismo, la Secretaría de Salud, en el anuncio de su decisión, instó a otras entidades a la implementación de medidas de similar alcance, con el fin de reivindicar los derechos de los animales y dejar de lado la instrumentalización de perros en estas actividades.

En este sentido, esta experiencia permite demostrar que la seguridad privada no requiere ni debe depender de prácticas que impliquen la exposición sistemática de animales a condiciones de estrés, confinamiento y desgaste físico.

V. Competencia del Congreso

Constitucional

“ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...)

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
(...)"

Legal

LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

"ARTÍCULO 2° Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia"

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

"ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

1. Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

VI. Impacto Fiscal

Si bien el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que “en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”, mediante la **Sentencia C-075 de 2022**, la Corte Constitucional precisó que ello “sólo se hace exigible si la iniciativa legislativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, no si se limita a autorizarlos”.

Del mismo modo, precisó el tribunal constitucional con ocasión a la referida sentencia, que “la responsabilidad a cargo del legislador no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento (...)” y, con ocasión a la **Sentencia C-490 de 2011**, aclaró que “el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley. Desde esta perspectiva la Corte no ha encontrado reparo de constitucionalidad en las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo”.

De este modo, dado que la presente iniciativa legislativa no impone un gasto público específico al gobierno nacional, no se evidencia ninguna contradicción entre este proyecto de ley y la normativa vigente sobre el impacto fiscal de las iniciativas legislativas.

VII. Conflicto de Interés

El artículo 291 de la Ley V de 1992, establece que “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que

describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

De igual modo, el artículo 286 de la referida ley, define el conflicto de interés como “la situación particular donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 del Reglamento Interno del Congreso: “todos los congresistas deberán declarar los conflictos de interés que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”

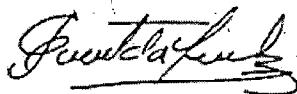
**ESMERALDA
SENADORA**

**ACTO
HISTÓRICO**

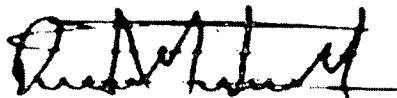
**AQUÍ SE
DEFIENDE
LA VIDA!**

Con base en lo anterior, me permito manifestar que no existe ninguna situación que conlleve a la suscrita, autora del presente proyecto de ley a tener intereses particulares que riñan con el contenido de la iniciativa que se somete a aprobación del Congreso de la República. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley; sin embargo, el conflicto de interés es un tema especial e individual en el que cada congresista debe valorar su situación particular y tramitar los impedimentos que le fuesen aplicables.

Cordialmente,



ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA
Senadora de la República
Pacto Histórico



**DANIEL MAURICIO MONROY
HERNÁNDEZ**
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

ADLEVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 - 68 - Oficina 205 B - Edificio Nuevo del Congreso, Bogotá D.C.
esmeralda.hernandez@senado.gov.co
www.senado.gov.co



SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

EX. 011
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley 070 del año 2026

Exposición de Motivos legislativo el
H5. Emenda de Hernandez Silva

H2. Daniel Hernandez Silva

SECRETARIO GENERAL

[Handwritten signature]