



Bogotá D.C., 24 de agosto de 2026.

H.Senador
Honorio Henríquez Pinedo
Presidente
Senado de la República

H.Senador
Manuel Virgüez Piraquive
Primer Vicepresidente
Senado de la República

H.Senador
Jorge Alejandro Ocampo Giraldo
Segundo Vicepresidente
Senado de la República

Asunto: Informe de la Comisión Accidental designada para el estudio del Proyecto de Ley No. 012 de 2025 Senado, *"Por medio de la cual se reconoce la naturaleza y a los animales como víctimas del conflicto armado interno en Colombia, se ordena su reparación, se fortalecen mecanismos de protección, se prohíbe el uso de animales como medios o instrumentos de guerra y se dictan otras disposiciones"*.

Respetada Mesa Directiva del Senado de la República,

En atención al oficio SGE-CS-04485-2026, mediante el cual la Secretaría General del Senado comunicó la designación de los integrantes de la Comisión Accidental encargada de estudiar el Proyecto de Ley No. 012 de 2025 Senado y las proposiciones presentadas a su articulado, los integrantes que suscribimos el presente documento nos permitimos rendir informe alternativo, con el propósito de dejar constancia de las consideraciones jurídicas, constitucionales, institucionales y fiscales que, a nuestro juicio, permanecen sin resolver después de la reunión adelantada por la Comisión Accidental.

I. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL

De conformidad con el oficio SGE-CS-04485-2026, en la sesión plenaria del Senado de la República del 19 de agosto de 2026, fueron designados los integrantes de la Comisión Accidental encargada de estudiar el Proyecto de Ley No. 012 de 2025 Senado y las proposiciones presentadas a su articulado.


25 agosto 2026



La reunión de la Comisión Accidental se llevó a cabo el 24 de agosto de 2026, con participación de los equipos de los honorables Senadores Esmeralda Hernández Silva, Juan Fernando Espinal Ramírez, María Clara Posada Caicedo, Enrique Cabaes Baquero, Aida Yolanda Avella Esquivel, Antonio José Correa Jiménez y Juan Fernando Caicedo Callejas.

Durante la sesión, los integrantes señalaron que el propósito del espacio era resolver las inquietudes existentes respecto del proyecto y revisar las proposiciones presentadas al articulado.

En el desarrollo de la reunión se expusieron posiciones divergentes frente a la iniciativa. Mientras algunos integrantes manifestaron su respaldo al proyecto, otros formularon reparos sustanciales relacionados, entre otros aspectos, con:

- Las obligaciones que el proyecto podría generar para el Estado en materia de reparación;
- La diferencia y eventual confusión entre reparación simbólica y reparación integral;
- La indeterminación respecto del alcance de las medidas de reparación;
- Los vacíos existentes en materia de representación y participación de animales y ecosistemas dentro de los procedimientos de justicia transicional;
- Las implicaciones operacionales del artículo 10 frente al empleo de animales por la Fuerza Pública, particularmente caninos utilizados en labores de detección, búsqueda y rescate, seguridad y apoyo operacional;
- La posibilidad de que el reconocimiento de la "reparación integral" derive en obligaciones adicionales a las expresamente previstas en el articulado;
- Y la ausencia, a la fecha del análisis, de un concepto suficiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que permita determinar el impacto fiscal de las obligaciones propuestas.

Posteriormente fueron presentadas y explicadas las proposiciones formuladas al proyecto, incluidas aquellas avaladas que contaban con disposición favorable para su incorporación al debate y al articulado.

No obstante, las modificaciones y proposiciones socializadas no permiten superar los reparos estructurales planteados, toda vez que mantienen el núcleo jurídico de la iniciativa: el reconocimiento de animales, especies y ecosistemas como víctimas del conflicto armado y la atribución a éstos de derechos y medidas de reparación propias del régimen de justicia transicional. De igual forma, siguen evidenciando vacíos sustanciales que impiden identificar la necesidad de este proyecto.

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the position of the various groups of the population.

2. The second part of the report deals with the economic situation of the country and the position of the various groups of the population.

3. The third part of the report deals with the social situation of the country and the position of the various groups of the population.

4. The fourth part of the report deals with the cultural situation of the country and the position of the various groups of the population.

5. The fifth part of the report deals with the political situation of the country and the position of the various groups of the population.

6. The sixth part of the report deals with the international situation of the country and the position of the various groups of the population.

7. The seventh part of the report deals with the future of the country and the position of the various groups of the population.

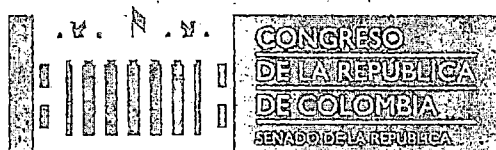
8. The eighth part of the report deals with the conclusion of the report and the position of the various groups of the population.

9. The ninth part of the report deals with the appendix of the report and the position of the various groups of the population.

10. The tenth part of the report deals with the bibliography of the report and the position of the various groups of the population.

11. The eleventh part of the report deals with the index of the report and the position of the various groups of the population.

12. The twelfth part of the report deals with the conclusion of the report and the position of the various groups of the population.



En consecuencia, no fue posible alcanzar un consenso respecto del texto del proyecto ni respecto de la superación de las objeciones sustanciales formuladas durante la reunión.

Por esta razón, los integrantes que suscribimos el presente informe consideramos necesario dejar constancia de una posición alternativa y desarrollar las razones por las cuales las modificaciones discutidas no resultan suficientes para superar los problemas constitucionales, legales, institucionales y fiscales que presenta la iniciativa.

II. REPAROS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE PERMANECEN SIN RESOLVER

2.1. La iniciativa pretende modificar mediante ley ordinaria un régimen jurídico de especial jerarquía

El artículo 151 y siguientes de la Constitución Política establecen reglas especiales sobre la competencia y el procedimiento legislativo, dentro de las cuales se encuentra la reserva de ley, que exige que determinadas materias sean reguladas mediante el tipo de ley que la propia Constitución ha previsto, de acuerdo con su naturaleza y contenido material.

El desconocimiento de estas reservas no constituye un vicio meramente formal, sino un problema de competencia material del legislador. Así lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-448 de 1997 al determinar que *[e]l desconocimiento de la reserva de ley estatutaria no constituye un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada*. La Corte explicó que, en estos casos, aunque el procedimiento formal de una ley ordinaria haya sido correctamente surtido, el Congreso puede carecer de competencia para regular determinadas materias mediante ese tipo de ley, pues el vicio deriva precisamente de haber utilizado una ley inadecuada para incorporar determinado contenido normativo.

Este aspecto resulta relevante frente al Proyecto de Ley No. 012 de 2025 Senado, pues la iniciativa no se limita a establecer medidas generales de protección ambiental o bienestar animal. Por el contrario, introduce una nueva categoría de víctimas dentro del contexto del conflicto armado y le atribuye derechos a la justicia, verdad, reparación integral y garantías de no repetición, categorías que hacen parte del régimen especial de víctimas y justicia transicional.

Actualmente, el mencionado régimen se encuentra estructurado, entre otras normas, por el Acto Legislativo 01 de 2017, la Ley Estatutaria 1957 de 2019 y la Ley 1448 de 2011, que establecen las competencias de las autoridades que integran el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y determinan el contenido y alcance de los derechos de las víctimas. No obstante, el Proyecto de Ley 012 de 2025 es de carácter ordinario, con

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

implicaciones directas sobre el marco jurídico citado anteriormente, el cual incluye normas constitucionales y leyes estatutarias.

Adicionalmente, el proyecto ignora las normas vigentes y olvida armonizarlas. Específicamente, no precisa si pretende incorporar a animales, especies y ecosistemas dentro de la definición de víctima de la Ley 1448 de 2011, crear una categoría autónoma de víctimas, reconocerlos como sujetos de derechos para efectos del régimen transicional o establecer una categoría especial exclusivamente ambiental. Cada alternativa tendría consecuencias constitucionales, legales y competencias distintas.

Esta indeterminación no puede considerarse un asunto meramente procedimental, pues de ella depende determinar qué régimen jurídico se pretende modificar, qué autoridades serían competentes y que tipo de ley sería la indicada para tramitar tales disposiciones.

2.2. Persisten vacíos sustanciales sobre el daño, la acreditación y la representación

Por otra parte, el proyecto presenta vacíos sustanciales en la definición de las categorías jurídicas que pretende crear y, especialmente, en la determinación de las consecuencias jurídicas que se derivarían de su reconocimiento.

En particular, el articulado incorpora conceptos como daño físico, ambiental, ecológico, cultural y simbólico, sin establecer su concepto y/o alcance. La indeterminación resulta aún mayor cuando el artículo 3 contempla un universo amplio de posibles afectados y señala expresamente que la enumeración realizada *no constituye un listado taxativo*, lo que impide establecer con certeza el ámbito material de aplicación de la iniciativa y, por tanto, delimitar cuáles animales, especies, ecosistemas, territorios o afectaciones quedarían comprendidos dentro de la nueva categoría jurídica.

Asimismo, aunque el artículo 5 contempla la posibilidad de que personas naturales y jurídicas, organizaciones, comunidades étnicas, comunidades pescadoras, campesinas y entidades territoriales soliciten la acreditación de animales y ecosistemas como víctimas, no establece quién los representa jurídicamente, cuáles son las facultades de dicha representación, ante qué autoridad debe ejercerse ni cuáles son sus efectos procesales. Tampoco determina cómo se resolverían eventuales controversias entre distintos sujetos que pretendan actuar en representación del mismo animal o ecosistema.

Esta omisión adquiere especial importancia porque el reconocimiento de la calidad de víctima dentro de un régimen de justicia transicional no tiene un carácter meramente declarativo, sino que está asociado a derechos de participación, información, verdad, justicia y reparación. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que:

2. It is noted that the accounting department is responsible for the preparation and presentation of financial statements to the management and the board of directors.

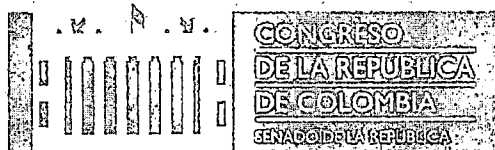
3. The document also highlights the need for the accounting department to maintain a high level of transparency and to provide timely and accurate information to the management.

4. The accounting department is also responsible for the identification and management of financial risks and for the implementation of internal controls to prevent fraud and misstatement.

5. The document further states that the accounting department should maintain a strong working relationship with the internal audit function to ensure the effectiveness of the internal control system.

6. It is also noted that the accounting department should maintain a high level of communication with the external auditors to ensure the accuracy and reliability of the financial statements.

7. The document concludes by stating that the accounting department is a key component of the organization's financial management system and that its performance is critical to the success of the organization.



Como garantía para las víctimas, luego de la violación inicial de sus derechos, el proceso judicial pretende la reivindicación del bien lesionado y el restablecimiento de las posiciones afectadas por la comisión del ilícito, que, se insiste, no se limitan a la indemnización económica del daño causado sino que incluyen una reparación integral y facetas del derecho a la verdad, entre otras, dirigidas a la re dignificación de la persona. El derecho a la justicia, en concreto, exige la existencia de recursos judiciales efectivos, en el marco de los cuales las víctimas puedan denunciar y participar; que sean tramitados en plazos razonables. (Sentencia C-538 de 2019)

En ese orden de ideas, si el proyecto pretende extender estas consecuencias a animales y ecosistemas, resulta indispensable establecer previamente las reglas que permitan hacer efectivos tales derechos y determinar quién estaría legitimado para ejercerlos.

2.3. Las medidas de reparación continúan siendo abiertas y sus costos indeterminados

El artículo 4 reconoce a los animales y ecosistemas el derecho a la “reparación integral”, expresión que dentro del ordenamiento jurídico colombiano tiene un contenido jurídico específico y no meramente declarativo. En el régimen de víctimas, comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individuales, colectivas, materiales, morales y simbólicas.

El derecho a la reparación excede la connotación indemnizatoria y de contenido económico. Este comprende, de manera integral, un conjunto de medidas, así: (i) de restitución, (ii) de indemnización, (iii) de rehabilitación y (iv) de satisfacción. (...) El componente de restitución exige, de ser viable, el retorno a la situación existente al momento anterior a la violación; el componente de la indemnización, apropiada y proporcional a la gravedad y a las circunstancias del caso, implica el resarcimiento económico del daño cuantificable; el componente de rehabilitación incluye la atención médica, psicológica, jurídica y social que se requiera; y, como parte del componente de satisfacción, se incluye el derecho a la verdad. (Sentencia C-538 de 2019)

Por ello, el proyecto debe precisar si pretende remitirse al contenido de la Ley 1448 de 2011, modificarlo o establecer un régimen autónomo de reparación aplicable a animales y ecosistemas. Esta definición resulta indispensable para determinar tanto el alcance de los derechos que se pretenden reconocer como las obligaciones específicas que asumirá el Estado en su rol de garante.

La eventual modificación del artículo 4 para establecer que la reparación tendrá un carácter exclusivamente simbólico y ecológico y que no dará lugar a indemnizaciones reduce el alcance de la obligación inicialmente prevista, pero no resuelve la cuestión jurídica de fondo.

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

Mientras el proyecto mantenga el reconocimiento de animales y ecosistemas como "víctimas" y les atribuya un derecho a la reparación, continúa siendo necesario determinar cuál es el régimen jurídico aplicable, cuáles son los derechos que se derivan de dicha condición, el alcance de estos y qué autoridad debe garantizarlos.

Además, incluso una reparación que se limite a dimensiones simbólicas, ecológicas, culturales o de restauración puede generar obligaciones materiales para el Estado. Los Planes de Reparación Colectiva consagrados en la Ley 1448 de 2011, los cuales concretan y ejecutan medidas de reparación colectiva que requieren la articulación institucional, la definición de responsables, cronogramas y recursos para su implementación. Estas medidas se materializan mediante proyectos y acciones que demandan asignaciones presupuestales e inversión pública, según su naturaleza y alcance. Por ello, la ausencia de una indemnización directa no significa que las medidas de reparación sean fiscalmente neutras ni que puedan implementarse sin recursos.

Frente a esto último, tampoco se cuenta, a la fecha, con los conceptos técnicos y financieros de las entidades competentes que permitan establecer con suficiente certeza el impacto fiscal de la iniciativa, los ajustes institucionales y presupuestales que serían necesarios para su implementación, ni su compatibilidad con los sistemas y mecanismos actualmente existentes.

En particular, la ausencia de un concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público impide contar con una valoración oficial sobre el costo de las nuevas obligaciones y sus posibles fuentes de financiación. A su vez, resulta necesario conocer la posición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto de la viabilidad técnica e institucional de las medidas de caracterización, restauración y conservación previstas, así como del alcance de las nuevas obligaciones que se asignarían a las autoridades ambientales.

De igual manera, el Ministerio de Justicia y del Derecho debe pronunciarse sobre la compatibilidad de la iniciativa con el régimen de justicia transicional, la Ley 1957 de 2019, la Ley 1448 de 2011 y las competencias de la JEP, particularmente frente a la creación de una nueva categoría de víctimas y su eventual articulación con los mecanismos de justicia restaurativa ya existentes.

III. EL PROYECTO NO ACREDITA SU IMPACTO FISCAL NI LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS OBLIGACIONES QUE CREA

El proyecto genera obligaciones permanentes para diferentes entidades del Estado relacionadas con la caracterización y documentación de las afectaciones, la acreditación de animales y ecosistemas como víctimas, la memoria histórica, la formulación de planes de reparación, la restauración y conservación ambiental, así como el seguimiento y ejecución de las medidas adoptadas. Sin embargo, ni el articulado ni la exposición de motivos contienen

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...



una estimación suficiente del costo asociado a estas obligaciones ni identifican las fuentes de financiación necesarias para atenderlas.

El artículo 11 se limita a establecer que la implementación de la iniciativa deberá sujetarse a la programación del gasto prevista en las leyes orgánicas de presupuesto y guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Esta cláusula, sin embargo, no sustituye el análisis de impacto fiscal exigido por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ni permite determinar cuánto costarán las medidas propuestas, qué entidades deberán asumirlas, durante qué periodo y con cargo a qué apropiaciones presupuestales.

El problema se profundiza porque el proyecto no establece un universo determinado de sujetos ni de afectaciones susceptibles de reparación. El artículo 3 señala expresamente que la enumeración de animales, ecosistemas y demás elementos de la naturaleza afectados no constituye un listado taxativo, mientras que el artículo 6 establece medidas de reparación que tampoco se encuentran completamente delimitadas. En consecuencia, no existe una base objetiva que permita establecer el número potencial de casos, la naturaleza de las intervenciones requeridas ni su costo. Incluso si se acogiera la propuesta de limitar la reparación a dimensiones simbólicas, ecológicas o restaurativas y excluir indemnizaciones, estas medidas siguen generando costos públicos asociados a la identificación y acreditación de los daños, elaboración de planes, realización de actos de memoria, restauración, conservación, seguimiento y ejecución.

La magnitud de estas obligaciones tampoco pueden interpretarse de forma aislada al estado actual del sistema de reparación de víctimas. De acuerdo con el sexto informe del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, publicado en julio de 2026, más de 10,2 millones de personas se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas y más de 8 millones permanecen pendientes de indemnización. El informe advierte que, al ritmo actual de ejecución, **se requerirían aproximadamente 62 años para atender a la totalidad de las víctimas pendientes.** A su vez, la Contraloría General de la República ha estimado en \$303,9 billones el costo de reparar el universo actual de víctimas durante el periodo 2025-2031.

La insuficiencia de recursos también se evidencia dentro de la propia justicia transicional. En septiembre de 2025, la JEP solicitó al Gobierno y al Congreso \$121.858 millones para ejecutar las primeras sentencias restaurativas contra comparecientes de las FARC-EP y de la Fuerza Pública, al considerar insuficiente la asignación inicial de aproximadamente \$20.000 millones. Entre las líneas de intervención para las cuales se requerían recursos se encontraban precisamente medio ambiente, naturaleza y territorio, así como memorialización y reparación simbólica.

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

Estos antecedentes evidencian que incluso las obligaciones restaurativas actualmente existentes enfrentan restricciones presupuestales significativas. Bajo este orden de ideas, la creación de un nuevo universo de sujetos susceptibles de reconocimiento y reparación exige, como mínimo, una delimitación clara de su alcance y una estimación de sus costos.

En estas condiciones, antes de imponer nuevas obligaciones permanentes al Estado resulta indispensable determinar qué se pretende reparar, quiénes serían los destinatarios, qué medidas concretas se adoptarían, durante cuánto tiempo y con qué recursos se financiarían. La remisión genérica a la disponibilidad presupuestal no responde ninguno de estos interrogantes y, por el contrario, deja abierta una obligación cuyo alcance institucional y fiscal no puede determinarse razonablemente con el texto propuesto.

IV. EL PROYECTO FALLA EN IDENTIFICAR UN VACÍO NORMATIVO QUE ACREDITE SU NECESIDAD

Aunque la finalidad de proteger y restaurar la naturaleza es un fin jurídicamente legítimo, el proyecto no demuestra que para alcanzarlo sea necesario crear, mediante una ley ordinaria, una nueva categoría de víctimas para los animales, especies y ecosistemas en el marco del conflicto armado. El ordenamiento jurídico vigente ya dispone de instrumentos constitucionales, legales y jurisdiccionales que permiten abordar las afectaciones ambientales, territoriales y ecológicas producidas en el marco del conflicto.

En particular, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) cuenta, dentro del marco constitucional establecido por el Acto Legislativo 01 de 2017 y desarrollado por la Ley 1957 de 2019, con competencias para adoptar medidas de carácter restaurativo orientadas a reparar los daños ocasionados por los hechos sometidos a su conocimiento. Estas herramientas permiten incorporar medidas relacionadas con el territorio, el ambiente, la recuperación de ecosistemas, la protección de fuentes hídricas y la restauración de espacios afectados por el conflicto, siempre dentro del marco de las competencias de la jurisdicción y de los proyectos restaurativos que se definan en cada caso.

Dentro de este sistema se encuentran los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador-Restaurador (TOAR), que constituyen mecanismos mediante los cuales los comparecientes pueden desarrollar actividades dirigidas a contribuir materialmente a la reparación de los daños ocasionados. Su relevancia para esta iniciativa es evidente, pues los TOAR pueden comprender actividades con impacto directo sobre territorios y ecosistemas afectados, de manera que la restauración ambiental no requiere necesariamente convertir al ecosistema o al animal afectado en titular de la condición jurídica de víctima.

Debe resaltarse, además, que los TOAR forman parte del desarrollo normativo del régimen de justicia transicional, cuyo marco constitucional fue establecido por el Acto Legislativo 01

1. The first part of the report
describes the general situation
of the country and the
state of the economy.

2. The second part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

3. The third part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

4. The fourth part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

5. The fifth part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

6. The sixth part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

7. The seventh part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

8. The eighth part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

9. The ninth part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

10. The tenth part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

11. The eleventh part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

12. The twelfth part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

13. The thirteenth part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

14. The fourteenth part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.

15. The fifteenth part of the report
describes the state of the
economy and the state of the
economy.



de 2017 y desarrollado, entre otras disposiciones, por la Ley 1957 de 2019, ley estatutaria de la JEP. Esta distinción resulta fundamental. Una cosa es que el legislador ordinario adopte medidas de protección ambiental o establezca mecanismos de coordinación entre autoridades para fortalecer la restauración de ecosistemas afectados por el conflicto; y otra sustancialmente diferente es que cree una nueva categoría general de víctimas y pretenda integrarla al régimen de justicia transicional, con los derechos, procedimientos y mecanismos de reparación asociados a dicha condición. Lo segundo incide directamente sobre la estructura y funcionamiento de un sistema cuyo marco jurídico tiene fundamento constitucional y estatutario.

La propia actuación de la JEP demuestra que no existe un vacío absoluto que impida reconocer y abordar jurídicamente las afectaciones sufridas por territorios y naturaleza en el contexto del conflicto. Un ejemplo particularmente relevante es el reconocimiento efectuado en el Caso 02 respecto del territorio Katsa Su del pueblo Awá, en el que la jurisdicción reconoció la dimensión territorial y colectiva de las afectaciones sufridas por la comunidad y abordó la relación inseparable entre el territorio, la identidad cultural y los derechos colectivos del pueblo indígena.

Este precedente es importante precisamente porque evidencia que la protección y restauración de la naturaleza puede incorporarse a la justicia transicional sin que ello implique establecer una regla general conforme a la cual cualquier animal, especie o ecosistema afectado deba adquirir automáticamente la condición de víctima. La protección del territorio y de sus componentes naturales puede articularse con los derechos de las comunidades afectadas y con las obligaciones restaurativas de los responsables, atendiendo a las particularidades de cada caso y a las competencias constitucionales de la jurisdicción.

De igual manera, la existencia de estos mecanismos permite distinguir entre la protección del ambiente como objeto de medidas de restauración y el reconocimiento de un sujeto como víctima dentro de la justicia transicional. La primera puede dar lugar a obligaciones de restauración, conservación o recuperación ambiental sin que necesariamente exista una nueva titularidad de derechos propia del régimen de víctimas. El proyecto, sin embargo, parte de la creación de esta última categoría sin demostrar por qué los instrumentos existentes resultarían insuficientes.

En ese sentido, la iniciativa no identifica una competencia que actualmente no pueda ejercer la JEP, una medida restaurativa que el ordenamiento no permita adoptar o un daño ambiental que carezca de mecanismos jurídicos para ser atendido. Por el contrario, propone solucionar una problemática que ya cuenta con herramientas dentro del sistema de justicia transicional mediante la creación de una categoría jurídica nueva, cuyo alcance, representación, procedimiento y efectos tampoco quedan suficientemente definidos.

and it is not possible to find any other evidence of the same kind. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place.

The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place.

The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place.

The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place.

The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place.

The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place.

The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place. The only evidence of the same kind is the one which is found in the same place.

La cuestión no consiste, entonces, en negar la posibilidad de reparar o restaurar los daños ambientales ocasionados por el conflicto. El punto es que la restauración ambiental no exige necesariamente la creación de una categoría autónoma y general de víctimas, y el proyecto no demuestra que esa modificación estructural sea indispensable para alcanzar el objetivo que persigue.

Por tanto, al no acreditar la existencia de un vacío normativo que haga necesaria la creación de esta nueva categoría, el proyecto resulta, en los términos propuestos, redundante e innecesario. Más aún, al pretender incorporar esa categoría dentro del ámbito de la justicia transicional mediante una ley ordinaria, la iniciativa corre el riesgo de alterar un régimen de competencias y mecanismos restaurativos cuyo fundamento se encuentra en normas de jerarquía constitucional y estatutaria, sin justificar suficientemente la necesidad, alcance y compatibilidad de dicha modificación.

V. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La Comisión Accidental permitió identificar que las diferencias frente al Proyecto de Ley No. 012 de 2025 Senado no se limitan a aspectos de técnica legislativa o de redacción, sino que recaen sobre cuestiones estructurales relacionadas con su adecuación constitucional, la reserva de ley, la distribución de competencias, su articulación con el régimen de justicia transicional, el alcance jurídico de la reparación y las obligaciones fiscales que podría generar. En particular, el proyecto continúa:

- Creando mediante una ley ordinaria una nueva categoría de víctimas dentro del régimen del conflicto armado;
- Atribuyendo a animales, especies y ecosistemas derechos y prerrogativas propias del régimen de justicia transicional, sin definir adecuadamente sus efectos jurídicos;
- Estableciendo una articulación con las competencias de la JEP que no se encuentra suficientemente delimitada y que podría incidir en un régimen de naturaleza constitucional y estatutaria;
- Utilizando la categoría de “reparación integral” sin determinar su alcance, contenido y régimen jurídico aplicable;
- Estableciendo medidas de reparación potencialmente abiertas respecto de un universo de afectados que el propio proyecto declara no taxativo;
- Sin establecer un régimen suficiente de acreditación, legitimación, representación y participación procesal de los animales y ecosistemas a los que pretende atribuir la condición de víctima; y
- Sin cuantificar adecuadamente el impacto fiscal de las nuevas obligaciones ni identificar las fuentes de financiación necesarias para su implementación.

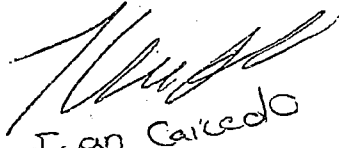
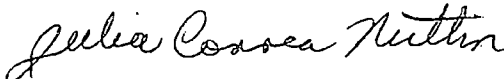
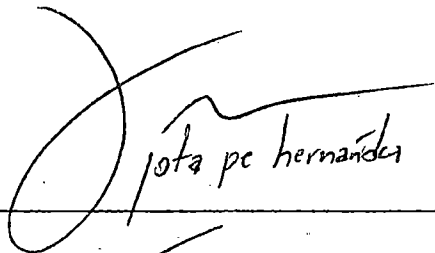
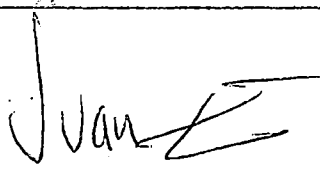
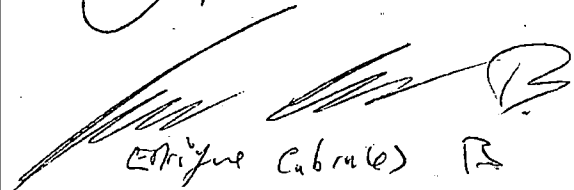
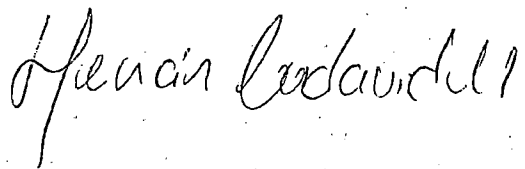


A estos reparos se suma que, a la fecha del análisis de la Comisión Accidental, **no se cuenta con los conceptos técnicos, jurídicos y fiscales de las entidades competentes que permitan determinar la viabilidad integral de la iniciativa**, los ajustes que eventualmente serían necesarios para su implementación y su compatibilidad con los sistemas institucionales y mecanismos de reparación actualmente existentes.

En consecuencia, los integrantes de la Comisión Accidental que suscriben el presente informe consideran que las modificaciones discutidas no subsanan los reparos estructurales advertidos ni permiten superar las incertidumbres jurídicas, institucionales y fiscales que presenta la iniciativa.

Por estas razones, recomendamos a la Plenaria del Senado de la República el archivo del Proyecto de Ley No. 012 de 2025 Senado, en los términos de las consideraciones desarrolladas en el presente informe.

Cordialmente,

 Juan Carcedo	 Julia Correa Nuthin
 Jota pe Hernandez	 Juan E.
 Enrique Cabrales R	 MARC
 Hector Cardona	

