

**LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES
ADMINISTRATIVAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO**

**UN ANÁLISIS DEL ALCANCE RESTRINGIDO DE LAS LEYES 5 DE 1972, 84 DE
1989 Y 1774 DE 2016**

CAMILO FERNANDO SUÁREZ ORTEGA

**FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
SEDE BUCARAMANGA
2023**

**LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES
ADMINISTRATIVAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO**

**UN ANÁLISIS DEL ALCANCE RESTRINGIDO DE LAS LEYES 5 DE 1972, 84 DE
1989 Y 1774 DE 2016**

CAMILO FERNANDO SUÁREZ ORTEGA

Tesis para obtener el título de Magíster en Derecho

**DOCENTE ASESORA:
MARÍA DEL ROSARIO SANTOS DE AGUIRRE**

**FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
SEDE BUCARAMANGA
2023**

DEDICATORIA

Para Nacho, quien inspiró mi consideración hacia los demás animales. Gracias por permanecer a mi lado en las innumerables madrugadas de escritura que permitieron crear esta investigación. Partiste mientras se construían las conclusiones, pero sigues presente en mí y en el corazón de toda la familia. Ahora estarás por siempre aquí también, en este cúmulo de palabras.

TABLA DE CONTENIDO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
INTRODUCCIÓN	3
1. LEY 5 DE 1972: EL PRIMER INTENTO DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES A TRAVÉS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.....	6
1.1. Contexto histórico e introducción: la religión y la utilidad en la protección animal.....	6
1.2. Animales sujetos de protección: ¿quiénes son los útiles?	8
1.3. Las Juntas Defensoras de Animales: naturaleza, composición y funciones.	10
1.4. Decreto Reglamentario No. 497 de 1973: contradicciones y grados de protección ...	12
1.4.1. La presunta corrección a la expresión “útiles”: error de interpretación de jerarquía normativa y el alcance de la potestad reglamentaria.	13
1.4.2. Animales de tracción y de consumo: diferencias en el grado de protección.....	16
1.5. La composición de las Juntas Defensoras de Animales: variación por los regímenes constitucionales.....	21
1.6. El rol de las alcaldías dentro de las Juntas Defensoras de Animales	25
1.6.1. Contexto y naturaleza de las alcaldías durante la Constitución Política de 1886.....	25
1.6.2. La creación de las Juntas: la desatención de las alcaldías	27
1.6.3. La facultad sancionatoria de las alcaldías: dificultades durante el periodo 1972 – 1989. 31	
1.6.3.1. El procedimiento sancionatorio y las competencias de las alcaldías: dudas y antinomia.	32
1.6.3.2. Las multas: de la insignificancia del maltrato y sus efectos en la coacción	37
1.7. Comentarios preliminares	40
2. LEY 84 DE 1989 – ESTATUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES: UN INTENTO DE PROTECCIÓN CONTRARIADO (1989 – 2015).....	43
2.1. Contexto histórico e introducción: de la utilidad a criterios más amplios.....	43
2.2. Animales sujetos de protección: supresión de la utilidad	46
2.3. Objeto de la norma y conductas constitutivas de maltrato animal	48
2.4. Excepciones al maltrato animal	51
2.4.1. Las actividades de entretenimiento humano: permanencia condicionada.....	52
2.4.2. Las actividades de caza: limitación de una clase y la segunda presencia de una antinomia.	54
2.4.3. Las actividades científicas de experimentación: insuficiencia y actitud inactiva.	58
2.4.4. Intervención de las autoridades administrativas competentes en las actividades exceptuadas de maltrato	61
2.5. De cosas a albergues para la fauna: una tenue y débil obligación de prevención al maltrato	63
2.6. Las sanciones: alcance y el problema reincidente del monto.....	70

2.6.1. La limitación de la libertad personal: de la autoridad en beneficio del Estado a las garantías de dignidad humana	71
2.6.2. La sanción pecuniaria: una dificultad en las normas de protección animal	74
2.7. Autoridades competentes: un problema más del régimen constitucional.....	78
2.7.1. Un vacío de competencias: de la tutela administrativa a los principios de descentralización y autonomía	78
2.7.2. Conocimiento de las contravenciones por maltrato animal: ¿competencia de los jueces penales?.....	81
2.8. Procedimiento sancionatorio: del derecho penal de policía al derecho administrativo policial.....	84
2.9. Comentarios preliminares	92
3. LEY 1774 DE 2016: UNA REFORMA INSUFICIENTE DE LA LEY 84 DE 1989	96
3.1. Antecedentes históricos.....	96
3.1.1. La Constitución Política de 1991 y los animales: la intervención de las Altas Cortes.	96
3.1.2. Contexto de la Ley: expedición con el reconocimiento de fallos previos.	99
3.2. El reconocimiento legal de la sintiencia en los animales: incidencias en el ordenamiento jurídico	103
3.3. Los principios de protección animal y el florecimiento: un elemento de cambio.....	106
3.4. La tipificación del maltrato animal: simbología, ineficacia y competencias.....	109
3.5. El procedimiento sancionatorio por maltrato animal: dos interpretaciones	113
3.5.1. Una interpretación exegética: la continuación del problema.	115
3.5.2. Una interpretación histórica y teleológica: la respuesta al problema	117
3.6. Comentarios preliminares	124
CONCLUSIONES.....	128
REFERENCIAS	134

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Animales útiles según la Ley 5 de 1972	9
Tabla 2. Maltrato a los animales según el Decreto No. 497 de 1973.....	12
Tabla 3. Monto de las multas mínimas y máximas de la Ley 5 de 1972 durante la década del 70 y el 80.....	38
Tabla 4. Excepciones al maltrato animal e intervención de las autoridades administrativas en ellas	62
Tabla 5. Monto de la sanción máxima general contenida en el Estatuto a través del tiempo	75
Tabla 6. Monto de las multas en procedimientos administrativos sancionatorios	76
Tabla 7. Principios en la Ley 84 de 1989 y la Ley 1774 de 2016: equivalencias.....	106

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Grado de protección de los animales en la Ley 5 de 1972 y su decreto reglamentario atendiendo al tipo de utilidad.....	20
Ilustración 2. Potestades ejecutivas en la Constitución Política de 1886 para el nombramiento de gobernadores y alcaldes.....	26
Ilustración 3. Fauna callejera en Colombia para el año 2016 en cuatro ciudades principales del país.....	67
Ilustración 4. Cambios a través del tiempo del procedimiento sancionatorio por maltrato animal.	91
Ilustración 5. Línea del tiempo final del procedimiento sancionatorio animal.....	123

RESUMEN GENERAL DE TRABAJO DE GRADO

TITULO: LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO: UN ANÁLISIS DEL ALCANCE RESTRINGIDO DE LAS LEYES 5 DE 1972, 84 DE 1989 Y 1774 DE 2016

AUTOR(ES): Camilo Fernando Suárez Ortega

PROGRAMA: Maestría En Derecho

DIRECTOR(A): María del Rosario Santos de Aguirre

RESUMEN

El presente trabajo de investigación identifica por qué las principales normas de protección animal en Colombia —Leyes 5 de 1972, 84 de 1989 y 1774 de 2016—, en las que intervienen autoridades administrativas, tienen un alcance restringido y su implementación ha atravesado por múltiples dificultades, tal como ha sido señalado por la Corte Constitucional. Para ello realiza en cada uno de los capítulos un análisis de los componentes teóricos de las referidas normas, tales como tipos de animales protegidos, comportamientos prohibidos que garantizan la protección, excepciones a la protección, entre otros. Posteriormente y en un segundo momento, caracteriza las competencias de las autoridades administrativas en las normas a la luz de la Constitución Política de 1991 y el ordenamiento jurídico colombiano vigente. Por último, al final de los capítulos se relacionan los resultados hallados, señalando expresamente los motivos que inciden en la aplicación de las normas. Sumado a ello, la investigación cuenta con un apartado de conclusiones generales, en donde se discuten los hallazgos de las tres normas.

PALABRAS CLAVE:

Derecho animal, autoridades administrativas, ineficacia jurídica.

V° B° DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO

GENERAL SUMMARY OF WORK OF GRADE

TITLE: THE PROTECTION OF ANIMALS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES IN THE COLOMBIAN LEGAL SYSTEM: AN ANALYSIS OF THE RESTRICTED SCOPE OF LAWS 5 OF 1972, 84 OF 1989 AND 1774 OF 2016.

AUTHOR(S): Camilo Fernando Suárez Ortega

FACULTY: Maestría En Derecho

DIRECTOR: María del Rosario Santos de Aguirre

ABSTRACT

This research work identifies why the main animal protection norms in Colombia —Law 5 of 1972, 84 of 1989 and 1774 of 2016—, in which administrative authorities intervene, have a restricted scope and their implementation has gone through multiple difficulties, as has been pointed out by the Constitutional Court. For this purpose, in each of the chapters, it performs an analysis of the theoretical components of the referred norms, such as types of protected animals, prohibited behaviors that guarantee protection, exceptions to protection, among others. Subsequently and in a second moment, it characterizes the competencies of the administrative authorities in the norms in the light of the 1991 Political Constitution and the Colombian legal system in force. Finally, at the end of the chapters, the results found are listed, expressly pointing out the reasons that affect the application of the norms. In addition, the research includes a section of general conclusions, where the findings of the three norms are discussed.

KEYWORDS:

Animal law, administrative authorities, legal ineffectiveness.

V° B° DIRECTOR OF GRADUATE WORK

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La relación entre el hombre¹ y los animales no humanos —en adelante animales— ha estado marcada, a través de la historia, por la ambivalencia y ambigüedad de sentimientos del primero respecto a las diferentes especies, al autoproclamarse el ser dominante del planeta. Esto ha provocado que, en diferentes épocas, los ordenamientos jurídicos hayan regulado la correlación entre los seres humanos y los animales bajo una idea de subordinación. Las normas han dejado claro que estos, siendo incapaces de razonar y emitir juicios, deben estar bajo el control y tutela de las personas (Roa, 2018).

Sin embargo, tal visión antropocéntrica y cosificadora ha venido sufriendo cambios. La bioética, las ciencias naturales, la filosofía, entre otros campos del conocimiento, han logrado demostrar que los animales son seres sintientes (Londoño, 2017). Lo anterior, sumado a la cultura revolucionaria en favor de los animales, han llevado al derecho a evolucionar conforme a ello. Con todo, esta discusión va más allá de tal clasificación. Desde los años setenta del siglo XX, dos textos de enorme relevancia, como “*Should Trees Have Standing?*” de Christopher Stone y “Liberación Animal” de Peter Singer, han abogado por una tradición filosófica encaminada a reivindicar el valor de los animales como sujetos de derechos (Berriain, 2009).

Estas tesis modernas han favorecido un cambio de paradigma y han permitido hablar de una nueva subdivisión jurídica: el Derecho Animal, el cual puede ser definido como el conjunto de teorías, principios y normas destinadas a brindar una protección jurídica al animal de especie distinta a la del ser humano, promoviendo y procurando su bienestar y protección (Villadangos, 2016). Producto de tal concepción, que supera los criterios clásicos del pensamiento del derecho, centrados únicamente en provecho del hombre, se generan desafíos que deben ser afrontados por la sociedad y el Estado mediante sus distintas formas de poder.

Específicamente para nuestro caso, desde el año 2016 Colombia se convirtió en uno de los países que reconocen a los animales como seres sintientes. No obstante, en nuestro ordenamiento desde el año 1972 se pretende proteger de los malos tratos a los animales. La Ley 5 del referido año creó las Juntas Defensoras de Animales, las cuales, conjunto con las alcaldías municipales, se encargaron de promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, evitar actos de crueldad y el abandono injustificado de estos. Sin embargo, para el año 2016, la referida ley carecía de fuerza coactiva y presentaba un alto grado de desconocimiento por parte de las autoridades (Procuraduría General de la Nación, 2016).

Sumado a lo anterior, en el año 1989 se expidió la norma base de la protección animal en Colombia: el Estatuto de Protección Animal². Mediante esta se desarrollaron los principios de bienestar, protección y respeto animal, creando una serie de contravenciones tendientes a castigar a quienes maltratan a estos seres sintientes. Pese a ello, tal Estatuto ha tenido un

¹ Entendido bajo su definición de ser animado racional, varón o mujer.

² A través de la Ley 84 de 1989.

alcance restringido y su implementación ha atravesado por múltiples dificultades (Corte Constitucional, C-467 de 2016). Posteriormente, mediante la Ley 1774 de 2016 se le dio la calidad de seres sintientes a los animales, se modificaron aspectos relacionados al procedimiento sancionatorio por maltrato animal, entre otros aspectos. Aun así, en un reciente estudio de la aplicación de esta última norma, se determinó que de un total de 1101 municipios, solamente el 2% de ellos ha impuesto contravenciones por maltrato animal en virtud de la Ley 84 de 1989 (Congreso de la República, 2020).

Vale destacar que el ordenamiento colombiano promulgó las tres normas señaladas bajo la consideración de que la administración pública era el órgano esencial que podía hacer uso de sus competencias para que no se materializaran formas de maltrato. Para ello, por ejemplo, le otorgó facultades para la imposición de sanciones, con el fin de que estas sirvieran como un instrumento preventivo gracias al carácter persuasivo de las multas. Sin embargo, los procesos respectivos sancionatorios no son adelantados por las autoridades competentes (Serrano, 2015). Tal incapacidad de protección generó que el legislador considerara “urgente”³ tipificar conductas penales para el maltrato animal, adhiriendo así un órgano más para el amparo de estos seres: la jurisdicción penal. Apreciación que en cierta medida estuvo en contravía del principio de última ratio penal⁴, pues se acudió a esta rama del derecho sin intentar atender a los errores estructurales de las leyes en las que intervenían las autoridades administrativas.

La referida incapacidad sancionatoria de la administración genera actualmente consecuencias incluso en el derecho constitucional. Este último, con el paso del tiempo, ha conocido de un número significativo de acciones constitucionales presentadas por ciudadanos en representación de animales, en lo que se busca la protección de sus intereses. Un caso altamente conocido es el del “Oso Chucho”, a quien la Corte Suprema de Justicia le concedió un *habeas corpus*, pues esta Alta Corte consideró —en un primer momento— que los animales como seres sintientes están legitimados para exigir, por conducto de cualquier ciudadano, la protección de su integridad física, cuidado o reinserción a su hábitat natural (Corte Suprema de Justicia, 2017).

En suma, la falta de capacidad de la administración, desde el año 1972, para la protección y garantía de los derechos de los animales, ha provocado que diferentes áreas del derecho —que de por sí se encuentran saturadas en su respectiva jurisdicción— tengan competencias sobre temas relacionados con la protección animal. Es por ello por lo que, estudiando las principales normas de protección animal en Colombia, en las que intervienen autoridades administrativas, se busca: (i) identificar los componentes y alcances de tales normas; (ii) caracterizar las funciones de las autoridades administrativas en materia de protección animal; (iii) identificar las razones por las cuales su alcance es restringido; y (iv) proponer fórmulas para superar esta problemática.

³ Tal expresión es utilizada en la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 087 de 2014, “por medio del cual se modifica la Ley 84 de 1989, se modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”, el cual finalmente se convertiría en la Ley 1774 de 2016.

⁴ Según este principio el derecho penal es el último instrumento al que la sociedad debe recurrir para proteger bienes jurídicos (Rodríguez R. C., 2008).

INTRODUCCIÓN

Hay salvajes que se apoderan de este perro, que tan sobradamente supera al hombre en fidelidad y amistad, lo clavan a una mesa y lo despedazan vivo para mostrar sus venas mesentéricas. Contéstame, mecanicista, ¿es que la naturaleza ha dispuesto todos los resortes sensoriales en este animal con el fin de que no sienta? (Singer citando a Voltaire, 1975, p. 233)

A pesar de que a lo largo del tiempo las normas han fortalecido la relación asimétrica que existe entre los seres humanos y animales, esto no se ha presentado de forma uniforme siempre. Por ejemplo, la civilización egipcia tenía leyes que protegían de forma especial a los felinos, quienes nunca fueron utilizados como alimento incluso en las épocas de hambruna. De igual modo se destaca la civilización babilónica, que en el Código de Hammurabi sancionaba a los agricultores que imponían cargas muy pesadas a los animales del campo (Roa, 2018). No obstante, las normas que predominaban eran las que veían a la fauna como meros objetos que podían ser parte del patrimonio de una persona.

En tal sentido, las primeras normas que acogieron visiones y planteamientos filosóficos de la época —en cuanto a la sintiencia animal— tienen su origen en Inglaterra. Allí en el año 1800 se intentó promulgar la primera ley que prohibía la corrida de toros, aunque finalmente fue rechazada. Además, tan solo veintidós años después de esto, el Parlamento Inglés sancionó la Ley contra el tratamiento cruel del ganado⁵, en la que se sancionaba el accionar de personas que sin motivo alguno golpeaban a caballos, yeguas, asnos, ovejas, entre otros animales (Roa, 2018). Sin embargo, el camino para la promulgación de tal norma no fue fácil, sobre todo para el parlamentario Richard Martin —autor del proyecto de ley—:

Cuando Alderman C. Smith sugirió que se debería proteger a los asnos, se produjeron tales estallidos de risa que el enviado de *The Times* apenas pudo oír lo que se decía. Cuando el presidente repitió esta propuesta, las risas se intensificaron. Otro miembro dijo que Martin pronto empezaría a legislar para perros, lo que originó un nuevo estallido de júbilo, y un grito de “¡Y gatos!” provocó convulsiones en toda la Cámara (Singer, 1975, p. 236).

El camino colombiano en esta materia también sería difícil de trazar. La primera referencia a los animales en el ordenamiento jurídico nacional, después de que se diera la independencia del país, data de 1837. El Código Penal de este año trataba a los animales únicamente desde dos vertientes: como objetos⁶ y desde el peligro que revestían⁷. Por tal motivo, para esta época los animales tenían relevancia únicamente si hacían parte del patrimonio de las personas o si estos se encontraban a su cuidado —tal como ocurría en la mayor parte de los países—.

⁵ “Cruel Treatment of Cattle Act”.

⁶ Mediante el artículo 890 se declaraba que quien matare a caballerías o alguna cabeza de ganado sufriría arresto y multa.

⁷ El artículo 690 establecía que los dueños de perros u otros animales peligrosos serían castigados por los daños que ocasionaran estos últimos en otras personas.

Posteriormente, López (2020) rescata que desde el año 1873 a 1886 se vivió en el país un período de tiempo conocido como la “Época Sintiente”, en virtud de la expedición del Código Penal de los Estados Unidos de Colombia de 1873. Lo anterior teniendo en cuenta que en su articulado se tipificaba la conducta realizada por cualquier persona que infringiere dolores en los animales⁸. Este artículo concretamente marcó una pauta en la protección de los animales dentro de nuestro ordenamiento para ese entonces, pues:

- a. era la primera vez que se sancionaba el maltrato animal;
- b. protegía a todos los animales, dado que se refería de manera genérica a ellos mediante la expresión “animal”;
- c. para sancionar no representaba relevancia si el animal hacía parte del patrimonio de una persona; y
- d. se reconocía la característica de la “sintiencia” en el animal.

Sin embargo, esta visión del ordenamiento colombiano cambiaría rápidamente con la Constitución Política de 1886 y el Código Penal de 1890, que no incluyeron ninguna disposición relativa a los animales. Tal concepción jurídica de los animales y su clasificación como bienes muebles, implantada con el Código Civil de 1887, se extendería hasta 1971, considerando que durante este marco de tiempo no existió ningún atisbo de protección a los animales en el ordenamiento. Tal fue el grado de indiferencia que solo existen menciones a los perros a nivel distrital en Bogotá, en el año 1905⁹, en donde se estableció que el aumento de estos y la hidrofobia eran un peligro para la sociedad; y lo referido a la creación de la Sociedad Protectora de Animales en Medellín, a través del Decreto 67 del 27 de junio de 1917 (López, 2020).

Luego de esta época de indiferencia y desde el año 1972, con la promulgación de la Ley 5 del referido año, Colombia pasó a reglamentar las situaciones de maltrato animal a través de un papel importante de la administración. Con esta precitada norma se ordenó la creación de Juntas Defensoras de Animales en todos los municipios del país, las cuales podían solicitar al alcalde de su jurisdicción la imposición de multas por maltrato animal. No obstante, los animales sobre los cuales se podían presentar denuncias eran únicamente los que representaban algún tipo de “utilidad”¹⁰ para el hombre.

De esta manera, se observa que la Ley 5 de 1972 se constituyó en la primera norma nacional del ordenamiento jurídico que otorgaba funciones concretas a las autoridades administrativas sobre protección animal. En el pasado únicamente se consideró que el “*ius puniendi*” se encontraba en el poder judicial mediante los jueces penales. No obstante, producto de diferentes cambios doctrinales y jurisprudenciales, se produce una ruptura en el principio clásico de la

⁸ El artículo 639 del Código referido establecía: “El que infiriere dolores inútiles, innecesarios o excesivos a un animal cualquiera, aun cuando sea para obligarle a moverse o desempeñar algún trabajo a que estuviere destinado pagará una multa de dos a veinte pesos, o sufrirá arresto por uno a ocho días”.

⁹ El Acuerdo 10 del 17 de abril de 1905 establece en sus considerandos: “Que es un peligro para los habitantes de la ciudad el aumento de perros que vagan por las calles; que además son un elemento de desaseo, y que debido a la escasez de agua se han presentado varios casos de hidrofobia”.

¹⁰ El artículo 3 de la Ley 5 de 1972 establece: “Corresponde a las Juntas Defensoras de Animales promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, los maltratamientos el abandono injustificado de tales animales”.

división de poderes, permitiendo así que la administración pública, en determinados eventos, conociera de comportamientos ilícitos (Consejo de Estado, 2013), como ocurre en los casos de maltrato animal.

Con posterioridad la Ley 84 de 1989 constituiría uno de los mayores avances normativos en la protección de los animales. De allí que fuera nombrada como el “Estatuto Nacional de Protección de los Animales”. En este cuerpo normativo se incluyó en el campo de protección a todos los animales¹¹ y se fijó que estos tendrían especial amparo contra el sufrimiento y el dolor. En concreto, se determinaron veintiséis (26) diferentes comportamientos que atentaban en contra de los intereses de los animales y que eran meritorios de sanción. Por ello, con el fin de sancionar estas conductas, se concedió competencia a los alcaldes e inspectores de policía —primera instancia— y a los gobernadores y comisarios de policía —segunda instancia—, para adelantar el procedimiento respectivo.

Más adelante, para encontrar la siguiente norma de relativa importancia sobre protección animal general, en la que tengan interés las autoridades administrativas, se debe acudir a la Ley 1774 de 2016. A través de esta: (i) se otorgó la calidad a los animales como seres sintientes, modificando la concepción establecida en el Código Civil; (ii) se introdujo al Código Penal un nuevo título sobre los delitos contra los animales; y (iii) se modificó apartados de la Ley 84 de 1999, redefiniendo sanciones y aspectos de la competencia y procedimiento para sancionar. Sobre este último aspecto es importante destacar que se incluyeron, en el marco de protección animal, diferentes autoridades¹², con el fin de que estas trabajaran de manera armónica con los inspectores de policía y los alcaldes de la jurisdicción respectiva.

De esta manera, se observa que desde el año 1972 el ordenamiento jurídico colombiano, con el fin de atender a la protección de los intereses de los animales, acude principalmente a autoridades administrativas. Únicamente hasta la Ley 1774 de 2016 se dispuso expresamente el conocimiento de temas relacionados con el maltrato animal a los jueces penales, aduciendo una falta de aplicación las normas. Considerando tales aspectos, la presente investigación estudiará y analizará marco normativo principal de las referidas autoridades en materia de protección animal. De esta manera se buscará ofrecer un diagnóstico jurídico de la situación y las causales por las cuales tales normas no se están cumpliendo o su aplicación es muy restrictiva.

¹¹ El parágrafo del artículo 1 del Estatuto Nacional de Protección de los animales establece que cuando se utiliza la expresión “animal” en la ley se hace referencia a los silvestres, bravíos o salvajes y los domésticos o domesticados, cualquiera que sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o cautividad. Ampliando así el margen de protección de los animales, pues la Ley 5 de 1972 únicamente defendía los intereses de los que se consideraran como “útiles para el hombre”.

¹² Para efectos del trabajo armónico en pro de los intereses de los animales se incluyeron a las siguientes entidades: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

CAPÍTULO I

LEY 5 DE 1972: EL PRIMER INTENTO DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES A TRAVÉS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

1.1. Contexto histórico e introducción: la religión y la utilidad en la protección animal.

Como se señaló en la introducción, previo a la expedición de la Ley 5 de 1972 Colombia vivió un periodo de casi un siglo en el que el bienestar inherente de los animales no resultaba relevante para el legislador, pues no se expidió ninguna norma que buscara su protección. Sin embargo, durante las décadas de los años 60 y 70 surgieron diferentes movimientos alrededor del mundo con el propósito de preservar la naturaleza. En este tiempo se vivieron revueltas juveniles integradas por diferentes perfiles sociológicos, donde convivían pacifistas, feministas, artistas o medioambientalistas, los cuales estaban en contra de la cultura del progreso ilimitado y el consumo jerárquico y patriarcal (Martínez, 2020). La explotación sin controles de la naturaleza, además del maltrato y explotación de los animales, generó una reacción que se observa a día de hoy a través de prácticas políticas y de participación ciudadana que abogan por la defensa y los intereses de estos dos.

Para el caso colombiano, a finales del siglo XX se empezaron a desarrollar debates alrededor de los animales no humanos y la concepción de la diferencia de estos respecto a los seres humanos. Es decir, si las diferencias entre los dos resultaban tan relevantes como para que uno de ellos — animales no humanos— fuera relegado de la cadena de derechos que resulta inherente para el otro por el solo hecho de existir. Adicional a las discusiones sobre este tema, en el país empezó a desarrollarse un evento que en la actualidad se presenta de manera recurrente: las denuncias de maltrato animal. Estas se realizaban en medios de comunicación como la radio o a través de cartas a los periódicos de la época (Roa, 2018). Esto, sumado a la participación política de la Asociación Defensora de Animales – ADA, provocó que en 1965 el Congreso empezara a debatir sobre la temática con el propósito de lograr la expedición de una ley.

El Proyecto de Ley que terminaría con la promulgación de la Ley 5 de 1972 fue adoptado en dos debates, los cuales se dieron el 24 de noviembre de 1965 y el 2 de junio de 1966, aunque el texto final fue aprobado tan solo hasta el 13 de diciembre de 1971. En los debates y la discusión para su aprobación no se profundizó sobre los fundamentos teóricos sobre los derechos de los animales, como podría ser la teoría bienestarista de Jeremy Bentham, sino que sus autores centraron su atención en el enfoque religioso de sentido católico. A los animales se les consideraba seres de creación, por lo que para los creyentes era un deber el conseguir respeto hacia ellos. Tal percepción provenía de las visiones de los patriarcas de la Iglesia Católica, así como de algunos pasajes de la biblia y la historia del Arca de Noé (Jaramillo & Castellanos, 2011).

Al observar la exposición de motivos del Proyecto de Ley presentado, se observa que el señor Fidel Perilla, congresista representante de la ANAPO a partir de las elecciones de 1964 (Daza, 2005), tenía una gran influencia católica:

La existencia de los animales, cuya defensa y protección persigue el proyecto de ley de que se trata, es coetánea con la de los seres humanos. Tuvo ella la misma causa, el mismo autor providencial, idéntico origen y seguramente con destino y finalidad benéfica o útil. La historia nos dice que Dios dedicó un especial [sic] para la creación de todos los animales (...) Los animales, cuya defensa, repito, es el objeto del Proyecto de ley en estudio, desde que participan del beneficio de la vida como a todos nos consta, experimentan como los hombres las mismas sensaciones del dolor y del placer, del hambre y de la sed, dan signos o manifestaciones de amor y de odio (...) se defienden y hacen lo mismo con sus hijos o crías, los alimentan y los abrigan; son susceptibles de educación y domesticación, aún los más salvajes; conviven con nosotros, nos prestan colaboración con nuestras faenas, nos suministran carnes para alimento y sus pieles para nuestro abrigo. Los caballos y los perros, por ejemplo, son los más nobles amigos del hombre, al que hacen objeto de cariño de sus simpatías, hasta lo defienden con celo y con fiereza contra sus enemigos (Perilla, 1965).

Esta visión sobre la importancia de la protección de los animales se da, entre otras razones, por el Estado Confesional que se vivió en Colombia durante los más de 100 años de la vigencia de la Constitución Política de 1886. El Estado nunca se identificó formalmente con la Iglesia Católica, pero se sentía con legitimidad para concederle privilegios teniendo en cuenta que existía un reconocimiento histórico y sociológico de la representatividad mayoritaria de la religión católica en el territorio colombiano (Barroso, 2008). Por ello esta Carta inicialmente en su artículo 40 no permitía el ejercicio de cultos que fueran contrarios a la moral cristiana¹³. Aunque tal disposición sería derogada por el Acto Legislativo 1 de 1936, el artículo 13^o de este último seguiría señalando que se garantizaría la libertad de todos los cultos solo si estos no eran contrarios a la moral cristiana¹⁴.

De esta visión religiosa nace otro apartado que resulta relevante para el análisis histórico de la norma: la visión de la “utilidad” del animal. En la exposición de motivos el autor hizo referencia a la necesidad de protección de los animales porque estos básicamente prestaban colaboración y brindaban algún tipo de utilidad para el ser humano. En otras palabras, estos eran finalmente merecedores de protección no por su individualidad o sintiencia, sino porque representaban un impacto positivo en las necesidades de una persona. Tal aspecto no solo enviaba un mensaje preliminar negativo por parte del mismo Estado hacia los ciudadanos encargados de acatar la norma, donde explícitamente se restaba importancia a un gran número de animales, sino que incidiría finalmente el cuerpo dispositivo de la ley.

Sumado a lo expuesto, otro elemento que es significativo destacar de la exposición de motivos es que mediante la norma se buscaba la creación de deberes concretos de los seres humanos

¹³ “Es permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. Los actos contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público, que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto, quedan sometidos al derecho común”.

¹⁴ “(...) Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia. Se garantiza la libertad de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes (...)”.

respecto a todas las “razas animales”. Esto último a pesar de las limitaciones que provocaba la visión antropocéntrica antes referida:

Esta idea (...) tiene a lograr el laudable objetivo de enseñar a las gentes a dar buen trato, alimento, bebida, descanso, sombra, drogas, vacunas curativas y preventivas; a que se les disminuya, a los de carga, el demasiado peso, control de la natalidad canina (...) cuidado del bienestar y mejoramiento de todas las razas animales (Perilla, 1965).

En resumen, se aprecia que la expedición de la Ley 5 de 1972 se produjo en un contexto histórico en el que se empezaba a producir un cambio profundo de paradigma sobre la relación del ser humano con la Tierra, lo que incluía a los animales no humanos. Sin embargo, en el contexto colombiano donde se vivía un Estado Confesional, el cambio se efectuaría de manera limitada debido a la influencia de la moral cristiana en los legisladores. Estos últimos únicamente buscarían una protección reducida, basándose en la utilidad que representarían los animales para las personas. Denotando de esta manera que se trataría de una legislación sumamente antropocéntrica, aunque esto último pueda sonar contradictorio considerando el objeto de la iniciativa.

1.2. Animales sujetos de protección: ¿quiénes son los útiles?

Las disposiciones que integran la Ley 5 de 1972 son escasas, pues este primer intento de protección de los intereses de los animales en el ordenamiento contiene únicamente siete artículos. Sin embargo, del articulado se puede destacar una característica relevante respecto a los animales que son sujetos de protección, dado que la norma establece claramente una condición que debe ser cumplida para que el Estado garantice su integridad. Tal condición se encuentra el artículo tercero de la norma, el cual establece:

Corresponde a las Juntas Defensoras de Animales promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, los maltratamientos o el abandono injustificado de tales animales (Ley 5 de 1972, artículo 3°).

Tal como se puede observar, el criterio relevante para determinar qué tipo de animales eran protegidos de actos de crueldad o maltrato se centraba en si estos representaban algún tipo de utilidad para el ser humano. Tal aspecto concuerda directamente con lo reseñado en el subcapítulo anterior. Uno de los argumentos que resultaba recurrente para el legislador era que los animales, al ser útiles al ser humano para la satisfacción de sus necesidades básicas o accesorias, debían de recibir algún grado mínimo de dignidad. Sumado a ello, la norma es clara al indicar que la protección de los animales “útiles” aplica no solo para los casos en los que las Juntas Defensoras de Animales promuevan campañas educativas y culturales. Tal aspecto representaba un límite también para los eventos en los que las alcaldías municipales, ejerciendo su facultad sancionatoria, multaban a las personas que hubieren causado actos de crueldad o malos tratos. A esta conclusión es posible llegar si se realiza una interpretación sistemática del artículo cuarto de la ley:

Mediante resoluciones motivadas, dictadas por el Alcalde Municipal en ejercicio de sus funciones a solicitud de la Junta, podrán ser impuestas multas de cinco (5) a cien (100) pesos, convertibles en arresto sino fueren cubiertas dentro del término de diez (10) días, a los que resultaren responsables de los actos de crueldad, de los maltratamientos o del abandono de los animales cuya protección se provee por medio de la presente Ley. Parágrafo. La Policía prestará el auxilio necesario a las Juntas para el cumplimiento desarrollo de sus labores de vigilancia y represión (Ley 5 de 1972, artículo 4°).

En esta disposición se señala expresamente que las alcaldías únicamente impondrán multas cuando se presente el maltrato de animales cuya protección se provee a través de la Ley 5 de 1972. En otras palabras: los que sean útiles para el ser humano. A pesar de que la norma hace clara referencia a que la protección brindaba a través de su cuerpo normativo es hacia este tipo de animales, en ningún artículo se señala expresamente cuáles son los parámetros para definir la utilidad de ellos. En consecuencia, para este caso se presenta un concepto jurídico indeterminado, resultando necesario la aplicación del artículo 27 del Código Civil¹⁵ a través de un método de interpretación histórico¹⁶.

Tal como se señaló, durante el debate legislativo se esgrimieron diferentes argumentos teniendo en cuenta la moralidad cristiana, pero también tomó gran relevancia las apreciaciones basadas en la utilidad. Concretamente este apartado de la exposición de motivos permite llegar a una interpretación parcialmente acertada de lo que el legislador consideró como “animales útiles” al momento de la expedición de la ley:

(...) conviven con nosotros, nos prestan colaboración con nuestras faenas, nos suministran carnes para alimento y sus pieles para nuestro abrigo. Los caballos y los perros, por ejemplo, son los más nobles amigos del hombre, al que hacen objeto de cariño de sus simpatías, hasta lo defienden con celo y con fiereza contra sus enemigos (Perilla, 1965).

Se observa entonces que el legislador parece haber estimado el valor de utilidad que tienen los animales en tres aspectos: (i) convivencia, (ii) colaboración en el trabajo humano y (iii) consumo. Esta clasificación general es posible resumirla mediante la siguiente tabla:

Tabla 1.
Animales útiles según la Ley 5 de 1972.

Clasificación	Origen	Ejemplos
Domésticos de compañía y granja	Quienes conviven con el ser humano.	Perros, gatos, conejos, hámster, vacas, ovejas, cerdos, gallinas, patos o ciertas aves.
De tiro o de tracción	Quienes prestan colaboración con los trabajos del ser humano.	Équidos y bóvidos.

¹⁵ “Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento”.

¹⁶ La Corte Constitucional en la sentencia C-054 de 2016 señala que el método histórico de interpretación intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios.

Destinados al consumo	Que suministran alimentos al ser humano.	Bovinos, porcinos, ovinos, caprinos, aves o conejos.
-----------------------	--	--

Nota. Fuente: Creación propia a partir de la interpretación histórica realizada sobre la expresión “animales útiles” usada en la Ley 5 de 1972.

Esta clasificación permite identificar, además, que el grado de protección no será el mismo para todos los animales útiles. Este grado dependerá únicamente de qué tipo de utilidad brinde el animal al ser humano, tal como se señalará a detalle en el subcapítulo 1.4.2., denominado “*Animales de tracción y de consumo: diferencias en el grado de protección*”.

A pesar de lo anterior, vale aclarar que esta conclusión sobre la clasificación de los animales útiles es una de las tantas posibles interpretaciones que se podía dar al alcance normativo de la Ley 5 de 1972. Los conceptos jurídicos indeterminados, al no estar limitados en cuanto su alcance, guardan una carga de discrecionalidad relevante aplicable a la autoridad encargada de efectuar la labor hermenéutica. Es decir, dado que la norma no establece claramente cuándo una acción particular puede ser catalogada como maltrato, pues el bien jurídico objeto de protección no está correctamente definido¹⁷, el único que puede lograr tal definición es finalmente la autoridad competente mediante su interpretación, que en el marco de la norma son las Juntas y Alcaldías —como se verá más adelante—.

Considerando el contexto de antropocentrismo e influencia católico-religiosa de la época, que no solo se presentaba en los legisladores, sino en las diferentes esferas públicas, la categoría indeterminada de “utilidad” servía finalmente como una justificación para el no conocimiento de casos de maltrato animal. Por ejemplo, alguna autoridad podría determinar fácilmente, en el marco de la norma, que un golpe contundente a un canario que convivía con una persona no era un acto de maltrato, pues un ave no es un animal doméstico de compañía por excelencia, por lo que no representaba ningún grado de utilidad al ser humano. Esta problemática se seguiría presentado a pesar de que el Decreto Reglamentario 497 de 1973 intentara solventarla, tal como se desarrollará en el subcapítulo 1.4.1., denominado “*La presunta corrección a la expresión ‘útiles’: error de interpretación de jerarquía normativa y el alcance de la potestad reglamentaria*”.

1.3. Las Juntas Defensoras de Animales: naturaleza, composición y funciones.

La Ley 5 de 1972 previó, con el fin de defender los intereses de los animales que consideraba útiles, la creación de las Juntas Defensoras de Animales. Estas Juntas se crearon en forma de órgano dirigido a través de un Comité a cargo de los municipios del país, pues a estos últimos les correspondía su creación mediante acto administrativo. Concretamente el artículo primero de la norma señala expresamente a las entidades territoriales la forma en la que debe estar compuesto el Comité que dirigirá la Junta:

¹⁷ La indefinición se produce por la categoría indeterminada de utilidad.

(...) El Alcalde o su delegado, el Párroco o su delegado, el Personero Municipal o su delegado; un representante del Secretario de Agricultura y Ganadería del respectivo Departamento y un delegado elegido por las Directivas de los Centros Educativos locales.

Parágrafo. En los municipios donde funcionen Asociaciones, o Sociedades Defensoras de Animales o entidades cívicas similares, elegirán entre todas, dos miembros adicionales a la respectiva Junta que esta Ley establece.

Parágrafo. Si en el Municipio hubiere varios Párrocos, conjuntamente designarán el delegado que los represente (Ley 5 de 1972, artículo 1°).

De esta forma, en la composición del Comité se encuentran seis miembros: (i) el alcalde; (ii) un párroco del municipio; (iii) el Personero Municipal; (iv) un representante del Secretario de Agricultura del departamento; (v) un delegado de los centros educativos municipales; y (vi) dos miembros representantes de las asociaciones o sociedades defensoras de animales del municipio, si los hubiere. No obstante, es posible que puedan ser miembros de este Comité cualquier persona que lo solicite y tenga interés real en los objetivos de tal órgano, según lo estipula el artículo segundo del Decreto 497 de 1973¹⁸, el cual reglamentó la Ley 5 de 1972.

Ahora, de la interpretación gramatical de la disposición citada no resulta clara la naturaleza jurídica de las Juntas Defensoras de Animales. Por una parte, estas son entendidas como un órgano de naturaleza privada que cuenta con su representante legal y que puede obtener personería jurídica a través de una solicitud dirigida a la Gobernación respectiva de su territorio¹⁹. Sin embargo, la dirección de la Junta está precedida por la participación mayoritaria de representantes del Estado. Es decir, para la toma de decisiones deben obtener el voto favorable de la entidad territorial y otros miembros del sector público.

En consecuencia de lo expuesto, lo más acertado es definir la naturaleza de las Juntas Defensoras de Animales como órganos colegiados de naturaleza mixta que ejerce sus funciones mayoritariamente a través de personas privadas. Sin embargo, su dirección y administración está a cargo de un Comité en el que tiene gran capacidad de intervención la administración pública. Esta intervención se observa claramente cuando se señala que los auxilios, las donaciones y demás ingresos que perciban las Juntas, incluidas las multas que impusiesen y recaudaren, serán manejados por un Comité de Tesorería elegido por la Junta en pleno, integrado por tres (3) personas (Ley 5 de 1972, art. 5).

Ahora bien, en cuanto a las funciones de las Juntas Defensoras de Animales, es posible destacar dos teniendo en cuenta lo dispuesto por la norma y su decreto reglamentario. La primera —que nace a partir de una disposición positiva— es la del componente pedagógico, debido a que le

¹⁸ “Dado su carácter, podrán ser miembros de tales Juntas todas las personas que por su interés en los objetivos de las mismas así lo soliciten. Estas personas tendrán voz pero no voto en las decisiones de la Junta”.

¹⁹ El artículo 2 de la Ley 5 de 1972 señala que las Juntas gozarán de personería jurídica, previa la tramitación correspondiente. Por otra parte, el artículo 4 del Decreto 497 de 1973 señala que las gobernaciones serán las autoridades encargadas de otorgar personería jurídica a las juntas y de llevar el registro de sus miembros y de su representante legal.

corresponde a las Juntas promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales. La segunda —que corresponde a una cláusula de *leges plus queam perfectae*²⁰— es la de solicitar directamente al alcalde del municipio la imposición de sanciones a las personas que cometan actos de maltrato o abandono animal. Es en esta última función en la que la intervención de la administración pública está más acentuada y que será objeto de análisis posteriormente.

Adicionalmente y haciendo una lectura de las demás disposiciones que componen la Ley 5 de 1972 y el Decreto 497 de 1973, se pueden resaltar las siguientes características accesorias de las Juntas Defensoras de Animales:

- a. Pueden optar por obtener personería jurídica, teniendo así la posibilidad de ejercer derechos y contraer obligaciones, y ser representadas judicial y extrajudicialmente cuando sea necesario.
- b. La Policía debe prestar el auxilio necesario a las Juntas para el cumplimiento de sus labores de vigilancia y sanción.
- c. Los ingresos que se perciban por las multas impuestas deberán ir exclusivamente al sostenimiento de las oficinas en donde desarrollen las Juntas sus funciones.
- d. Las personas que integran las Juntas ejercen sus cargos de manera no remunerada.
- e. Las juntas a través de su Comité deben reunirse por lo menos una vez por mes con el fin de acordar la programación de sus labores.
- f. Los alcaldes respecto a las Juntas tienen los deberes adicionales de: (i) destinar un local de sus dependencias para el funcionamiento de las Juntas Defensoras de Animales; y (ii) solicitar al concejo municipal de su territorio la inclusión de una partida en el presupuesto de rentas y gastos con el fin de atender la compra de drogas veterinarias de urgencia.

1.4. Decreto Reglamentario No. 497 de 1973: contradicciones y grados de protección.

Gracias a la Ley 5 de 1972 por primera vez en Colombia se introdujo un catálogo de conductas que constituirían, en caso de llegarse a materializar, crueldad o maltrato para con los animales (Contreras López, 2014). Sin embargo, no fue directamente gracias a esta norma que se produjo tal acontecimiento, sino que el listado provino del Decreto No. 497 de 1973, el cual fue el acto administrativo que la reglamentó. Estos malos tratos constituyen, además, las situaciones de hecho que ameritaban la imposición de sanciones, las cuales eran de competencia de las alcaldías. Algunos de estos comportamientos, ubicados en el párrafo único del artículo tercero del acto administrativo referido, se clasifican de la siguiente manera atendiendo a la división de animales útiles señalada previamente:

Tabla 2.

Maltrato a los animales según el Decreto No. 497 de 1973.

²⁰ Las *leges plus quam perfectae* son aquellas normas cuya violación se ha consumado de modo irreparable, y en tal hipótesis la norma sancionadora impone al infractor un castigo y exige, además una reparación pecuniaria (Monroy Cabra, 2010).

Tipo de comportamiento	Animal sujeto de protección
Practicar acto de abuso o crueldad en cualquier animal.	Domésticos, destinados al consumo y de tracción.
Mantener a los animales en lugares antihigiénicos o que les impidan la respiración, el movimiento o el descanso, o lo que les prive del aire o de la luz.	Domésticos, destinados al consumo y de tracción.
Obligar a los animales a trabajos excesivos o superiores a sus fuerzas o a todo acto que dé por resultado sufrimiento para obtener de ellos esfuerzos que no se les puedan exigir sino con castigo.	De tiro o de tracción.
Golpear, herir o mutilar, voluntariamente, cualquier órgano, excepto la castración, solo para animales domésticos, u otras operaciones practicadas en beneficio exclusivo del animal y las exigidas para defensa del hombre, o en interés de la ciencia.	Domésticos y de tracción.
Abandonar al animal herido, enfermo, extenuado o mutilado o dejar de suministrarle todo lo que humanitariamente se le pueda proveer.	Domésticos, destinados al consumo y de tracción.
No dar muerte rápida, libre de sufrimiento prolongado, a todo animal cuyo exterminio sea necesario para consumo o no.	Domésticos, destinados al consumo y de tracción.
Atraillar en el mismo vehículo, o instrumentos agrícolas o industriales, bovinos con equinos, con mulares o con asnales.	De tiro o de tracción.
Atraillar animales a vehículos sin los aditamentos necesarios o con los arreos incompletos, incómodos o en mal estado.	De tiro o de tracción.
Utilizar en servicio, animal ciego, herido, enfermo, flaco, extenuado o desherrado.	De tiro o de tracción.
Conducir animales colocados de cabeza, o con las manos o pies atados, o caídos y pisoteados	De tiro o de tracción.
Transportar animales en cestos, jaulas o vehículos sin las proporciones necesarias a su tamaño y número de cabezas.	Domésticos, destinados al consumo y de tracción.
Tener animales destinados a la venta en locales que no reúnan las condiciones de higiene y comodidad relativas.	Domésticos.
Pelar o desplumar animales vivos o entregarlos vivos a la alimentación de otros.	Domésticos y de consumo.

Nota. Fuente: Creación propia a partir de la revisión e interpretación de la Ley 5 de 1972 y el Decreto No. 497 de 1973.

De esta clasificación de comportamientos resulta importante realizar dos salvedades: la primera sobre la incorrecta interpretación realizada por algunos autores del Decreto 497 de 1973, los cuales establecen que se presentó una supresión de la expresión “útiles” contenida en la Ley 5 de 1972; y la segunda, relacionada con la diferencia del alcance en la protección de los animales de tracción y de consumo respecto a los domésticos.

1.4.1. La presunta corrección a la expresión “útiles”: error de interpretación de jerarquía normativa y el alcance de la potestad reglamentaria.

La expresión “cualquier animal”, contenida en el párrafo único del artículo tercero del Decreto 497 de 1973²¹, ha sido interpretada por diferentes autores como una corrección efectuada por este acto administrativo a la Ley 5 de 1972. Consideran que de esta manera se suprimió, en teoría, el requisito de utilidad para la protección de los intereses del animal²². Sin embargo, tal apreciación resulta incorrecta si se tiene en cuenta los principios que regían el sistema legal y constitucional colombiano de la época.

Concretamente la expedición del decreto reglamentario referido fue realizada por el Presidente de la República. Para ello utilizó las facultades constitucionales conferidas por el artículo 120, numeral 3 de la Constitución Política²³, el cual establecía:

Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa: (...)

3. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; (...) (Constitución Política de Colombia, 1886, art. 120)

Respecto a esta facultad en específico, se ha señalado que cuando el ejecutivo la utiliza, está produciendo normas jurídicas que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la ley. Es decir, dado que el Decreto 497 de 1973 se expidió en función de la existencia de una ley previa, como lo es la Ley 5 de 1972, el reglamento tiene acatar esta última —existe una subordinación—, por lo que la clasificación jurídica del acto administrativo es la de un reglamento “ejecutivo” o “*secundum legem*”²⁴. Esta posición es respaldada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual ha señalado lo siguiente en reiteradas ocasiones:

(...) para la ordenación de fuentes normativas al interior de un sistema jurídico, permite identificar los siguientes tres escenarios en punto al reparto de atribuciones normativas entre la ley y el reglamento en el ordenamiento jurídico colombiano: a). Tratándose de los reglamentos (i) expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 189-11 superior; de los (ii) reglamentos que desarrollan leyes habilitantes y de los (iii) Reglamentos expedidos por otras autoridades administrativas, en asuntos especializados relativos a la órbita de sus competencias, el criterio que gobierna sus relaciones con la ley es el jerárquico, como quiera que, por ministerio de la Constitución, deben ser proferidos para ejecutar o con sujeción a la ley, de suerte que en el evento en el cual las disposiciones contenidas en tal tipo de reglamentos contravengan a las legales, aquéllas deben

²¹ “PARÁGRAFO. Se consideran malos tratos. 1. Practicar acto de abuso o crueldad en cualquier animal. (...)”.

²² Molina Roa (2018, p. 237) señala que la distinción de los animales útiles y no útiles fue “afortunadamente corregida” a través del Decreto Reglamentario 497 de 1973. De igual manera la Procuraduría General de la Nación (2016), establece que la clasificación de “utilidad” de los animales fijada por la Ley 5 de 1972 fue superado un año después a través de su decreto reglamentario, al incluir a todos los animales como posible objeto de reprochable maltrato animal.

²³ En el encabezado del Decreto 497 de 1973 se señala expresamente esta facultad constitucional de la siguiente manera: “(...) EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, En uso de sus facultades constitucionales y legales, y en particular de las que le confiere el numeral 3o. del artículo 120 de la Constitución nacional (...)”.

²⁴ Son los actos administrativos proferidos en ejecución de o requiriendo como condición de expedición de la presencia de una ley preexistente bien sea para detallarla, para desarrollarla, para complementarla o para preparar su ejecución (Consejo de Estado, 2008).

ser excluidas del ordenamiento jurídico. (...) de suerte que respecto de las modalidades reglamentarias en cuestión no opera distribución alguna de competencias normativas entre dos órganos constitucionales sino que la relación entre la ley y el reglamento se rige por el criterio jerárquico y, consecuentemente, por el principio de necesidad de la reglamentación, en virtud del cual los límites de la potestad reglamentaria vienen directa o indirectamente definidos por la misma ley —y no por la Constitución—, atendiendo a la comúnmente utilizada fórmula que preconiza que la extensión de la potestad reglamentaria resulta inversamente proporcional a la extensión de la ley, es decir, que si ésta desciende hasta la regulación de los más precisos detalles necesarios para su aplicación, deja sin espacio de regulación al reglamento y viceversa, esto es que en la medida en que las previsiones legales sean más generales y abstractas, mayor campo de acción, indirectamente, se le está atribuyendo el Legislador al reglamento. (Consejo de Estado, 2008)

A pesar de que este pronunciamiento se haya efectuado en el régimen constitucional vigente, la posición del Consejo de Estado ha permanecido uniforme en el tiempo, incluso durante la vigencia de la Constitución Política de 1886²⁵. Este aspecto se puede observar claramente mediante los siguientes tres pronunciamientos de esta Alta Corte:

La potestad reglamentaria solo tiene por fin dar vida práctica a la ley para ponerla en ejecución, supliendo aquellos detalles que sería exótico consignar en la propia ley; pero el gobierno, so pretexto de su ejercicio, no puede ni ampliar ni restringir el sentido de la ley, dictando nuevas disposiciones o suprimiendo las contenidas en la ley, porque ello no sería reglamentar sino legislar. (Consejo de Estado, 1944)

La potestad reglamentaria del Jefe de Estado es limitada. El reglamento completa la ley, fijando y desarrollando los detalles de aplicación de los principios que la ley contiene, pero no puede dictar ninguna disposición nueva. El reglamento tiene por objeto y por razón de ser, asegurar la aplicación de la ley que él completa; pero no puede en manera alguna ampliar o restringir el alcance de la ley, tanto en lo que se refiere a las personas como a las cosas. (Consejo de Estado, 1946)

(...) el poder reglamentario como facultad propia de la administración de los servicios públicos está siempre subordinado a la ley y por ella limitado. En otras palabras; el reglamento nunca puede ser sustitutivo de la ley aunque en algunos casos puede ser supletorio. Esta clara situación se deriva de la garantía constitucional de la separación de las ramas del poder público sin la cual el Estado de Derecho, que también se denomina como imperio de la ley, sería imposible de concebir y, sin él, naufragaría la libertad individual. El reglamento es, como lo ha reiterado la jurisprudencia, el instrumento natural de la administración para que los servicios públicos funcionen, para que la ley se cumpla, pero no para que la sustituya; es su complemento

²⁵ Esto además tiene fundamento en que las facultades reglamentarias de las dos constituciones son casi idénticas. La Constitución de 1886 señala en su artículo 120 que el Presidente podrá “ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”. Por otra parte, la Constitución de 1991 establece en el artículo 189 que al Presidente le corresponde “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

indispensable pero sólo en la medida en que actualice la ley y la acomode a las necesidades de cada tiempo. (Consejo de Estado, 1973)

Como consecuencia de lo citado, es posible concluir que los actos administrativos reglamentarios tienen un alto grado de sumisión a la ley. En tal medida, este tipo de decretos expedidos por el Presidente de la República no tienen la fuerza jurídica suficiente para derogar, subrogar o modificar un precepto legal, ni ampliar o limitar su alcance o sentido (Consejo de Estado, 2009). Al poder ejecutivo no le corresponde suplantar o contradecir los mandatos del legislador, pues esto representaría una afectación grave de la tridivisión clásica del poder público y de los pilares del Estado moderno.

Por consiguiente, no es correcto el planteamiento sobre el decreto reglamentario y la presunta supresión del requisito de utilidad para la protección de los intereses del animal. Si se acepta esta visión, se estaría obviando los criterios de jerarquía normativa —la ley es formalmente superior al decreto— y el alcance de la potestad reglamentaria —la cual no puede ir en contravía de lo señalado expresamente por la ley que reglamenta—. La Ley 5 de 1972, como se observó, fue expedida bajo criterios antropocéntricos de utilidad, los cuales fueron reflejados finalmente en las disposiciones que la componen. En tal medida, cuando el Decreto 497 de 1973 hace referencia a la protección de “cualquier animal”, se debe entender tal expresión como “cualquier animal útil para el ser humano”, dado que así lo estipula la ley de la cual nace. En otras palabras, la indeterminación de la utilidad y los problemas que nacen a partir de esta continuaron en el sistema jurídico, pese a un intento inocuo del Ejecutivo.

1.4.2. Animales de tracción y de consumo: diferencias en el grado de protección.

El dolor es entendido como una experiencia sensorial y emocional no agradable que se relaciona con un daño tisular real o potencial (Cepeda, 2018). Esta experiencia fue negada a través de la historia a los animales, pues se consideraba que ellos eran autómatas carentes de conciencia, así como de sentimientos, vida mental o pensamientos. Tal teoría incluso tuvo defensores reconocidos, como lo fue René Descartes durante el siglo XVII. No obstante, desde antes de la mitad del siglo XX, el reconocimiento del dolor en los animales ha sido un aspecto en lo que han concordado diferentes científicos y pensadores. Al respecto, Singer (1975, p. 29), citando a Richard Serjeant, señala:

Cada brizna de evidencia basada en los hechos apoya la tesis de que los vertebrados mamíferos más desarrollados experimentan sensaciones de dolor al menos tan agudas como las nuestras. Decir que sienten menos porque son animales inferiores es absurdo; se puede demostrar fácilmente que muchos de sus sentidos son mucho más agudos que los nuestros: la agudeza visual en ciertas aves, el oído en la mayoría de los animales salvajes y el tacto en otros; en la actualidad, estos animales dependen más que nosotros del conocimiento más completo posible de un medio hostil. Aparte la complejidad de la corteza cerebral (...) sus sistemas nerviosos son casi idénticos a los nuestros y sus reacciones ante el dolor extraordinariamente parecidas.

A pesar de esta noción igualitaria sobre el dolor, el grado de protección que ofrece la Ley 5 de 1972 varía necesariamente atendiendo al tipo de animal útil. Para el caso de los animales de tracción animal, el contexto histórico y social influye de manera significativa en la protección otorgada por la norma, pues el uso de caballos, yeguas, asnos y bueyes es incluso más antiguo que la rueda. Concretamente en Colombia la arriería²⁶ durante el siglo XIX se hizo presente en todo el territorio nacional, dado que había un apreciable número de yeguas y la frontera interior se había expandido considerablemente (Sanín, 2008). Este método de transporte continuó de forma ininterrumpida en el siguiente siglo sin reglamentación específica, hasta el año 2002²⁷.

Los animales de tracción son utilizados mayoritariamente por los seres humanos como método de transporte para facilitar el ejercicio de actividades laborales. Sin embargo, estos no son considerados claramente como sujetos laborales²⁸, por lo que sus intereses no son correspondidos de manera proporcional a los de los seres humanos en cuanto a su integridad física. Adicionalmente, resulta pertinente tener en cuenta que en Colombia las personas con escasos recursos son las que utilizan mayoritariamente estos animales como fuente de trabajo para asegurar un sustento mínimo, debido a que hay pocas posibilidades de acceso a labores formales (López & Zuluaga, 2014). A modo de ejemplo, esta situación es la que viven algunos recicladores en varias zonas del país.

Este contexto en la utilización de los animales de tracción tiene importancia en los comportamientos entendidos como “malos tratos” contenidos en el Decreto 497 de 1973 y que fueron señalados previamente. Lo anterior teniendo en cuenta que, en el contexto de las actividades de tracción, el ordenamiento le otorgó prioridad a la protección de las personas que utilizan estos animales para garantizar ingresos mínimos o transportarse en zonas rurales en las que no pueden acceder a otra forma de transporte, ya sea por condiciones económicas, sociales o geográficas. Por consiguiente, si bien se considera como malos tratos el practicar cualquier acto de abuso o crueldad²⁹, para los animales de tracción estos se permiten en cierto grado si tiene relación directa con las actividades de carga.

A modo de ejemplo, es posible mencionar que cuando se efectúa la tenencia de equinos por parte de comunidades de escasos recursos —como ocurre en el caso colombiano— se ha identificado que estos animales, producto de las actividades inherentes al acarreo: sufren heridas en la piel y enfermedades respiratorias, tienen altas cargas parasitarias y además presentan problemas gastrointestinales recurrentes (Pulido *et al*, 2017). De esta manera, el grado de protección ofrecido en el decreto reglamentario a estos animales se limita especialmente a garantizar que sus labores se efectúen con el menor dolor y sufrimiento posible. Para ello prohíbe ciertos comportamientos, tales como:

²⁶ Arriero es la persona que se encargaba de mover, a través de animales de carga, personas (viajeros o trabajadores), información (correo), ganado (ovino, vacuno) o cargas (alimentos, vituallas), en tiempos previos a la aparición de los transportes motorizados (Benedetti, 2019).

²⁷ La Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre, en el Título III, Capítulo VI, reglamentó el tránsito de los vehículos de tracción animal y fijó un término para su sustitución.

²⁸ El Código Sustantivo del Trabajo colombiano señala en su artículo 5 que el trabajo que regula es el ejercido a través de las actividades humanas libres, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra.

²⁹ Numeral 1°, parágrafo único del artículo tercero del Decreto 497 de 1973.

- a. Llevar en el mismo vehículo animales que no sean de la misma especie.
- b. Atar animales a vehículos que no contengan los instrumentos necesarios, como ganchos o arreos.
- c. Descender en vehículos de tracción que no tengan frenos.
- d. No cubrir con cuero las correas de los animales.

En otras palabras, en el marco de la Ley 5 de 1972 y su decreto reglamentario, a un animal de tracción se le brindará protección en caso de que alguien le cause un daño doloso o este sea producto de una mala utilización de los instrumentos necesarios para la carga. No obstante, si este sufre afectaciones en su salud derivadas del trabajo recurrente que realiza en la carga, este dolor se entiende justificado, debido a que: (i) existen intereses humanos que se deben proteger, como el mínimo vital; y (ii) el ordenamiento consideraba que con la fijación de normas para el adecuado uso de los instrumentos de tracción se cumplían los criterios mínimos para garantizar el menor sufrimiento de este tipo de animales.

Ahora, para el caso de los animales de consumo, el grado de protección se veía aún más disminuido si se le compara con el de los animales de tracción. Solo en Colombia para el año 2020 fueron enviados al matadero 3.257.033 ejemplares vacunos y 31.585 bufalinos, para un total de 3.288 618 bovinos sacrificados (DANE, 2021). Estos lugares han sido criticados de forma recurrente desde mitades del siglo XX por diferentes asociaciones animalistas debido a sus prácticas tendientes a disminuir costos laborales. Por ejemplo, para el caso de las porcinas, estas quedaban confinadas y encerradas tanto en la gestación como en la lactancia, pasando casi toda su vida sometidas a restricciones enormes de movimiento. Esto genera un gran estrés en ellas, provocando que den cabezazos y emitan gritos fuertes cuando chocan con las paredes de los establos (Cronin, 1985).

Sumado a ello y a pesar de la legislación bienestarista que ha predominado en los distintos ordenamientos del mundo, la práctica del sacrificio resulta fuerte en distintos aspectos, tal como lo resalta Singer (1975, p. 178) citando un artículo de *The Washington Post* escrito por una periodista que asistió a uno de los mataderos más importantes de Estados Unidos —lo que permite suponer en cierto grado cómo eran las condiciones de estos lugares en Colombia para la época—:

El proceso comienza cuando los cerdos, que chillan, son dirigidos desde sus pocilgas por una rampa de madera en la que un trabajador los aturde aplicándoles en la cabeza una descarga eléctrica. Conforme van cayendo por la descarga, otro operario cuelga rápidamente a los cerdos boca debajo de una cinta transportadora, colocando las patas traseras en una pinza metálica. A veces los cerdos aturdidos caen de la cinta y recuperan la consciencia, y los trabajadores tienen que esforzarse por izar las patas traseras del cerdo hasta las pinzas metálicas antes de que comiencen a correr alocadamente por ese espacio cerrado. De hecho, los cerdos son matados por un operario que les clava en la yugular, mientras están aturdidos y a menudo resolviéndose aún, un cuchillo para que se desangren casi por completo.

Particularmente la Ley 5 de 1972 no ofreció en un primer momento ningún tipo de disposición específica aplicable a los animales de consumo, pero un año después el decreto reglamentario sí lo haría. En el artículo octavo de este acto administrativo se señaló:

Se procederá a tecnificar el sacrificio de ganado mayor y menor para el consumo; las juntas defensoras de animales inspeccionarán sobre el cumplimiento de esta disposición; igualmente ejercerán vigilancia en lo relativo al cumplimiento de normas de salubridad en los mataderos públicos y privados. PARÁGRAFO. Si estos lugares no se hallaren en las condiciones requeridas se procederá a amonestarlos; si no se logra acatamiento se dará cuenta al alcalde para que, previa comprobación del hecho, les aplique sanciones pecuniarias que ingresarán al tesoro municipal (Decreto 497 de 1973, artículo 8°).

Tal como se puede observar, la reglamentación únicamente se limitó a referirse al sacrificio³⁰, pero desde una noción de la “tecnificación” de este. Empero, no es claro que la tecnificación se refiera a una protección más extensa para este tipo de animales a partir de un sacrificio más humanitario. Tal como lo señala Roa (2018, p. 237), esta disposición iba más enfocada en asegurar métodos higiénicos en cuanto a la manipulación de la carne y el mantenimiento de los mataderos, para así garantizar la salud pública de los consumidores.

Bajo esta perspectiva, es posible concluir que el nivel de protección ofrecido por el ordenamiento a los animales de consumo era realmente bajo, pues la reglamentación de su situación nace a partir de criterios antropocentristas sobre la garantía de la salud humana, sin tener en especial consideración las formas de sacrificio utilizadas en ellos. Esta tesitura se observa de manera clara cuando se estudia el Decreto 2278 de 1982, el cual fue la norma de la época que reglamentó el sacrificio de animales para consumo. Este acto administrativo está compuesto por más de cuatrocientos artículos, pero solo cuatro contienen disposiciones relativas a la insensibilización de los animales previo a su muerte a través de pistolas de aire y choques eléctricos³¹.

Por otra parte, el caso de los animales domésticos es completamente diferente. Estos por definición generan un fuerte vínculo con los seres humanos. Incluso los estudios han demostrado que las mascotas influyen de manera positiva en la salud y en el bienestar de las personas. Concretamente las investigaciones científicas han clasificado la influencia en cuatro áreas específicas: terapéuticos, fisiológicos, psicológicos y psicosociales (Gómez, Atehortua, & Orozco, 2007). Además, estos animales no son utilizados generalmente para el consumo o el trabajo, por lo que no son expuestos a los riesgos inherentes de estas actividades. Por el contrario, las personas buscan su protección y bienestar constante. Por ejemplo, lo hacen a través de la adquisición de comida, vacunas o medicamentos. Debido a ello, son los tipos de animales que reciben un mayor grado de protección en el contexto de la Ley 5 de 1972 y su decreto reglamentario.

³⁰ El Decreto 1500 de 2007 define al sacrificio como el procedimiento que se realiza en un animal destinado para el consumo humano con el fin de darle muerte, el cual comprende desde la insensibilización hasta la sangría, mediante la sección de los grandes vasos.

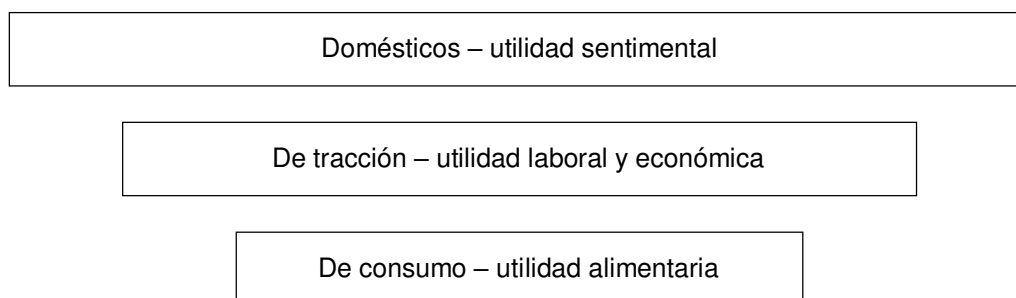
³¹ “ARTÍCULO 200. Autorizanse como métodos de insensibilización los siguientes: a. La pistola neumática o de perno cautivo; b. La denervación por puntilla únicamente en mataderos Clase III; y c. El choque eléctrico”.

En resumen, el ordenamiento jurídico de la época brindaba los siguientes niveles de protección a los animales: (i) alto para los domésticos, por su utilidad sentimental; (ii) medio para los de tracción, dada su utilidad laboral y aprovechamiento económico; y (iii) bajo para los de consumo, como consecuencia de la utilidad en materia de alimentación de los seres humanos. Así las cosas, por ejemplo, para los animales que son destinados al consumo, la protección que dará el ordenamiento no será la de castigar siempre su muerte, sino que esta se dé con el menor grado de dolor posible³². En el caso de los animales de tracción, que estos no transporten un peso excesivo superior a la fuerza que poseen, aunque vale aclarar que actualmente la legislación vigente plantea que este método de transporte debe ser sustituido³³. No obstante, tal sustitución tiene diferentes excepciones, por lo que el fenómeno del transporte a través de animales de tracción se sigue presentando actualmente³⁴.

Esta situación sobre el grado de protección de los animales según su nivel de utilidad en la Ley 5 de 1972 es posible resumirla a través de la siguiente ilustración:

Ilustración 1.

Grado de protección de los animales en la Ley 5 de 1972 y su decreto reglamentario atendiendo al tipo de utilidad.



Nota. Esta ilustración representa el grado de protección que existe para los animales útiles en el marco de la Ley 5 de 1972. La cantidad de espacio para cada animal representa el nivel de protección brindado por el ordenamiento, siendo los de consumo los menos favorecidos.

Este ejercicio sobre determinar el grado efectivo de protección es relevante, dado que muestra cómo la categoría de utilidad se convirtió en una herramienta con un alto grado de indeterminación. Esta categoría, como se señaló, daba un grado considerable de discrecionalidad a la autoridad para definir si un acto particular era objeto de sanción por maltrato.

³² Esto aplicará únicamente si el fin del animal es el consumo. Por ejemplo, si se tratara de un porcino domesticado de una granja, el maltrato a este podría ser castigado en el contexto de la Ley 5 de 1972.

³³ Al respecto el Decreto 178 de 2012 autorizó la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores debidamente homologados para carga para facilitar e incentivar el desarrollo y promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal. Además la reciente Ley 2138 del 4 de agosto de 2021 estableció los parámetros de sustitución de vehículos de tracción animal y la consagración de medidas que propenden por el bienestar de los animales, pertenecientes a las familias de los équidos y bóvidos.

³⁴ El párrafo 2 del artículo 2° de la Ley 2138 del 4 de agosto de 2021 señala que no serán sustituidos los vehículos de tracción animal se utilicen para las actividades turísticas, agrícolas, pecuarias, forestales y deportivas. De igual manera establece que las disposiciones de sustitución no aplicarán para el transporte rural en los municipios en los que las condiciones geográficas, económicas o sociales no permitan el uso de medios de transporte diferentes a los de tracción animal.

Al no existir, por ejemplo, una definición expresa de las excepciones de maltrato en las diferentes relaciones que tienen los seres humanos con los animales, era difícil establecer si una conducta específica era capaz de producir algún daño. A pesar de que el Decreto 497 de 1973 fijara que un “maltrato” era practicar abusos o crueldad en cualquier animal, este no se aplicaba en la misma medida para los domésticos, los de tracción o los de consumo —quienes aparentemente entraban dentro de la categoría de utilidad fijada por el legislador, pues en añadidura era la autoridad la que definía finalmente si eran útiles o no a partir de su criterio hermenéutico—. Toda esta problemática podía servir de excusa para que la autoridad no ejerciera sus funciones, produciendo que el fenómeno del maltrato no fuera atendido de forma efectiva por parte del Estado.

1.5. La composición de las Juntas Defensoras de Animales: variación por los regímenes constitucionales.

Como se indicó al principio de este capítulo, las Juntas Defensoras de Animales están compuestas por seis integrantes principales: (i) alcalde; (ii) un párroco del municipio; (iii) el Personero Municipal; (iv) un representante del Secretario de Agricultura del departamento; (v) un delegado de los centros educativos municipales; y (vi) dos miembros representantes de las asociaciones o sociedades defensoras de animales del municipio. De esta composición resulta relevante realizar un análisis sobre la presencia de los párrocos y su justificación por el régimen constitucional de 1886, así como su improcedencia desde la promulgación de la Carta Política de 1991.

Durante la vigencia de la Constitución Política de 1886 en Colombia se presentó un Estado con características confesionales. Concretamente en el artículo 39 y 40 de la Constitución referida se señalaba inicialmente lo siguiente:

Artículo 38.- La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia. (...) Artículo 40.- Es permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes (Constitución Política de 1886, arts. 38 y 40).

A pesar de que los artículos mencionados fueron derogados por el Acto Legislativo 1 de 1936, este último cuerpo normativo seguía estableciendo una marca línea en favor de la religión católica. Es por ello que establecía la necesidad de que los cultos practicados en territorio colombiano no fueron de ningún modo contrarios a la moral cristiana. Además, señalaba la potestad del Gobierno para celebrar con la Santa Sede convenios para regular, sobre bases de mutuo respeto, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica (Acto Legislativo 1 de 1936, art. 13). Es así como a través de esta Constitución se instauró la religión católica, apostólica y romana como el credo del Estado Colombiano —inicialmente de forma expresa y luego tácitamente—.

De esta forma, y tal como lo destaca Camacho (2008), el vínculo entre la Iglesia Católica y el Estado Colombiano provocó una transformación: (i) en las instituciones, como el estado civil, la educación o la asistencia médica y social; y (ii) en las manifestaciones del cuerpo social y de los individuos, como la política, la economía, el arte, la ciencia, la cultura y la moral. Esto se conoce como el “catolicismo integral-intransigente”, el cual se define como el sistema social en el que la religión aparece ejerciendo una influencia de primer orden en los diferentes componentes de una sociedad, desde las instituciones hasta los elementos del individuo (Abadía Quintero & Echeverry Pérez, 2018).

Esta influencia se vería reflejada igualmente en la Ley 5 de 1972, la cual señaló la obligación de incluir en la conformación de las Juntas Defensoras a los párrocos de cada uno de los municipios del país. Lo cual era previsible teniendo en cuenta además el desarrollo de la discusión del proyecto de ley en el Congreso de la República, en donde se habló sobre los consejos de buen trato animal que daban los patriarcas de la Iglesia Católica, de la experiencia de Noé contenida en la biblia y de lecturas de pasajes de la Biblia (Contreras López, 2014).

Sin embargo, este paradigma sobre la relación directa entre el Estado y la Iglesia Católica cambió en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991. En este texto se desvinculó a la nación del catolicismo y se presentó un rompimiento de la relación entre Estado y la Iglesia. Al respecto se destacan los artículos 18 y 19 de la Carta, en donde se establece la libertad religiosa y de cultos, así como la libertad de conciencia, a través de la cual nadie puede ser molestado por razón de sus convicciones o creencias. Bajo estas premisas, el Estado colombiano empezó a regirse bajo un principio de laicidad, aunque en la Constitución del 1991 no contenga ninguna disposición expresa sobre tal aspecto. No obstante, este principio se desprende de una interpretación sistemática de la norma, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

Aunque la Constitución Política de 1991 no contenga una disposición expresa sobre la laicidad del Estado colombiano, la jurisprudencia constitucional ha concluido que la adopción del modelo de Estado laico se deriva de la interpretación sistemática de los valores, principios y derechos consagrados en la Carta Política, dejando atrás la consagración de la religión Católica, apostólica y romana como la religión de la Nación, tal como lo establecía el artículo 38 de la Constitución de 1886, para dar paso a un Estado que garantiza la libertad de cultos en el que “todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”, como lo señala el artículo 19 constitucional. De igual manera, el principio de laicidad fue desarrollado mediante la Ley 133 de 1994, en la que se indica que “ninguna Iglesia o confesión religiosa es ni será oficial o estatal”, aunque se aclara que “el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos” y se advierte que “el Estado reconoce la diversidad de las creencias religiosas, las cuales no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la ley que anulen o restrinjan el reconocimiento o ejercicio de los derechos fundamentales” (Corte Constitucional, T-124 de 2021).

Este aspecto resulta relevante, pues desde la Constitución Política de 1991 también se implementó expresamente el principio de supremacía constitucional a través del artículo 4º,

señalándola como “norma de normas”³⁵. Este principio funciona como un parámetro de validez formal y material de las normas que integran el ordenamiento colombiano. Concretamente la validez material implica que en cualquier evento debe preferirse la Constitución Política si existe alguna contradicción con el contenido de una norma jurídica de inferior jerarquía (Corte Constitucional, C-054 de 2016), ya sea que se trate de una ley o un acto administrativo. De allí que se haya expresado que la Constitución es el marco último para determinar la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados (Corte Constitucional, C-415 de 2012).

Como consecuencia de lo anterior, la inclusión del párroco en el Comité de las Juntas Defensoras de Animales resulta inconstitucional desde la promulgación de la Carta Política de 1991. La conformación de las Juntas con el párroco del municipio se encontraba justificada en la Constitución Política de 1886, la cual señalaba que la religión católica, apostólica y romana era el credo del Estado Colombiano. No obstante, la inclusión de este miembro es improcedente desde el referido año, pues ahora la nación se reconoce a través de un Estado Laico y de libertad de culto que no se adhiere a ninguna religión en específico.

A esta conclusión es posible llegar si se analizan casos previos conocidos por la Corte Constitucional. A modo de ejemplo, en la sentencia C-1175 de 2004 analizó la composición del Comité de Clasificación de Películas previsto en el artículo 152 del Decreto 1355 de 1970, el cual incluía a un representante de la Curia Arquidiocesana de Bogotá en este órgano. En este evento fue declarado inexecutable la inclusión de este representante, pues la Corte consideró que se veían afectadas la igualdad y la libertad religiosa. Sobre este aspecto en particular señaló lo siguiente en la sentencia:

(...) existe una discriminación que recae sobre las otras religiones, desde el momento en que se incluye un representante de una particular religión, y de las otras no, en el Comité de Clasificación de Películas. Pero, esto podría llevar a pensar, que la forma de cesar dicha discriminación es la inclusión de representantes de cada una de las religiones o de un representante de todas religiones en dicho Comité. Lo que resulta igualmente inaceptable por las siguientes razones: de un lado, por cuanto la norma acusada se refiere a un delegado de una confesión religiosa en particular, y es éste punto el que debe ser examinado por la Corte. Y, de otro lado porque, como se ha reiterado insistentemente, la igualdad y libertad religiosas tienen como consecuencia lógica que se prescriba la separación entre el Estado y la Iglesia y se proclame el carácter laico del primero, como única garantía real y efectiva tanto del respeto de los principios que soportan un Estado Social de Derecho, como del trato igualitario del Estado hacia todas las confesiones religiosas. Esto implica a su vez aquello que se expresó más arriba, cuando se significó que el sentido de la exclusión del mencionado Comité, iba dirigido a impedir la participación del criterio religioso, de una, de varias y de todas las confesiones, en un asunto que representa la posibilidad de imponer visiones y valores doctrinales del orden social distintos a la pluralidad y la tolerancia. Lo anterior da pie, así mismo,

³⁵ En el régimen de la Constitución Política de 1886 la supremacía constitucional no se garantizaba de forma efectiva, por lo que el legislativo tenía un poder desbordado junto con el ejecutivo cuando requerían efectuar sus funciones (García Henao, 2014).

a que se ratifique la declaratoria de inexecutable solicitada en la demanda (Corte Constitucional, C-1175 de 2004).

A pesar de lo anterior y de que todas las ramas del poder público tienen la responsabilidad de armonizar las disposiciones de la Constitución Política con las demás normas expedidas en el país, el Congreso nunca ha intentado modificar la Ley 5 de 1972. Por ello, la conformación de las Juntas con el párroco continuó apareciendo en sus disposiciones durante un largo tiempo. Ni aun el poder ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República, intentó expedir un nuevo decreto reglamentario señalando la inconstitucionalidad de su conformación, para así proceder a conformar las Juntas de una forma que responda al ordenamiento vigente y a los requerimientos actuales de la sociedad. Esta posibilidad que tenía el ejecutivo fue señalada también por López (2020, p. 50):

(...) la Ley 5 de 1972 tiene como objetivo principal, además de defender a los animales, que la ciudadanía como sociedad se empodere de los asuntos referentes a la defensa de los animales en nuestro país. Así, esta norma se erige como la principal herramienta para la convivencia con los animales y el mecanismo más idóneo para que, como sociedad, incidamos y avancemos en estos temas de gran importancia. Por lo anterior, las entidades encargadas de la convivencia y participación ciudadana, como el Ministerio del Interior, tiene plena competencia para expedir un nuevo decreto reglamentario que busque subsanar las fallas que ha tenido dicho proceso.

Esta situación provocó que las entidades territoriales siguieran expidiendo los actos administrativos que conforman las Juntas Defensoras de Animales con la presencia de los párrocos municipales, transgrediendo así el principio de laicidad que rige el Estado Colombiano. Por ejemplo, este es el caso del Municipio de Caldas, el cual conformó su Junta a través del Decreto No. 128 del 26 de julio de 2021. El artículo primero de este acto administrativo señala que uno de los integrantes es el “Párroco de una de las Iglesias de la Municipalidad”, pese a que, como se señaló, tal aspecto no es viable bajo el régimen constitucional vigente.

Solo hasta el año 2022 se brindó claridad expresa sobre la imposibilidad de incluir a los párrocos dentro de las Juntas. La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-88 del mencionado año, declaró inconstitucional los apartados de la Ley 5 de 1972 que establecía la participación de los párrocos. Para ello argumentó que la participación de un representante de la iglesia católica implica una confusión entre las funciones públicas y las funciones clericales, lo que vulnera el principio de laicidad del Estado. Lo anterior teniendo en cuenta que su participación en la Junta puede tener la capacidad de influir en las decisiones que al respecto tomen los alcaldes, en un asunto que es de interés general, dado que se trata del bienestar animal (Corte Constitucional, C-088 de 2022). Esta decisión permite que la confusión de ciertas entidades territoriales sea suprimida, garantizando hacia futuro que la conformación de las Juntas se realice con arreglo a lo dispuesto por la Constitución.

En resumen, el régimen constitucional de 1991 instauró el principio de supremacía constitucional y la libertad de cultos, del cual proviene el principio de laicidad del Estado colombiano. Tal principio prohíbe que las entidades territoriales puedan tomar decisiones que impliquen preferencia por alguna religión o confesión (Consejo de Estado, 2018). Pese a ello: (i) las ramas

del poder público nunca tuvieron interés en promover su actualización y (ii) las entidades territoriales siguieron conformando sus Juntas con la presencia de los párrocos durante un largo periodo de tiempo. Esto generó que las Juntas que hacían presencia en los municipios tuvieran un funcionamiento obsoleto. De igual modo, implicó que estas no respondieran a los requerimientos de pluralidad e inclusión actual de la sociedad, interfiriendo tales aspectos necesariamente en su nivel de eficacia. Sin embargo, se observa que con la intervención reciente de la Corte Constitucional y la declaratoria de inexecutable efectuada, en adelante este problema será solventado.

1.6. El rol de las alcaldías dentro de las Juntas Defensoras de Animales.

1.6.1. Contexto y naturaleza de las alcaldías durante la Constitución Política de 1886.

El vocablo “alcalde” significó en un primer momento “juez especial nombrado por el rey para decidir el litigio sometido a la corte” o “juez ordinario que administraba justicia en algún pueblo y presidía al mismo tiempo el concejo” (Badía, 1997). Este vocablo se deriva del árabe *alquādī*, que significa “juez”. Fueron precisamente los árabes quienes trasplantaron esta institución a España durante el periodo de dominación musulmana, llegando así posteriormente a la Nueva Granada e influyendo en el ordenamiento jurídico de la época.

Es decir, inicialmente el alcalde en el ámbito municipal era el encargado de administrar justicia, aunque posteriormente también se le dieron atribuciones administrativas. Esta duplicidad de funciones las concentró hasta el siglo XVIII, dado que se empezó a implementar la teoría de Montesquieu sobre la distribución de los poderes del Estado, lo que conllevó a la división de funciones en tres ejes: legislativo, ejecutivo y judicial. De esta manera, el alcalde perdió las competencias judiciales, quedando únicamente con las de naturaleza administrativa (Hidrón, 2015).

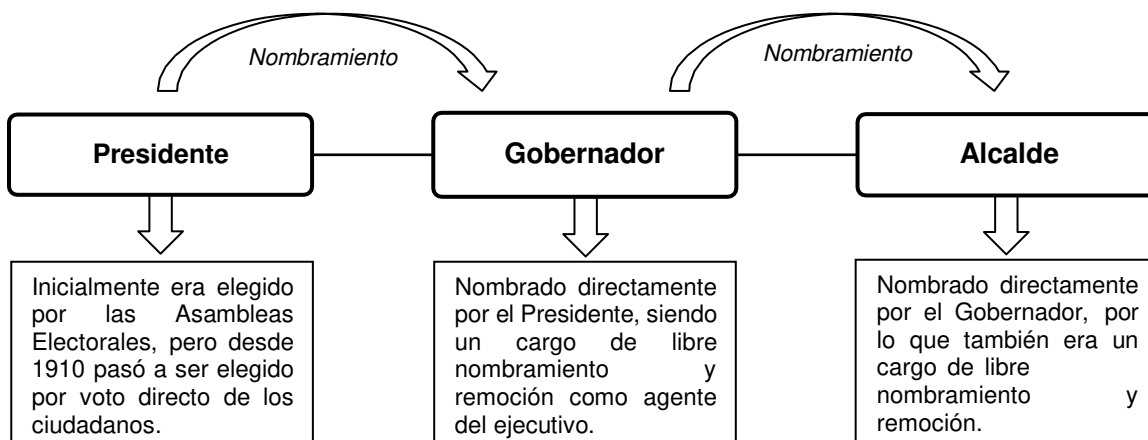
Este alcance administrativo se encontraba reflejado en la Constitución Política de 1886. La Carta señalaba inicialmente en su artículo 182 que los departamentos para el servicio administrativo se dividían en provincias y estas últimas en distritos municipales. Respecto a la acción administrativa en los distritos, el artículo 200 señalaba que esta le correspondía al Alcalde. Posteriormente el Acto Legislativo 3 de 1910 señaló que en todo municipio habría un alcalde que ejercería las funciones de agente del Gobernador y que sería el Jefe de la administración municipal.

Sobre el papel del alcalde como agente de gobernador resulta relevante destacar el contenido de la Ley 4 de 1913, también denominada “Código de Régimen Político y Municipal”. En esta se señala que el Gobernador tenía la atribución de nombrar y remover los prefectos, los alcaldes municipales, el secretario o secretaria y los subalternos de la gobernación (Ley 4 de 1913, art. 127). Tal competencia tiene su origen en el notable protagonismo que adquirió el presidencialismo en la Constitución de 1886, en donde hubo un robustecimiento del poder ejecutivo (Bustamante M. T., 2009). En virtud de ello, los ciudadanos en los territorios solo podían elegir los miembros de los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales. Los demás

cargos eran elegidos indirectamente, es decir: el presidente nombraba al gobernador³⁶ y este a los alcaldes de los municipios, tal como se puede observar en esta ilustración:

Ilustración 2.

Potestades ejecutivas en la Constitución Política de 1886 para el nombramiento de gobernadores y alcaldes.



Nota. Los gobernadores de los departamentos eran agentes del gobierno central, por lo que el presidente podía nombrarlos y removerlos libremente. A su vez, el alcalde era agente del gobernador. De esta manera se ejercía una jerarquía fuerte, pues el mantenimiento en el cargo dependía exclusivamente de la voluntad del superior jerárquico administrativo.

Esta situación generaba que el alcalde estuviera supeditado al respaldo constante de su superior, porque al ostentar un cargo de libre nombramiento y remoción, el Gobernador podía removerlo en caso de que considerara que no respondía a sus intereses políticos. Además, el respaldo referido no era suficiente para garantizar la permanencia como alcalde, pues a su vez el gobernador no ejercía un cargo estable, dado que también dependía de la voluntad del presidente. Por esta razón, durante muchos años de la vigencia de la Constitución Política de 1886 los alcaldes y sus colaboradores se encontraban inmersos en un ambiente de inestabilidad constante, producto de la línea vertical de autoridad que partía desde el presidente³⁷. Esto

³⁶ La disposición inicial del artículo 194 de la Constitución Política de 1886 señalaba: “Los Gobernadores serán nombrados para un período de tres años y pueden continuar en su puesto por nuevo nombramiento”. En igual sentido, el artículo 115 establecía que le correspondía al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, el nombrar y separar libremente a los gobernadores. Adicionalmente, el Acto Legislativo 1 de 1968, que modificaría las funciones del Presidente de la República como jefe del Estado y como suprema autoridad administrativa, en su artículo 41 continuaría señalando la competencia de este para nombrar y separar libremente de su cargo a los gobernadores.

³⁷ Al respecto Galves (2000) señala: “(...) La Constitución establece una línea clara y vertical de autoridad partiendo desde el presidente, quien como suprema autoridad administrativa, tiene competencia para nombrar y separar libremente a sus ministros, a dos consejeros de Estado y en general, a todo funcionario que sea agente suyo (artículo 120) y distribuye los negocios entre los ministerios (artículo 132). A lo anterior se agrega el control ejercido por el presidente sobre la administración territorial, dado que nombra y separa libremente a los gobernadores (artículo 120 No. 4º) y éstos nombran y separan libremente a sus agentes, entre ellos a los alcaldes municipales. Los gobernadores tienen la facultad de revocar los actos de los alcaldes y suspender los de las asambleas y municipalidades y el gobierno facultad para confirmar las decisiones de suspensión de actos de las asambleas tomadas por los gobernadores (artículo 195 Nos. 2º, 7º y 8º)”.

repercutía grandemente sobre los fiscos municipales, la ejecución de obras públicas y, por consiguiente, en la garantía de los derechos de sus ciudadanos (Hidrón, 2015).

El panorama de inestabilidad cambiaría para los alcaldes cien años después de la promulgación de la Constitución Política de 1886. El Estado para el final del siglo XX tenía un problema de insuficiencia en cuanto a la presencia en las grandes ciudades, al igual que en los pequeños municipios. En consecuencia, este decidió dar uno de los primeros pasos —aunque tarde comparado a otros países de la región— de descentralización territorial de funciones y racionalización de la gestión administrativa a través de la elección popular de los alcaldes (Gaitán, 1988). Es decir, que fueran los mismos ciudadanos del respectivo municipio, a través del voto directo, los que eligieran a su representante y líder municipal en la administración.

El referido cambio se produjo mediante el Acto Legislativo 1 de 1986, el cual modificó el artículo 201 de la Constitución Política de 1886, señalando que los alcaldes de los municipios serían elegidos por el voto de los ciudadanos. Además se determinó que las primeras elecciones de alcaldes tendrían lugar el segundo domingo de marzo de 1988. Estas elecciones se realizaron finalmente el 13 de marzo de tal año, convirtiéndose en las primeras de este tipo en Colombia y en las cuales fueron electos 1009 alcaldes de los municipios que conformaban para ese momento el país (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015). De este modo, es posible destacar que desde la entrada en vigencia de la Ley 5 de 1972 y hasta la promulgación de la Constitución Política de 1991 —pues con esta se modificó plenamente la organización del Estado y los alcances y competencias de las entidades territoriales—, las alcaldías ejercieron sus competencias bajo dos contextos diferentes:

- a. El primero, bajo una marcada jerarquía presidencial centralista, así como la de los gobernadores, lo cual les impedía tener una estabilidad en el tiempo de su representante — el alcalde— y los colaboradores de este.
- b. El segundo, un periodo corto de tiempo a partir del Acto Legislativo 1 de 1986, en el que se suprimió el libre nombramiento y remoción de los alcaldes a través de su elección por voto popular, lo que contribuyó a la descentralización administrativa y a la adquisición de cierto grado de autonomía en los municipios. Lo anterior teniendo en cuenta que la permanencia en el cargo no dependería más de las voluntades políticas de turno, sino que se garantizaría su ejercicio en un término fijo³⁸ por mandato representativo de los ciudadanos de la entidad.

La claridad sobre estos contextos permite desarrollar y comprender las causas del fenómeno que se estudiará en el siguiente subcapítulo: el alto porcentaje de incumplimiento en la creación de las Juntas Defensoras de Animales.

1.6.2. La creación de las Juntas: la desatención de las alcaldías.

³⁸ La Ley 78 de 1986, que desarrolló parcialmente el Acto Legislativo No. 1 de 1986, señaló inicialmente que los alcaldes tendrían un periodo de dos años que iniciaría a contar a partir del primero de junio siguiente a la fecha de su elección.

Desde la Constitución Política de 1886³⁹ —resaltado posteriormente en la Ley 4 de 1913⁴⁰ que reglamentó el régimen político y municipal de la época— la acción administrativa en los municipios corresponde al alcalde. Esta competencia fue posteriormente reiterada en la Constitución Política de 1991, la cual señaló en su artículo 315 que una de las atribuciones del alcalde es la de “dirigir la acción administrativa del municipio”. Tal facultad implica un poder decisorio de mando o imposición sobre los empleados públicos subordinados o respecto de la sociedad en general. Sobre el ejercicio de la autoridad administrativa y su importancia la jurisprudencia ha señalado:

(...) La autoridad administrativa se ejerce para hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Se refiere al desempeño de un cargo público que otorga a su titular poder de mando, facultad decisoria y dirección de los asuntos propios de la función administrativa que se dirigen al funcionamiento del aparato administrativo (Consejo de Estado, 2008).

De esta manera, la característica que resulta relevante destacar sobre la acción administrativa es que esta permite que la misma administración funcione y cumpla los fines encomendados por el ordenamiento jurídico vigente. Para el caso de la Ley 5 de 1972, el ejercicio de la autoridad administrativa es significativo porque, en principio, es la facultad que permite a las alcaldías efectuar la creación de las Juntas Defensoras de Animales.

Ahora, el artículo primero del Decreto 497 de 1973 indicó que a partir de su publicación se debían crear en todos los municipios del país las Juntas, pero no señaló expresamente a qué autoridad le correspondía —alcaldía o concejo— ni cómo se debía efectuar tal acto de conformación —a través de qué tipo de acto administrativo—. Una interpretación razonable llevaría a concluir que la forma adecuada de hacerlo es a través de un decreto⁴¹ expedido por el alcalde en ejercicio de sus competencias, pues además esta sería la manera más expedita de efectuarlo. No obstante, en distintos municipios se ha optado por hacerlo a través de acuerdos expedidos por el respectivo concejo municipal (Procuraduría General de la Nación, 2016).

Considerando lo anterior, las únicas limitaciones que impuso el ordenamiento a los municipios para la creación de las Juntas Defensoras fue la de los integrantes que conformarían el Comité, así como la cantidad de sesiones, las funciones y el manejo del dinero de ellas. Por ejemplo, se señaló en el decreto reglamentario que las Juntas tendrían que reunirse una vez por mes o que los miembros ejercerían sus labores sin recibir ningún tipo de remuneración. Adicional a estos aspectos, para el acto de conformación del Comité de las Juntas el ordenamiento jurídico no

³⁹ Artículo 200 original: “La acción administrativa en el distrito corresponde al Alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de Agente del Gobernador y mandatario del pueblo”.

⁴⁰ Artículo 183: “El alcalde es el jefe de la administración pública en el municipio, ejecutor de los acuerdos del concejo y agente inmediato del prefecto. (...)”.

⁴¹ Generalmente los decretos son entendidos como todos aquellos actos administrativos que definen o resuelven situaciones de carácter general, ya sea creando o modificando situaciones existentes

impuso muchas trabas. Es decir, su creación se trata de un ejercicio simple de funciones administrativas por parte de las autoridades competentes.

A pesar de lo anterior, es esta función de conformación de las Juntas a cargo de las alcaldías la que incide en gran medida en el alcance restringido de la Ley 5 de 1972 y su decreto reglamentario. Aunque esta norma fue expedida hace medio siglo, existen municipios que conformaron sus Juntas Defensoras de Animales hasta el año 2021, como sucede con el Municipio de Caldas⁴². En otras palabras, tal función no es cumplida por una gran cantidad de entidades territoriales. Este pormenor resulta aún más preocupante si se estudia detalladamente el Informe Preventivo sobre esta norma, el cual fue elaborado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en el año 2016.

En este informe se buscaba establecer el grado de cumplimiento de la Ley 5 de 1972 en cuanto a la constitución de las Juntas Defensoras de Animales, así como su eficacia a nivel territorial a través de datos cuantitativos. Un aspecto relevante en este informe es el primer dato que se menciona sobre los antecedentes de seguimiento que efectuó la Procuraduría sobre el cumplimiento de la ley. En este se señala que en el 2013 se efectuó, en un primer momento, una consulta a todos los municipios del país acerca de la constitución o no de las Juntas. De esta pudo observarse, mediante la respuesta de aproximadamente la mitad de los municipios, que en gran parte de ellos no se había constituido las Juntas. Sin embargo, el aspecto más relevante de esta consulta es lo que pasó después de ella: la Procuraduría pudo verificar que se constituyeron 265 Juntas Defensoras de Animales en los municipios encuestados (Procuraduría General de la Nación, 2016, p. 11). Es decir, tan solo con la primera consulta se logró la creación de un número considerable de estos órganos en el país.

Posteriormente en el informe se relacionan los datos de otra encuesta realizada en el año 2016 a 1102 municipios del país sobre la conformación de las Juntas Defensoras. En esta ocasión respondieron la referida encuesta el 78% de los municipios, es decir, 854 entidades territoriales. De estos, 602 municipios señalaron que sí tenían conformada la Junta Defensora —70%—, mientras que 254 indicaron que aún no la habían creado —30%—. Del análisis de estas dos consultas y a pesar de la no respuesta de ellas por parte de varias entidades, es posible determinar que para el año 2012 y con 40 años de vigencia de la Ley 5 de 1972, aproximadamente más de 500 municipios no habían conformado sus respectivas Juntas Defensoras de Animales⁴³.

Pese a lo anterior, el seguimiento realizado por la Procuraduría General de la Nación en la mitad de la década de 2010 no fue lo único que incidió en la conformación de las Juntas Defensoras de Animales. Los ciudadanos, preocupados por la falta de creación de las Juntas en sus municipios, empezaron a interponer acciones populares y de cumplimiento con el fin de que la

⁴² La Alcaldía del Municipio de Caldas conformó la Junta Defensora de Animales mediante el Decreto No. 128 del 26 de julio de 2021.

⁴³ Esta cifra se obtiene a partir del siguiente análisis: (i) en el 2013, posterior al requerimiento de la Procuraduría, 265 municipios crearon su Junta Defensora de Animales; y (ii) en el año 2016 254 municipios señalaron que no habían conformado las Juntas de sus territorios. No obstante, dado que la encuesta del 2016 no fue contestada por la totalidad de los municipios del país, no se puede afirmar un número específico de forma infalible.

intervención del poder judicial obligara a los municipios a cumplir con las disposiciones de la norma⁴⁴ (Roa, 2018). En consecuencia, es conducente concluir que el cumplimiento de la obligación referida se ha venido efectuando en gran medida por la intervención del Ministerio Público, pero en ella también ha participado las órdenes de los jueces.

Ahora bien, los porcentajes señalados previamente inciden considerablemente en el grado de aplicación de la norma y su decreto reglamentario. Lo anterior considerando que si no se conforman las Juntas Defensoras junto a su respectivo Comité, ni siquiera se puede garantizar en un grado mínimo la aplicación de las demás disposiciones de la normativa, pues de la creación de este órgano dependen las funciones y obligaciones restantes contenidas en la ley. En otras palabras, para el efectivo cumplimiento del articulado de la Ley 5 de 1972 y el Decreto 497 de 1973 se necesita previamente de la existencia de la correspondiente Junta. Por ello, si no se conforma el órgano, la aplicación efectiva de la norma será completamente nula, dado que no existe jurídicamente el órgano competente que pueda ejecutarla. Este problema de incidencia normativa, derivado del incumplimiento de las funciones de las entidades territoriales, es posible explicarlo atendiendo a dos fenómenos: (i) la naturaleza del cargo del alcalde bajo la Constitución Política de 1886 y hasta el Acto Legislativo 1 de 1986; y (ii) la falta de seguimiento sobre la aplicación de la norma por parte de la Procuraduría General de la Nación a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991.

Sobre el primer evento, vale señalar nuevamente que la Constitución Política de 1886 estaba construida a partir de una línea vertical de autoridad, la cual partía desde el presidente, por lo que este último era superior del gobernador y este a su vez de los alcaldes municipales. La facultad jerárquica de los gobernadores era significativa, pues incluso ostentaban competencia para poder revocar los actos de los alcaldes⁴⁵. Por consiguiente, también podían nombrar y remover los alcaldes según su conveniencia. Tal es así que según estadísticas tomadas para la década de 1970, el término medio de duración de los alcaldes en el desempeño de su cargo fue de siete meses —diez meses en las ciudades capitales— (Hidrón, 2015). Debido a la inestabilidad en el cargo, las alcaldías como autoridades administrativas en sus territorios no respondían adecuadamente en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.

En consecuencia de lo anterior, los alcaldes no dedicaban su atención hacia el cumplimiento de la composición y puesta en funcionamiento de las Juntas Defensoras de Animales. Adicional al poco tiempo que duraban en el cargo, lo que les permitía ejecutar únicamente aspectos mínimos, la causa animalista no era un factor que causara réditos políticos fuertes en la época, lo cual era un factor importante para los gobernadores y los directorios políticos. En otras palabras, los alcaldes buscaban el mantenimiento del cargo a partir del cumplimiento de funciones básicas que impactaran de manera rápida y positiva en los ciudadanos del municipio, por lo que las competencias de cuidado animal resultaban relegadas al no ser relevantes para la causa política del momento.

⁴⁴ Ley 5 de 1972.

⁴⁵ Artículo 195 de la Constitución Política de 1886.

Respecto al segundo fenómeno, es importante resaltar que desde el inicio la Constitución Política de 1991 señaló en su artículo 277 que el Procurador General de la Nación⁴⁶, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendría la obligación de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes y los actos administrativos. Adicionalmente, mediante el Decreto Ley No. 262 del 22 de febrero de 2000, se modificó el régimen de competencia interno de la Procuraduría y se dictaron normas para su funcionamiento. De esta forma, en el artículo 24, numeral 1° del Decreto mencionado, se definió que las procuradurías delegadas tendrían la función de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones administrativas.

Más adelante, con el objeto de desarrollar los postulados del Decreto Ley No. 262, la Procuraduría General de la Nación expidió la Resolución No. 0017 del 4 de marzo de 2000, en la que denominó algunas dependencias de la entidad y delegó funciones y competencias del Procurador General de la Nación. Concretamente en el artículo 18 señaló que la función de prevención y control referida sobre los asuntos ambientales⁴⁷ y agrarios sería ejercida directamente por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Dicho de otra manera, desde el año 2000 esta subdivisión del Ministerio Público tenía una competencia fijada expresamente para velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 5 de 1972 y su decreto reglamentario.

A pesar de lo anterior, la Procuraduría a través de su Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios empezó a efectuar el seguimiento correspondiente de la ley en mención hasta el año 2013. Tal aspecto se puede observar porque este año es el primero que se menciona en el quinto apartado de “Antecedentes de Seguimiento”, contenido en el Informe Preventivo elaborado en el año 2016. En otras palabras, transcurrieron 22 años desde la Carta Política de 1991 y 13 años a partir de la expedición de la Resolución No. 0017 del 4 de marzo de 2000, para que el Ministerio Público cumpliera con sus fines constitucionales. Esta dilación afectó grandemente a las Juntas Defensoras de Animales, pues como se señaló, después de 40 años de vigencia de la norma existía una cantidad considerable de municipios que no habían conformado las Juntas y el respectivo Comité de estas en sus territorios⁴⁸.

1.6.3. La facultad sancionatoria de las alcaldías: dificultades durante el periodo 1972 – 1989.

El *ius puniendi* del Estado ha sido entendido como el poder que ostentan las autoridades, no solo las penales, sino también las administrativas, para garantizar un adecuado funcionamiento del aparato estatal (Torrado, 2007). De allí nace el derecho administrativo sancionador como rama

⁴⁶ Según el artículo 275 el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público.

⁴⁷ El concepto del medio ambiente es complejo, dado que está compuesto por diferentes elementos integrantes. En ese sentido, la jurisprudencia ha permitido que tales elementos puedan proteger *per se*, y no únicamente porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana (C. Const. C-123, 2014). Es así como la relación entre el medio ambiente —del cual hacen parte los animales— y el ser humano acoge significación por el vínculo de interdependencia que se predica en ellos (C. Const. C-041, 2017).

⁴⁸ Este elemento resulta más relevante si se tiene en cuenta que a partir del primer seguimiento sobre la Ley 5 de 1972, efectuado en el año 2013, se constituyeron 265 Juntas Defensoras de Animales en los municipios del país.

autónoma del derecho⁴⁹. Lo anterior, como lo ha reseñado la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-818 de 2005), implica una ruptura del principio de tridivisión de poderes, pues el conocimiento de los ilícitos no corresponde ya únicamente a la jurisdicción penal, sino que interviene el poder ejecutivo en tales actividades.

Tal ruptura se presenta en los Estados modernos debido a que se incrementó el número de obligaciones impuestas a las personas, por lo que se requería la imposición de sanciones en caso de que hubiera un incumplimiento. Sin embargo, atendiendo a la gravedad del incumplimiento y los fines que buscaba el ordenamiento con la sanción, se efectuó una distinción de las faltas que serían estudiadas por la justicia penal y por las autoridades administrativas (Corte Constitucional, C-818 de 2005). De esta manera, la potestad sancionadora administrativa es entendida de forma general como la facultad para imponer sanciones a quienes cometan una falta definida en una norma previa (Suárez Tamayo *et al*, 2014).

Esta potestad fue dispuesta en la Ley 5 de 1972 a través de su artículo cuarto, en donde se señaló la competencia de las alcaldías municipales para la imposición de sanciones de la siguiente manera:

Mediante resoluciones motivadas, dictadas por el Alcalde Municipal en ejercicio de sus funciones a solicitud de la Junta, podrán ser impuestas multas de cinco (5) a cien (100) pesos, convertibles en arresto si no fueren cubiertas dentro del término de diez (10) días, a los que resultaren responsables de los actos de crueldad, de los maltratamientos o del abandono de los animales cuya protección se provee por medio de la presente Ley (Ley 5 de 1972, art. 4).

A su vez, el Decreto Reglamentario 497 de 1973 recalca el factor competencial para la imposición de sanciones por parte de la administración, pues señala que cualquier persona que incurra en alguna de los comportamientos señaladas en el subcapítulo 1.4. de la presente investigación, será multado por la alcaldía del municipio respectivo. De igual manera, indica una limitación para los dineros que sean recaudados a partir de estas sanciones, a causa de que solo podrán ser destinados al sostenimiento de las oficinas en donde se desarrollen sus funciones las Juntas (Decreto 497 de 1973, art. 10). A partir de este escenario es posible reseñar diferentes dificultades, tales como la identificación del procedimiento a seguir, las facultades sancionatorias de las alcaldías, la presencia de antinomias y el monto de las multas.

1.6.3.1. El procedimiento sancionatorio y las competencias de las alcaldías: dudas y antinomia.

De las disposiciones reseñadas, se observa que si bien la Ley 5 de 1972 otorgó competencia a las alcaldías para la imposición de sanciones por el maltrato animal, no determinó el procedimiento que se debía seguir para sancionar a los ciudadanos que cometieran tales actos. En consecuencia y teniendo en cuenta que el procedimiento de esta ley no ha sido objeto de

⁴⁹ El poder sancionatorio de la administración tiene características muy particulares que impiden su asimilación con el poder punitivo que ejerce el Estado en el ámbito penal. De allí que se predice el grado de autonomía como rama del derecho.

estudio a través de investigaciones recientes⁵⁰, para encontrarlo se debe analizar el ordenamiento jurídico vigente de la época, con el fin de encontrar disposiciones relativas que apliquen a las competencias que tenían los alcaldes para imponer multas y penas de arresto.

En virtud de ello y del estudio realizado, se considera que el procedimiento que debían seguir las alcaldías para la imposición de sanciones por maltrato animal es el contenido en la Ley 4 de 1913⁵¹. A través de esta norma se definió para su momento el régimen político y municipal de Colombia⁵². Concretamente por el caso sujeto a estudio, se debe observar detenidamente el Título VIII sobre “Administración Pública”, que buscaba detallar las principales reglas generales que debían tenerse presentes en la rama administrativa, a fin de “obtener la buena marcha de la cosa pública” (Ley 4 de 1913, art. 236). Para ello, consideraba como empleados de la rama administrativa a los nacionales, departamentales y los municipales⁵³, a quien les otorgó diferentes competencias.

Una de las competencias más significativas e importantes otorgadas fue la de las “penas correccionales”, las cuales fueron dadas a los empleados públicos con jurisdicción en el territorio colombiano. Estas penas correccionales eran entendidas como las impuestas por los empleados que ejercían jurisdicción a los que les desobedecieran o faltaren el debido respeto —así como las demás a las cuales la ley atribuyera tal calidad (Ley 4 de 1913, art. 311)—, consistentes en multas pecuniarias o arresto. En virtud de ello, la norma destaca en su artículo 311 que la conformación de una multa u otra pena con que se hubiere advertido a un o particular —como las de la Ley 5 de 1972—, se sujeta a las reglas de la imposición de penas correccionales contenida en la Ley 4 de 1913.

Teniendo en cuenta este análisis, es posible llegar a la conclusión que las multas y penas de arresto establecidas en la Ley 5 de 1972 se tratan de penas correccionales, por lo que estas deben seguir el procedimiento que definía la Ley 4 de 1913 para tal fin. Este procedimiento específico se encontraba determinado en el artículo 310 del siguiente modo:

⁵⁰ Los libros importantes sobre derecho animal en Colombia, como el de Javier Alfredo Molina o el más reciente de Carlos Andrés Muños López, no contienen una referencia a cuál era el procedimiento aplicable de la época que debían seguir las alcaldías para la imposición de sanciones. De igual manera, investigaciones como las de Sara Jaramillo y Vanessa Urrea no profundizan en el procedimiento. Adicionalmente, en el Informe de Cumplimiento de la Ley 5 de 1972, elaborado por la Procuraduría del año 2016, tampoco se efectuó un estudio relativo a este aspecto.

⁵¹ Del estudio realizado se estableció la posibilidad de que el procedimiento aplicable fuera el del Decreto Ley 1355 de 1970, “por el cual se dictan normas sobre Policía”. Sin embargo, el procedimiento de este decreto aplicaba únicamente para las contravenciones específicas señaladas en la norma, entre las que no se encuentra los comportamientos relativos al maltrato animal. Adicionalmente, la norma señala expresamente en el artículo 193 que la multa consiste en imponer al infractor el pago de una suma de dinero no menor de cincuenta pesos ni mayor de mil, mientras que en la Ley 5 de 1972 se establece que la multa es de mínimo cinco (5) pesos, por lo que es claro que el procedimiento del Decreto Ley 1355 de 1970 no resulta aplicable.

⁵² El régimen político y municipal comprendía: la legislación relativa al ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes legislativo y ejecutivo; a la organización general de los departamentos, provincias y municipios; a las atribuciones de los empleados o corporaciones de estas tres últimas entidades; a las atribuciones administrativas del ministerio público; y a las reglas generales de administración.

⁵³ “En general, son empleados administrativos nacionales los que intervienen exclusivamente en asuntos del Estado; departamentales, los que tienen a su cargo los asuntos del Departamento, aunque intervengan en la Administración Nacional, y municipales, los que manejen asuntos del Municipio, aunque tengan algunas intervenciones en los del Estado y del Departamento (...)” (Ley 4 de 1913, art. 238).

Para imponer una pena correccional es necesario probar primero la falta, bien con una certificación escrita del Secretario, o declaraciones de dos o más testigos presenciales. Obtenida esa prueba, el empleado dicta su resolución y la manda notificar al penado. Si éste reclamare en los dos días siguientes a la notificación, el empleado examina y resuelve la reclamación. Esa decisión es inapelable, pero el empleado que abuse de su poder, a pretexto de ejercer la facultad referida, será castigado con arreglo a la ley penal. Dictada o notificada la resolución definitiva, o transcurrido el término que hay para reclamar, sin que haya solicitud alguna, se procederá a la ejecución de la pena; pero el empleado que la impuso puede en cualquier tiempo revocar su resolución, o rebajar la pena, de oficio a solicitud de parte. Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo los casos en que la ley ordene proceder de otra manera especial. Cuando la falta constare en memorial u otro escrito, éste constituirá la prueba necesaria para la aplicación de la pena (Ley 4 de 1913, art. 310).

Con base en esta disposición es posible determinar que el procedimiento para la imposición de las penas correccionales estaba compuesto por las siguientes etapas:

1. *Prueba de la comisión de la falta.* Para el caso de la Ley 5 de 1972 por falta se entiende a la comisión de un comportamiento entendido como maltrato animal por el Decreto 497 de 1973. La prueba se entendía conseguida a través del testimonio de dos o más testigos que hubieren presenciado el acto constitutivo de maltrato⁵⁴.
2. *Expedición de la resolución sancionatoria.* Después de que hubiere obtenido prueba de la comisión de la falta a través de los testimonios correspondientes, el alcalde debía expedir una resolución en la que señalara el monto de la multa y el término de días para pagarla, so pena de que fuera convertibles a días de arresto.
3. *Notificación.* Después de haber expedido la resolución que impone la pena correccional la alcaldía debía notificar al ciudadano multado.
4. *Reclamación – Recurso.* Habiendo sido notificado, el ciudadano sancionado podía recurrir la decisión contenida en la resolución expedida por el alcalde.
5. *Revisión de la resolución – Resolución definitiva.* Posterior a la recepción de la reclamación del ciudadano, el alcalde tenía que estudiarla para ver si era procedente su revocatoria. En caso contrario, confirmaba la pena correccional impuesta. Esta decisión no podía ser recurrida nuevamente.
6. *Ejecución de la pena.* Después de haber sido notificada la resolución definitiva, la alcaldía podía proceder a la ejecución de esta, bien sea que se tratase de multa pecuniaria o, en caso de incumplimiento, de días de arresto.

Vale aclarar que este procedimiento estuvo vigente para los eventos de maltrato animal hasta la expedición de la Ley 84 de 1989, pues como se verá más adelante, esta última señaló un procedimiento administrativo sancionatorio específico y especial cuando la administración intentara multar a una persona por un comportamiento constitutivo de maltrato animal⁵⁵. En

⁵⁴ De la lectura del artículo 310 de la Ley 4 de 1913 se concluye que la certificación del Secretario como prueba aplica únicamente para los casos en los que se multaba por ofender o desobedecer. Cualquier interpretación contraria sería desproporcionada, dado que resultaría imposible para el Secretario la verificación de todos los casos de maltrato que pudieran ocurrir en un determinado municipio.

⁵⁵ Capítulo X sobre competencia y procedimiento de la Ley 84 de 1989.

consecuencia, no se realizarán valoraciones jurídicas sobre el impacto de la Constitución Política de 1991 en el procedimiento para las penas correccionales referido previamente. No obstante, de él se pueden efectuar dos comentarios importantes que contribuyen al desarrollo del objeto de la presente investigación.

En primer lugar, la no señalización expresa en la normativa sobre el procedimiento a seguir para la correcta expedición de las resoluciones sancionatorias por maltrato animal es problemática. Los únicos límites definidos en el artículo 4 de la Ley 5 de 1972 eran dos: (i) que las sanciones fueran contra actos considerados como maltrato en contra de los animales “útiles” y (ii) que la resolución fuera motivada con el fin de evitar decisiones arbitrarias por parte de la administración. Por consiguiente, las alcaldías debían acudir a un procedimiento establecido en el Código de Régimen Político y Municipal, que había sido creado cincuenta y ocho años atrás y que dificultaba la labor probatoria. Por ejemplo, establecía limitantes respecto a la prueba de la responsabilidad a través de testimonios, a pesar de que era posible la procedencia probatoria mediante otros medios.

Esta limitante probatoria, por ejemplo, no se presentaba en el procedimiento definido para las contravenciones en el Código de Policía de la época⁵⁶. En esta norma se señalaba que las medidas correctivas en caso de la materialización de contravenciones se aplicarían en caso de flagrancia ante la autoridad competente o en presencia de cualquier otra prueba estimada en conciencia (Decreto 1355 de 1970, art. 225). Esto permitía que las autoridades policivas de este Código, como los comandantes de estación o los alcaldes que conocían de diferentes contravenciones, pudieran tener libertad probatoria y así usar los medios que consideraran pertinentes y conducentes.

Particularmente este Código de Policía señalaba diferentes contravenciones en su apartado de disposiciones, clasificándolas a través del tipo de medida correctiva que fuera procedente a imponer por parte de la autoridad. No obstante, en ninguna de ellas se menciona el maltrato animal. Tal situación tiene una explicación evidente: el Decreto 1355 de 1970 fue expedido previo a la promulgación de la Ley 5 de 1972, la cual fue la primera en sancionar el maltrato animal a través de la intervención de las alcaldías como autoridad administrativa. En consecuencia, las conductas constitutivas de maltrato de esta última norma quedaron excluidas del procedimiento señalado en el Código de Policía. Este aspecto permaneció así hasta 1989 —con la expedición de la Ley 84—, pues ni la Ley 5 de 1972 ni el Código de Policía referido sufrieron modificaciones para incluir el procedimiento por maltrato animal en la dinámica del Decreto 1355. Por ello se establece que necesariamente la aplicación de este aspecto se daba a partir de lo señalado en la Ley 4 de 1913.

En segundo lugar, existe un conflicto directo de la facultad sancionatoria contenida en la Ley 5 de 1972 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Los tratados internacionales, a partir de la concepción *ius positivista*, son una norma jurídica con todas las

⁵⁶ Decreto 1355 de 1970.

implicaciones que de esto se derivan, es decir, la necesidad de su aplicación por parte de los jueces y su cumplimiento en el interior de los Estados Parte (Peláez, 2011). Incluso para esta época, el Acto Legislativo 1 de 1968 fijó que era atribución del Congreso de la República aprobar o improbar tratados o convenios que celebrara el Gobierno con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Tal aprobación se surtió para el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a través de la Ley 16 de 1972. Así pues, esta convención era una norma jurídica internacional de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano.

La Convención Americana entró en vigor en Colombia a partir del 18 de julio de 1978, atendiendo a lo señalado en su artículo 74.2⁵⁷. A través de ella, el Estado colombiano se comprometió a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, para así garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Uno de los derechos consagrados en la Convención y que resulta significativo para la investigación es el de la libertad personal, contenido en el artículo 7º. En esta disposición se encuentran dos regulaciones de tal derecho diferenciadas entre sí: una específica y otra general. La general se encuentra en el primer numeral, en donde se establece que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Por otra parte, la específica protege el derecho a no ser privado de la libertad, a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido, al control judicial de la privación de la libertad, la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva y a no ser detenido por deudas (Corte IDH, 2007).

La última de estas regulaciones específicas es la más importante para el tema sujeto a estudio: la imposibilidad de ser detenido por deudas. Como se mencionó, la Ley 5 de 1972 otorgaba la facultad de imponer multas de cinco (5) a cien (100) pesos, que en caso de no ser pagadas por parte del ciudadano infractor, se convertían en una pena de arresto. En otras palabras, esta normativa permitía que una autoridad administrativa detuviera, a través de un arresto, a una persona en caso de que esta tuviera una deuda en el pago de una multa impuesta por maltrato animal. Así las cosas, se observa que entre la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Ley 5 existió una antinomia durante el periodo objeto de estudio.

Por antinomia se entiende a aquella situación que se produce cuando dos normas jurídicas, pertenecientes a un mismo ordenamiento jurídico y con un ámbito de validez igual —temporal, espacial, personal o material—, son incompatibles entre sí (Bobbio, 1994). Sucede dicha situación cuando una norma obliga y la otra prohíbe, o cuando una norma prohíbe y la otra permite un mismo comportamiento. Las antinomias son un problema, además, porque afecta directamente la coherencia de un ordenamiento jurídico, elemento esencial para lograr su efectividad. Bobbio (1994) consideraba que un ordenamiento jurídico constituye un sistema porque en él no pueden coexistir normas incompatibles. En tal sentido, el sistema equivale a validez, por lo que es necesario excluir la incompatibilidad. Si un ordenamiento no es coherente, el grupo social cuyo comportamiento es regulado no sabe cómo comportarse, dado que no puede

⁵⁷ “(...) 2. La ratificación de esta Convención o la adhesión a la misma se efectuará mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor”.

seguir contemporáneamente dos normas que se contradicen (Cuenca Gómez, 2010). En otras palabras, la presencia de las antinomias incide siempre directamente en la efectividad del Derecho como instrumento de regulación de comportamientos.

Como consecuencia de ello, es procedente concluir que la antinomia presente entre el artículo 4 de la Ley 5 de 1972 y el artículo 7 de la Convención Americana sobre derechos humanos incidía —en cierto grado— en la aplicación de la norma interna colombiana. Además de todos los fallos relacionados previamente sobre la Ley 5 de 1972, a ello se le debe adicionar la falta de coherencia normativa sobre el ejercicio de las competencias por parte de las alcaldías en caso de sancionar eventos de maltrato animal. Esto teniendo en cuenta que existían para ese momento dos normas que proponían consecuencias contrarias a un supuesto de hecho análogo: el tener deudas con el Estado.

Ahora, a pesar de lo expuesto, también es acertado señalar que la incidencia de esta antinomia seguramente no fue de un alcance alto respecto a la aplicación efectiva de la norma. En primer lugar porque el Estado Colombiano ya ha presentado a lo largo del tiempo un incumplimiento de la obligación de adecuar las normas internas a la Convención Americana de Derechos Humanos, incluso a pesar de que la Carta Política de 1991 señala que los convenios que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden interno. La segunda razón, por otra parte, obedece a que en las normas nacionales se siguió aplicando la sanción de arresto por el no pago de deudas en normas posteriores, por ejemplo en la misma Ley 84 de 1989, la cual constituyó para ese momento el nuevo marco jurídico de protección animal. Por consiguiente, pese a la existencia de la antinomia, no se puede concluir a partir de ella una incidencia muy significativa, la cual sí se predica del aspecto procedimental referido previamente.

1.6.3.2. Las multas: de la insignificancia del maltrato y sus efectos en la coacción.

Las normas coactivas son las que contienen una orden específica y una sanción en caso de que se lleguen a incumplir. En este caso el Derecho se comporta como una efectiva expresión de fuerza mediante la cual se ordena coercitivamente la conducta humana (Reale, 1979). A través de esta facultad el Estado busca persuadir al ciudadano con el fin de que no se materialice un comportamiento indeseado a sus intereses, es decir: efectúa una prevención. Para el caso de la Ley 5 de 1972 consistía en que no se efectuaran actos de maltrato animal. Por ello dio la posibilidad de imponer multas de cinco (5) a cien (100) pesos. No obstante, este número era modesto. Además, con el paso del tiempo y la devaluación del peso colombiano, pasó a ser aún más insignificante.

Para la década en la que fue expedida la norma, el salario mínimo promedio en Colombia era de 519 pesos, por lo que la sanción máxima de 100 pesos representaba el 19,27% del salario referido. Sin embargo, si se efectúa el mismo estudio con el salario de la siguiente década, se observa que el valor de los cien (100) pesos resultaba mínimo para el tipo de comportamiento que se buscaba evitar. Por ejemplo, para el año 1984 el salario mensual promedio era de 11.298 pesos (Banco de la República, 2018) y los cien (100) pesos con la respectiva indexación o

corrección monetaria⁵⁸ para este año representaban 1.178 pesos. Es decir, la sanción máxima correspondía a tan solo el 10.43% del salario. Tal promedio resulta aún más preocupante si se efectúa la comparación con la suma mínima de multa, la cual correspondía a tan solo un 0,52% del salario mínimo.

Para el año 1988, último periodo en el que estas sumas se encontraron vigentes —dado que a partir de la Ley 84 de 1989 fueron modificadas—, el salario mínimo promedio mensual se encontraba en 25.637 pesos. Dado que la sanción indexada máxima de cien (100) pesos eran 2.550 pesos para este año, tal suma de dinero representaba un 9,75% del salario, mientras que la mínima correspondía a un 0.5%. Este comportamiento de caída en la representación porcentual de las sanciones contenidas en la Ley 5 de 1972 se puede observar de mejor forma a través de la siguiente tabla:

Tabla 3.

Monto de las multas mínimas y máximas de la Ley 5 de 1972 durante la década del 70 y el 80.

Año	Multa mínima	Multa máxima	Salario mínimo	% Multa Mín. SMMLV	% Multa Máx. SMMLV
1972	\$ 5	\$ 100	\$ 519,00	0,96 %	19,27 %
1980	\$ 25,36	\$ 507.14	\$ 4.500,00	0,56 %	11,27 %
1984	\$ 58,93	\$ 1.178,57	\$ 11.298,00	0,52 %	10,43 %
1985	\$ 69,64	\$ 1.392,86	\$ 13.558,00	0,51 %	10,27 %
1986	\$ 85,36	\$ 1.707,14	\$ 16.811,00	0,51 %	10,15 %
1987	\$ 102,86	\$ 2.057,14	\$ 20.510,00	0,5 %	10,03 %
1988	\$ 127,5	\$ 2.550	\$ 25.637,00	0,5 %	9,95 %
Porcentaje total de multa respecto al salario mínimo				0,58 %	11,62 %

Nota. Para el cálculo del monto de la multa mínima o máxima de los años diferentes a 1972 se efectuó un cálculo de indexación con la siguiente fórmula: $Valor\ final = Valor\ inicial \times \frac{IPC\ final}{IPC\ inicial}$. Donde el IPC es el índice de precios al consumidor, obtenido a través de los datos del DANE. Fuente: creación propia a partir de los datos del Banco de la República (2018) sobre el salario mínimo mensual histórico de Colombia.

De los datos relacionados se puede observar cómo el porcentaje del salario mínimo que representaban las multas disminuyeron casi a la mitad desde su implementación en el año 1972. Sin embargo, un aspecto adicional que resulta fundamental mencionar es que las sanciones iniciales de esta norma eran de por sí muy exiguas. Como prueba de esta última afirmación solo se necesita analizar el Decreto 1355 de 1970⁵⁹, el cual definió diferentes multas cuando las personas cometieran contravenciones. En esta se determinaba que los alcaldes tenían competencia para imponer multas de quinientos (500) a mil (1.000) pesos cuando un empresario

⁵⁸ El uso de esta figura por parte de las autoridades administrativas ha sido permitido incluso en el contexto de la Constitución Política de 1991, la cual contiene el principio de legalidad que aplica para los procedimientos administrativos sancionatorios. Las razones que han permitido su uso se sustentan en la materialización de los principios de equidad y de justicia que debe prevalecer en la interpretación constitucional de las normas (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2004).

⁵⁹ Código de Policía para la época.

de espectáculos retardara su presentación o cobrara precios superiores a los fijados legalmente. De igual manera, esta sanción podía imponerse si el administrador de un edificio con ascensor no mantenía abierta las puertas que conducían a las escaleras durante las horas hábiles de trabajo⁶⁰.

En otras palabras, el ordenamiento jurídico colombiano sancionaba diez (10) veces más fuerte el sobreprecio en los espectáculos que la “práctica de actos de abuso o crueldad en los animales”⁶¹. La multa máxima para los últimos mencionados era de cien (100) pesos, mientras que para el caso de los espectáculos era de mil (1.000) pesos, lo que correspondía a casi dos salarios mínimos mensuales de estos años —intervalo entre los años 1970 y 1972—.

De esta manera, con el fin de advertir cuáles comportamientos eran equiparables al maltrato de animal según la visión del ordenamiento de la época, es necesario acudir al artículo 210 del Decreto 1355 mencionado. En esta disposición se señalaba que los alcaldes podían imponer multas de cincuenta (50) a cien (100) pesos a las personas que no izaran la bandera nacional en lugar visible al público en los días indicados por reglamento o resolución de autoridad. Es decir, el no izar la bandera cuando así lo hubiera indicado la autoridad resultaba de igual gravedad —incluso mayor⁶²— que el efectuar cualquiera de los malos tratos enlistados en el Decreto 497 de 1973, como el herir o mutilar órganos de animales domésticos.

Como resultado de lo expresado, la Ley 5 de 1972 no consiguió lo que en derecho penal se conoce como la “prevención general negativa”, la cual plantea que a través del carácter disuasorio de la pena y de la consiguiente aplicación de la sanción al ciudadano culpable se evita la legitimación del ilícito y se contribuye a la aversión de este, contribuyendo así además a poner límites a la predisposición delictiva latente en la colectividad (Migliardi, 2016). El insignificante monto de las multas hacía ver a estas como una tasa de maltrato, mas no como una verdadera sanción, tal como lo señaló la Procuraduría en su informe del año 2016⁶³.

La norma, al no cumplir con su función preventiva, permitía que los casos de maltrato animal se siguieran presentando en la época. Esto implicaba un alto número de comportamientos constitutivos de maltrato, por lo que es procedente concluir que no resultaba fácil para las alcaldías el ejercicio de sus facultades sancionatorias. Dicho con otras palabras, el fracaso preventivo influyó en la aplicación de la Ley 5 de 1972 porque era inviable el conocimiento por parte de las autoridades de una considerable fracción de los casos de maltrato animal del país. Tal aspecto incidía en la percepción ciudadana, la cual veía que la norma afianzaba la impunidad

⁶⁰ Artículo 212: “Compete a los alcaldes o a quienes hagan sus veces, imponer multa de quinientos a mil pesos: 1o) al dueño o administrador de edificio con ascensor que durante las horas hábiles de trabajo no mantenga abierta las puertas que conducen a las escaleras. (...) 4o) Al empresario de espectáculos que diere a la venta un número mayor de billetes al autorizado, o no cumpla con la función anunciada, o retarde su presentación sin justa causa, o cobre precios superiores a los fijados legalmente”.

⁶¹ Parágrafo, numeral 1° del artículo 3° del Decreto 497 de 1973.

⁶² La multa mínima por no izar la bandera era de 50 pesos, mientras que la multa mínima en el caso de los malos tratos hacia los animales era de tan solo 5 pesos, según lo dispuesto por la Ley 5 de 1972.

⁶³ Procuraduría General de la Nación (2016, p. 15): “Las multas establecidas en la Ley 5ª de 1972 (...) son insignificantes a la luz de la devaluación y del valor del peso hoy en día, lo que explica que dichas multas hayan servido más bien como una tasa de maltrato que como una verdadera sanción, ya que tal y como están establecidas, no cumplen con la finalidad de una sanción: no persuaden de la comisión del acto, ni reparan el daño causado”.

en estos eventos. Esta problemática contribuyó considerablemente en su desuso, pues el sentimiento generalizado de injusticia de una norma repercute necesariamente en su aplicación. Al respecto Picazo (1990, p. 48) señala:

Es claro, por tanto, que para que se plantee el problema de la *desuetudo*⁶⁴ es menester un *plus* sobre el hecho de la inobservancia. Ese *plus* consiste, bien en el desconocimiento general de la norma legal, bien en la extendida creencia de que es obsoleta o injusta.

En resumen, es posible concluir que uno de los aspectos relevantes que incidieron en el alcance de la Ley 5 de 1972 correspondió al monto de las multas contenidas en sus disposiciones. Estas eran muy bajas en comparación a las contravenciones existentes para ese momento en el ordenamiento jurídico colombiano. Por ejemplo, se castigaba con multas más altas los comportamientos contrarios a la buena fe comercial, o se igualaba a actuaciones como el no izar la bandera. Esto afectó la función preventiva de la norma, lo que incrementó la impunidad del maltrato animal y el desuso completo de la ley. Además —y como se observó a lo largo de este primer capítulo de la investigación—, este último aspecto no se presentó únicamente en los ciudadanos, sino en las autoridades del Estado que no cumplían adecuadamente con sus obligaciones.

1.7. Comentarios preliminares.

La Ley 5 de 1972 se convirtió, después de un siglo de ausencia del legislativo, en la primera norma del siglo XX en propender por un marco jurídico de protección por los animales, dada su mera condición de seres sintientes, aunque tal reconocimiento no se efectuó de forma expresa. Incluso este último aspecto se vería marcado de forma significativa por la gran influencia de la religión católica a lo largo del proceso legislativo, debido a que para ese momento Colombia era un Estado Confesional. En su trámite de creación se señaló que el Dios del cristianismo creó a los animales con una finalidad “benéfica o útil” para los seres humanos, puesto que les suministran a estos últimos sus carnes para alimentos y las pieles para el abrigo (Perilla, 1965). Esto incidió enormemente en el campo de protección referido, pues la norma únicamente buscaría evitar actos de crueldad sobre los “animales útiles al hombre”, convirtiendo este primer intento legislativo en uno de marcadas características antropocéntricas, aunque suene contradictorio teniendo en cuenta su objeto.

La categoría de la utilidad no solo se convirtió en un problema por el mensaje enviado a la población en general, en cuanto que los únicos animales que merecen protección por parte de la sociedad y el Estado son únicamente los que presentan algún grado de utilidad al hombre. También lo fue debido a que tal categoría se estructuró como un concepto jurídico indeterminado, el cual no fue limitado en cuanto a su interpretación por la misma ley o su decreto reglamentario. Es decir, a pesar de que el Decreto 497 de 1973 fijara que un “mal trato” era practicar abusos o crueldad en cualquier animal, es claro que esto no se predicaba en la misma medida para los domésticos —utilidad sentimental—, los de tracción —utilidad económica— o los de consumo —

⁶⁴ Se entiende por “desuetudo” a la pérdida de vigencia de las leyes no por su derogación, sino por su inobservancia (Picazo, 1990, p. 42).

utilidad alimentaria—. Esta indeterminación no señalaba de forma clara la conducta reprochada de maltrato, por lo que la autoridad tenía una carga interpretativa alta y discrecional para determinar si una acción materializaba el supuesto de hecho sancionador. Tal problemática servía como excusa para que la autoridad no ejerciera sus funciones, permitiendo que la problemática de maltrato animal continuara durante los años siguientes a la expedición de la ley⁶⁵.

El concepto jurídico de la utilidad se pretendió suprimir por el decreto reglamentario referido, al indicar que el maltrato se predicaba en los actos de abuso o crueldad en “cualquier animal”. Sin embargo esta intención del Presidente, como suprema autoridad administrativo, ignoró que sus decretos no tienen la fuerza jurídica para derogar, subrogar o modificar preceptos del orden legal, siendo improcedente también el ampliar o limitar el alcance o sentido de las disposiciones. El Ejecutivo no podía suplantar al legislador —salvo por aceptación expresa de este último— considerando que afectaría la tridivisión clásica del poder público. En consecuencia, la problemática de la indeterminación de la utilidad continuó a lo largo del tiempo, por ignorancia supina del alcance de la potestad reglamentaria y el principio de jerarquía normativa, haciendo que la norma objeto de estudio siguiera incierta en cuanto al alcance de su aplicación.

Ahora, la Ley 5 de 1972 constituyó el marco de protección mencionado alrededor de las Juntas de Protección Animal, como órganos mixtos en los que participa la administración y la población civil. Sin embargo, su conformación en cada uno de los municipios fue uno de los problemas que convirtió a la norma en una de difícil aplicación, puesto que fue una tarea que no fue llevada a cabo por las entidades territoriales. Tal problemática se generó a partir de dos motivos: (i) el contexto de los alcaldes en 1886, quienes al ser agentes del gobernador eran un cargo político de libre nombramiento, por lo que buscaban mantenerse en su puesto a partir del cumplimiento de funciones que impactaran de forma positiva y rápida en los ciudadanos de los municipios, dejando así de lado el cuidado animal, el cual no resultaba relevante para la causa política de los gobernadores en su momento; y (ii) el insuficiente seguimiento que se realizó por parte del Ministerio Público, incluso después de la entrada en vigencia del nuevo régimen constitucional, respecto de las obligaciones de conformación de las Juntas.

Aunado a lo anterior, la conformación específica establecida en la norma para las Juntas resultó en contravía de lo dispuesto por el régimen constitucional actual. Dado que la Ley 5 de 1972 fue expedida en vigencia de la Carta de 1886, donde el Estado tomaba una visión proteccionista de la religión católica, se veía acorde con el ordenamiento la inclusión de representantes de esta en diferentes escenarios de la sociedad. Por ello la norma incluyó dentro de las Juntas al párroco del municipio. No obstante, con la Constitución de 1991 la participación de este miembro no es procedente, puesto que ahora la Nación se reconoce a través de un Estado Laico y de libertad de culto que no se adhiere a ninguna religión en específico. Dado que la declaratoria de inexecutable sobre la inclusión de los párrocos dentro de las Juntas se dio solo hasta el año

⁶⁵ Como señala Jaramillo *et al.* (2011), durante la década de 1980 se seguían presentando de forma recurrente denuncias por maltrato animal. Tanto fue así que en el trámite de expedición de la Ley 84 de 1989 se señaló que la normativa sobre las Juntas Defensoras de Animales —Ley 5 de 1972— había sido ignorada “olímpicamente” por las mismas autoridades encargadas de su aplicación.

2022, a través de la Sentencia C-088, diferentes municipios expedieron de forma reciente actos administrativos en los que se les incluía, como ocurrió con el Municipio de Caldas mediante su Decreto No. 128 del 26 de julio de 2021. En otras palabras, la falta de actualización de la norma promovió que entidades territoriales expedieran normas que eran claramente contrarias a la Constitución, sumando así un problema más al funcionamiento adecuado de tales órganos.

Los problemas de construcción normativa se presentaron también alrededor de la facultad sancionatoria. En primer lugar, no se definió un procedimiento específico o la aplicación del régimen de policía del Decreto 1355 de 1970, por lo que las alcaldías debían acudir a normas previas como las del Código de Régimen Político y Municipal, dificultando así la labor probatoria. Un segundo aspecto —que no resulta tan relevante teniendo en cuenta el incumplimiento reiterado de la Convención Americana por parte del Estado Colombiano— es el de la presencia de una antinomia provocada por la Ley 16 de 1972⁶⁶, que estipuló en el mismo año de expedición de la Ley 5 la prohibición de que los Estados detuvieran a las personas por deudas. Por último se destaca el problema de las multas por maltrato animal, las cuales eran insignificantes no solo por su valor mínimo, sino porque se equiparaban, en cuanto al monto, a otros comportamientos como el de no izar la bandera nacional. Es decir, esto último demostraba que el ordenamiento no le brindaba mucha importancia al fenómeno del maltrato.

En resumen, la primera norma objeto de estudio en la que se produjo una intervención directa de autoridades administrativas —alcaldías—, para la protección animal, presentó diferentes obstáculos para su aplicación. La concepción de utilidad para brindar protección no solo fue ineficaz porque suprimió de forma directa la obligación del Estado respecto de gran cantidad de fauna, sino que también incidió que se estructurara como un concepto indeterminado que no daba ningún tipo de claridad normativa. Las Juntas fueron un elemento que no cumplió con su objeto, pues las autoridades no las conformaban. Esto se sumaba a problemas en cuanto a su funcionamiento, como los procedimientos para imponer las sanciones, las cuales además eran claramente insignificantes. El contexto de indeterminación, nula conformación y ausencia de consecuencias jurídicas significativas, provocó que esta norma cayera en el desuso, considerando su inobservancia por parte del Estado y de los ciudadanos, pues los casos de maltrato animal se siguieron presentando de manera desbordada para la época.

Este escenario precisamente ocasionaría diferentes retos para la siguiente construcción normativa que se generara en cuanto a la protección animal. Lo anterior considerando que debía solventar los errores de construcción en los que incurrió el legislador al expedir la Ley 5 de 1972. Tales retos serían mayúsculos considerando la configuración del *desuetudo* de la norma, dado que se trataba de un marco jurídico que venía de una completa inaplicación por parte de los obligados. En otras palabras, la Ley 84 de 1989 tendría, como propósito, “revivir” la vigencia del campo normativo de protección animal en donde interfería la Administración Pública. El observar si este objetivo fue cumplido de debida forma será el objeto de estudio del siguiente capítulo.

⁶⁶ Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

CAPÍTULO II

LEY 84 DE 1989 – ESTATUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES: UN INTENTO DE PROTECCIÓN CONTRARIADO (1989 – 2015)

En el primer capítulo de la presente investigación se desarrolló el estudio de la Ley 5 de 1972, lo que permitió la identificación de factores que incidieron —e inciden— en su aplicación. La composición de esta norma y su posterior decreto reglamentario no se mantuvieron uniformes durante el tiempo, pues la Ley 84 de 1989 modificó de manera tácita diferentes disposiciones, las cuales se estudiarán y analizarán en el presente capítulo. Adicionalmente, se pretende en este apartado identificar los cambios efectuados por esta norma en cuanto al campo de protección, excepciones al maltrato y la intervención correspondiente de las autoridades administrativas. Asimismo, se buscará profundizar en cómo fue el impacto del nuevo régimen constitucional de 1991 en la ley.

Para ello y con el fin de comprender la manera en la que nació a la vida jurídica el Estatuto Nacional de Protección de Animales, se realizará en un primer momento un estudio del contexto histórico de la ley. Lo anterior teniendo en cuenta, además, que este análisis permite destacar la insuficiencia de la Ley 5 de 1972 en la protección de los intereses de los animales. Es precisamente este último aspecto lo que provocó la expedición del referido Estatuto y la modificación del sistema de protección a los animales en Colombia.

2.1. Contexto histórico e introducción: de la utilidad a criterios más amplios.

Durante la década de 1980 las denuncias por maltrato animal se seguían presentando. La incapacidad de la Ley 5 de 1972 para lograr sus objetivos no solo eran percibidas por la sociedad, sino por el mismo Congreso. Este último en el trámite de expedición de la Ley 84 de 1989 señaló que la normativa sobre las Juntas Defensoras de Animales había sido ignorada “olímpicamente” por las mismas autoridades encargadas de su aplicación, sumado a su nulo poder coactivo (Jaramillo & Castellanos, 2011). Circunstancia que fue puntualizada y explicada precisamente en el capítulo anterior, el cual desarrolló todos los aspectos inherentes a esta norma.

Sumado a lo anterior, otra situación que se presentaba para finales de la década de 1980 era la discusión a nivel mundial sobre postulados más allá del bienestarismo clásico, el cual se presentaba recurrentemente en los movimientos animalistas. Por ejemplo, se desarrollaba la teoría de la liberación animal, en la que Peter Singer abogaba por una lucha progresiva contra las discriminaciones negativas y opresiones entre los seres humanos, así como la de estos hacia los animales, en un contexto de un capitalismo auto reformado, igualitario y post-especista (Arenas, 2019). Se buscaba así terminar con el sufrimiento arbitrario de los seres sintientes no humanos, al igual que aumentar su bienestar integral. En tal medida, los movimientos animalistas y varios sectores políticos de su momento no buscaron solo normas que garantizaran la prevención y sanción al maltrato, sino la consagración de elementos mínimos de bienestar animal en la normativa vigente de su territorio (Roa, 2018).

Otro aspecto que se debe tener en cuenta en este contexto histórico es la expedición del Decreto 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, el cual fue reglamentado por el Decreto 1608 de 1978 en lo que respecta a fauna silvestre. En esta norma los animales salvajes tenían consideración en cuanto a su concepción de recurso natural, por lo que se buscaba su “aprovechamiento racional” como fundamento indispensable para su utilización continuada (CRNRMA⁶⁷, art. 427). A pesar de que esta norma coadyuvó para el control de la caza desmedida que se producía para tal momento, el clasificar a los animales como “objetos” promovía una cultura extractivista y recreativa. De allí que en su momento permitiera todo tipo de caza deportiva, como práctica de “recreación y ejercicio”, con el único requerimiento de obtener un permiso previo la entidad competente (Decreto 1608 de 1978, art. 94).

Este cúmulo de situaciones y de expedición normativa, así como el referido fracaso de la Ley 5 de 1972 nos lleva al momento de la preparación del Estatuto de Protección de Animales. El trámite de esta norma inició finalizando el año 1987, en donde se le dio la denominación de Proyecto de Ley 231. La exposición de motivos de esta norma tendría diferencias muy marcadas con su norma antecesora, en la cual predominaban los argumentos utilitaristas y religiosos de los congresistas encargados de su promoción. El senador Jorge Eliseo Cabrera Caicedo lo dejaría muy claro al señalar que la filosofía del proyecto era derivar normas legales de unos principios morales, los cuales debían regular las relaciones del ser humano con el resto de los seres vivos de su entorno (Jaramillo & Castellanos, 2011).

Tal como destaca Contreras López (2014), el legislador justificaba la expedición del Estatuto Nacional de Protección de los Animales bajo tres visiones:

- a. *Sociológica*. A partir de la visión de la sociología, el legislador planteaba que los actos de maltrato animal incidían en otros comportamientos de índole criminal. Desde el año 1964 Margared Mead, antropóloga, señalaba que las conductas de maltrato animal podían ser una señal de diagnóstico de carácter agresivo, por lo que los niños debían ser ayudados en lugar de que se les permitiera embarcarse en una carrera de violencia y asesinato episódico (Doncel, 2019). Tales estudios llegarían a ser conocidos por el legislador, por lo que se buscaba una reducción de comportamientos delictivos a partir de la protección íntegra y debida de los animales.
- b. *Ecológica*. La preocupación ambientalista sobre cómo el progreso industrial del ser humano impactaba en los hábitos y los ecosistemas también fue considerado por el legislador. Al respecto se señalaba que debía existir una norma adecuada para la conservación de la fauna. Además existía preocupación en cómo el comercio y la caza afectaban tal patrimonio nacional.
- c. *Derecho de los animales - Superación del criterio utilitarista*. Uno de los aspectos más relevantes era la visión que tenía el congresista Jorge Eliseo sobre los animales, pues señalaba que estos debían tener incluso derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico:

⁶⁷ Abreviación de Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente.

El Estatuto Nacional para la Protección del Animal pretende otorgar el reconocimiento y amparo legal a los derechos que tienen los animales como parte integral de la naturaleza (...) Pocos dueños de los animales se creen en la obligación de informarse de sus verdaderas necesidades y sus derechos. Casi ninguno cree que los tengan (Citado por Contreras, 2016, p. 228).

Finalmente el Estatuto no le otorgaría la categoría de derechos a los animales, pero sí consagraría diferentes deberes del ser humano para con ellos. No obstante, esta perspectiva amplia hizo que el legislador buscara superar el planteamiento de utilidad para la protección contenido en la Ley 5 de 1972. En virtud de esto señalaba que, sin importar si se tratara de un animal de compañía, de producción o silvestre, el criterio de utilidad no sería utilizado para determinar la aplicación de la normatividad.

A pesar de este último aspecto, el legislador conocía plenamente los límites que tenía en cuanto a la regulación de los comportamientos de maltrato animal. Es decir, debido a las circunstancias culturales de la época, la iniciativa legislativa no podía pretender prohibir las corridas de toros, a pesar de que tal acción iría en concordancia plena con los postulados que sirven de base al Estatuto. Lo anterior teniendo en cuenta que, de ser así, esta ley no hubiera nacido a la vida jurídica, tal como lo señalaba el mismo Jorge Eliseo:

Ni este proyecto, ni la versión del mismo presentada al Congreso el año pasado, contiene prohibiciones para algunos espectáculos con animales como las corridas de toros y las riñas de gallos. Debiera tenerlos. La filosofía que lo inspira y los razonamientos que los sustentan conducen a esa veda. Pero alguna concesión había que hacer a la barbarie nacional, para no crearle obstáculos a la iniciativa, que aparecieron de inmediato cuando una lectura apresurada produjo la noticia errónea de que se prohibirían los sangrientos festejos (Citado por Contreras, 2016, p. 237-238).

En resumen, la expedición de la Ley 84 de 1989 se presentó en circunstancias distintas a las de su antecesora. En la primera se expusieron argumentos de índole sociológico, ecológico y moral respecto a los intereses de los animales, sin consideraciones propiamente antropocéntricas. Es decir, no se buscó determinar la utilidad de estos para con los seres humanos, con el fin de determinar el grado de protección que ofrecería el ordenamiento jurídico. Por el contrario, pretendía fijar criterios mínimos o deberes de protección, que si bien tendrían excepciones por los límites culturales del momento de su expedición, era desprovisto del criterio de utilidad que estuvo presente desde la expedición de las normas sobre las Juntas Defensoras de Animales.

Aunado a lo anterior, otro aspecto que incidiría en las disposiciones del Estatuto es que la exposición de motivos estuvo desprovista de la argumentación excesiva de índole religioso, a pesar de continuar bajo el régimen constitucional de 1886. Las religiones judeocristianas construyen un ideario de persona con valores e ideas especistas (Pejicic, 2019), pues incluso el mismo texto sagrado señala que Dios entregó al ser humano los peces, las aves y todos los animales que se arrastran sobre la Tierra para que los dominara (Santa Biblia, 2009, Génesis 1:26). Al no utilizar este tipo de argumentación, el texto normativo buscaría obviar el criterio de

utilidad referenciado, por lo que se centraría en la protección de todos los animales, sin importar si son silvestres o domésticos, como se verá más adelante.

2.2. Animales sujetos de protección: supresión de la utilidad.

El Estatuto Nacional de Protección de los Animales contiene la referencia a los animales sujetos de protección en su primer artículo, en el que marca una diferencia importante con su norma predecesora. Este artículo en concreto señala lo siguiente:

A partir de la promulgación de la presente Ley, los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre. Parágrafo: La expresión “animal” utilizada genéricamente en este Estatuto, comprende los silvestres, bravíos o salvajes y los domésticos o domesticados, cualquiera sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o en cautividad (Ley 84 de 1989, art. 1).

De esta manera, el requisito de utilidad para la protección de los animales fue suprimido del ordenamiento jurídico desde la expedición del Estatuto Nacional. Circunstancia específica que era una intención del legislador, el cual señalaba en la exposición de motivos que sin importar de qué tipo de animal se tratara, el criterio de utilidad no debería ser usado nuevamente para determinar la aplicación de la normatividad de protección animal (Contreras López, 2014, p. 230). En otras palabras, no es correcta la interpretación de muchos autores, quienes señalaban que este requisito había sido eliminado del ordenamiento a través del decreto reglamentario de la Ley 5 de 1972, tal como se identificó en el subcapítulo 1.4.1 de la presente investigación. De ser así, en el trámite legislativo no se habrían centrado en superar tal problemática.

Respecto al tipo de animales que la norma pretende proteger esta señala los siguientes: silvestres, bravíos o salvajes y los domésticos o domesticados. Respecto al primer grupo, estos se entienden como aquellos que viven libres e independientes del hombre (Ley 84 de 1989, art. 29). Por otro lado, los domésticos son los que pertenecen a especies que viven ordinariamente bajo la dependencia del hombre. Incluso, la clasificación de domésticos comprende a los animales bravíos que por su naturaleza se han acostumbrado a la domesticidad, reconociendo cierto “imperio” del ser humano (Código Civil, art. 687).

De esta clasificación resulta particular la connotación dada a los animales silvestres, pues no se establece expresamente si incluye a los animales invertebrados⁶⁸, como los artrópodos⁶⁹ o los equinodermos⁷⁰. Sin embargo, de una lectura racional sobre la aplicación de la norma, así como

⁶⁸ Del grupo de los cordados que tiene esqueleto con columna vertebral y cráneo, y sistema nervioso central constituido por médula espinal y encéfalo. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.5 en línea].

⁶⁹ Del grupo de los invertebrados, de cuerpo con simetría bilateral cubierto por una cutícula y formado por una serie lineal de segmentos más o menos ostensibles, y provisto de apéndices compuestos de piezas articuladas o artejos; p. ej., los insectos, los crustáceos o las arañas. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.5 en línea].

⁷⁰ Del grupo de los metazoos marinos, de simetría radiada pentagonal, con un dermatoesqueleto formado por gránulos calcáreos dispersos en el espesor de la piel; p. ej., las estrellas de mar. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.5 en línea].

de una interpretación que tiene en cuenta su exposición de motivos, la conclusión acertada es que la protección se predica únicamente de los animales silvestres vertebrados. Cualquier interpretación contraria del Estatuto llevaría a deducir que el Estatuto garantiza la protección individual de cualquier tipo de insecto, como las cucarachas, las moscas, los mosquitos, los piojos o las hormigas; o de moluscos, como las ostras, babosas o almejas.

Los animales invertebrados, dependiendo de su hábitat, se encuentran protegidos bajo el concepto amplio de fauna, que hace parte del medio ambiente y es un recurso natural⁷¹, por lo que las disposiciones normativas que velan por su integridad se encuentran en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y en el Código Penal⁷². Concretamente el primero de estos Códigos incluye algunas prohibiciones que buscan la conservación y fomento de la fauna silvestre, por lo que su régimen sancionatorio es el contenido en la Ley 1333 de 2009⁷³. Por ello esta última señala en su artículo quinto que se considera infracción en materia ambiental cualquier acción u omisión contenida en el Código de Recursos Naturales Renovables.

En consecuencia de lo anterior, este tipo de animales, a diferencia de los animales silvestres vertebrados, no se les garantiza su integridad individual, sino que la protección se da a partir de una concepción colectiva de su especie, en la que intervendrá el Estado en caso de que su afectación influya de manera determinante en ellos como recurso natural o en el medio ambiente. Esta conclusión sobre el alcance de la protección de los animales invertebrados en la Ley 84 de 1989 también fue señalada por López (2020, p. 53), quien determina que el derecho penal⁷⁴ y contravencional para la protección de los animales comprende solo a los animales domésticos y a los silvestres vertebrados o exóticos vertebrados. A estos últimos se les concede una protección reforzada que valora su individualidad.

En conclusión, en el marco del Estatuto Nacional los animales sujetos de protección son los silvestres vertebrados y los domésticos. Así las cosas, la diferencia más importante en comparación con la Ley 5 de 1972 es la exclusión del criterio de utilidad para definir la protección. El Estatuto no mencionó en su exposición de motivos ni en su apartado dispositivo algo relativo a la utilidad, sino que se centró en reconocer la importancia de proteger a “todos” los animales. No obstante, pese a este reconocimiento general: (i) se excluyó tácitamente este campo a los invertebrados, los cuales son protegidos a través del régimen sancionatorio ambiental bajo la idea colectiva de especie y como parte de la naturaleza; y (ii) considerando aspectos culturales del momento optó por definir excepciones específicas al maltrato, siendo este además un intento por limitar la indeterminación presente en la norma anterior con el concepto de “animales útiles”,

⁷¹ El artículo 11 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables señala que las especies de la fauna en que tenga interés común Colombia es un recurso natural.

⁷² A modo de ejemplo, el artículo 334 penaliza la contaminación ambiental y el artículo 328A determina penas en caso de que se trafique o comercialice especímenes, productos o partes de la fauna acuática, silvestre o especies silvestres exóticas.

⁷³ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

⁷⁴ En este caso el autor se refiere específicamente al Título XI-A del Código Penal, el cual contiene los delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales.

buscando establecer criterios claros que les permitiera a las autoridades ejercer sus competencias sancionatorias.

2.3. Objeto de la norma y conductas constitutivas de maltrato animal.

El objeto principal del Estatuto de Protección se encuentra en el primer artículo, el cual señala que buscará brindar especial protección a los animales contra el sufrimiento y el dolor causados por el hombre. Con el propósito de lograr este fin, la norma consagra cuatro objetivos subsidiarios (Ley 84 de 1989, art. 2):

- a. promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia;
- b. erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales;
- c. desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales; y
- d. desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.

Estas aspiraciones de la norma constituyen una marcada diferencia con la Ley 5 de 1972, pues esta última se ocupó únicamente de formular disposiciones para promover campañas educativas y culturales hacia los animales, así como de establecer sanciones en caso de maltrato. No obstante, el Estatuto —además de contener estos dos fines— presenta una visión que tiene en cuenta la necesidad de preservar la fauna silvestre y de promover la salud de los animales.

Respecto de esta visión adicional de la normativa es posible realizar dos comentarios. En primer lugar, el aspecto relacionado con la especial preservación dada a los animales silvestres se produce en parte por la expedición del Decreto 2811 de 1974 y el Decreto 1608 de 1978, los cuales: (i) establecieron reservas y áreas de manejo para la conservación, investigación y propagación de la fauna silvestre y (ii) señalaron que esta fauna que se encuentra en el territorio nacional pertenece a la nación. Esto permite destacar una diferencia marcada entre los animales domésticos y silvestres, pues sobre los primeros no tiene propiedad directa el Estado y respecto a los segundos, además, existe una reglamentación específica de 252 artículos contenida en el Decreto 1608 de 1978.

Este pormenor implica que el grado de protección para los animales cambiará atendiendo a su clasificación. Por ejemplo, si bien herir o lesionar a un animal por golpe, cortada o punzada es entendido como un hecho dañino y de crueldad según el Estatuto, el artículo octavo señala que si este se comete en animales silvestres, a través de actos de aprehensión en la caza o pesca, no será entendido como maltrato. En tal medida, la exigencia en estos casos no será evitar el hecho dañoso, sino en obtener los permisos respectivos de la autoridad competente para poderlos efectuar. En consecuencia, la diferencia del Estatuto respecto a la Ley 5 de 1972 no se centra en la inexistencia de grados de protección, sino en su justificación. En esta última se daba por criterios de utilidad, mientras que en la Ley 84 de 1989 se da por las características intrínsecas de los animales silvestres y su contexto jurídico particular.

Además de lo anterior y como se observará en el listado de comportamientos, a pesar de que el Estatuto no menciona específicamente criterios de utilidad, sí existe una diferencia en el grado de protección teniendo en cuenta el tipo de animal doméstico, es decir, si este se trata de un animal de compañía o de granja. Los primeros, que suelen ser gatos y perros, sostienen relaciones con el ser humano a partir de criterios emocionales que crean estos últimos, por lo que no son expuestos a actividades laborales o de producción. Contrario a lo que sucede con los animales de granja, en donde las vacas, las gallinas o los caballos guardan una relación en la que existe un interés económico⁷⁵ por parte de las personas, por lo que su vivencia está condicionada a ciertos riesgos que permite el ordenamiento.

En segundo lugar, otro aspecto relevante es el de promoción de la salud de los animales. La norma anterior centraba la acción de las autoridades administrativas en un momento posterior a la materialización del acto de maltrato animal. Es decir que limitaba la interferencia de la actividad estatal a la persuasión del comportamiento del ciudadano mediante la sanción. Sin embargo, el Estatuto busca promover su higiene y sanidad, es decir, garantizar unas condiciones apropiadas de existencia incluso sin haberse presentado un acto dañino. Esta concepción, *a priori*⁷⁶, representa una concreción de los intereses del legislador, el cual buscaba fijar unos principios morales que regularan las relaciones del ser humano con los animales. No solo a partir de la sanción, sino también buscando garantizar aspectos mínimos de calidad en la vida.

Teniendo en cuenta los aspectos teóricos previos, resulta relevante ahora centrar la atención en los actos constitutivos de maltrato animal que se encuentran definidos en el artículo sexto, pues estos son los que permitirán la intervención de las autoridades administrativas a través de sus facultades sancionatorias. Al igual que en la norma precedente, esta contiene un listado de veintiséis comportamientos que se presumen como hechos dañinos. Este instrumento de construcción legislativa es relevante para las normas de protección animal, pues si bien de forma general se sancionan los actos que causen daños a los animales (Ley 84 de 1989, art. 6), existen numerosas excepciones en donde se permite esta acción, ya sea por motivos culturales, científicos, de consumo o incluso estéticos. En tal medida, resulta necesario contar con el listado mencionado para que los obligados —y las mismas autoridades— cuenten con certeza de cuáles comportamientos constituyen maltrato animal, el cual es un requisito además del principio de legalidad de las faltas en materia administrativa⁷⁷.

⁷⁵ Poveda (2001) señala que en la protección animal antropológica existe un claro interés económico, que parte de la consideración del valor patrimonial de los animales, por lo que el humano pretende conservar un bien y aumentar su rendimiento. En el caso de los animales domésticos para labores de producción su protección se limita a prohibir las peores formas del maltrato según la actividad en la que son utilizados.

⁷⁶ Como se estudiará más adelante, la norma no contiene disposiciones especiales para concretar el objetivo de la promoción y de salud al bienestar animal, por lo que termina siendo incluso menos garantista en este aspecto que la Ley 5 de 1972 y su respectivo decreto reglamentario, el cual señalaba por lo menos que los alcaldes municipales debían solicitar a los concejos la inclusión de una partida en el presupuesto de rentas y gastos con el fin de atender la compra de drogas veterinarias de urgencia.

⁷⁷ El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones “alude a que una norma con fuerza material de ley establezca la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403). 5 de marzo de 2019. Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar.

De los comportamientos contenidos en el Estatuto que se presumen como hecho dañinos y actos de crueldad para con los animales se pueden destacar los siguientes:

- a. Herir o lesionar a un animal por golpe, quemadura, cortada o punzada o con arma de fuego.
- b. Causar la muerte innecesaria o daño grave a un animal obrando por motivo abyecto.
- c. Remover, destruir, mutilar o alterar cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo, sin que medie razón técnica, científica, zooprofiláctica o estética.
- d. Causar la muerte inevitable o necesaria a un animal con procedimientos que originen sufrimiento o que prolonguen su agonía.
- e. Enfrentar animales para que se acometan y hacer de las peleas así provocadas un espectáculo público o privado.
- f. Convertir en espectáculo público o privado, el maltrato, la tortura o la muerte de animales adiestrados o sin adiestrar.
- g. Usar animales vivos para entrenamiento o para probar o incrementar la agresividad o la pericia de otros animales.
- h. Envenenar o intoxicar a un animal, usando para ello cualquier sustancia.
- i. Estimular o entumecer a un animal con medios químicos, físicos o quirúrgicos, para fines competitivos, de exhibición o utilización en espectáculo público o privado.
- j. Utilizar animales vivos o muertos en la elaboración de escenas cinematográficas o audiovisuales destinadas a la exhibición pública o privada, en las que se cause daño o muerte a un animal.
- k. Abandonar a su suerte a un animal doméstico o domesticado en estado de vejez, enfermedad, invalidez o incapacidad de procurarse la subsistencia.
- l. Realizar experimentos con animales vivos de grado superior en la escala zoológica al indispensable, según la naturaleza de la experiencia.

De este listado se deduce que el Estatuto contiene un rango de protección más amplio que el de la Ley 5 de 1972. Por ejemplo, la primera norma referida considera como un acto de maltrato el abandonar a un animal doméstico en estado de vejez o con incapacidad de conseguir su subsistencia. Por otro lado, la segunda planteaba que el abandono únicamente representaba maltrato cuando el animal se encontrara herido, enfermo o mutilado (Decreto 497 de 1973, art. 3). Por ende, se elimina el requisito de enfermedad para el abandono, pues la norma estima que cuando el animal doméstico es abandonado está expuesto a riesgos a los que no estaría bajo el cuidado de un ser humano.

En igual sentido, del listado se puede observar que incluye comportamientos que no fueron previstos en su norma precedente, por lo que refuerza la seguridad de los animales en ciertos eventos en los que no era clara la constitución de maltrato. A modo de ejemplo, es factible señalar el enfrentar animales para que se peleen en un espectáculo público o privado, envenenar o intoxicarlos, utilizarlos en escenas cinematográficas causándoles algún daño o el realizar experimentos en los de grado superior en la escala zoológica. En otras palabras, el Estatuto previó una mejor regulación de los diferentes escenarios en los que la relación entre los seres humanos y los animales deriva en dolor, causado de forma directa o indirectamente a estos últimos. Tal característica normativa no se dio únicamente por la definición del listado de

comportamientos que no se incluyeron en la Ley 5 de 1972, sino por la determinación del alcance de las diferentes excepciones al maltrato animal, como se estudiará a continuación.

2.4. Excepciones al maltrato animal.

Del listado de comportamientos referenciado⁷⁸ el Estatuto determinó cinco grandes grupos de excepciones. Estas, a pesar de que son en sí actos de crueldad para con los animales, no son sancionados por las autoridades administrativas competentes por expresa disposición de la norma. Tal circunstancia fue señalada por el legislador previo a su expedición, al indicar que debía de hacer alguna concesión a la barbarie nacional para que la norma fuera debatida y promulgada (Contreras, 2016). En tal sentido, los grupos referidos se dividen del siguiente modo:

- a. *Actividades de entretenimiento humano.* Dentro de estas se encuentra el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos. En tales actividades se permite herir a los animales a través de golpes, causar su muerte, enfrentarlos en peleas para espectáculos y usar animales vivos para entrenamiento.
- b. *Actividades de caza o de control de animales silvestres.* En estas está permitido, además de herir a los animales, mutilar sus miembros y órganos.
- c. *Actividades de control de plagas.* En esta se permite la muerte de plagas domésticas o agropecuarias mediante el empleo de plaguicidas o productos químicos similares que hayan sido debidamente autorizados⁷⁹.
- d. *Actividades científicas.* En estas se permiten actos que causen dolor siempre y cuando el animal se encuentre bajo los efectos de anestesia y esté debidamente autorizado por el Ministerio de Salud.
- e. *Actividades de sacrificio.* Para estas se establecieron disposiciones relativas a los animales no destinados al consumo humano, así como para los animales que sí son destinados para tales fines⁸⁰.

Respecto a tres de estas excepciones es pertinente realizar diferentes precisiones, pues sobre ellas se han presentado diferentes debates en materia de protección animal, principalmente en

⁷⁸ Listado de conductas constitutivas de maltrato animal según la Ley 84 de 1989.

⁷⁹ Esta excepción no se estudiará a fondo debido a que únicamente el artículo 9 es el que reglamenta tal excepción, señalando que aplica para tal tipo de plagas con productos que sean aprobados por las autoridades competentes. Un aspecto rescatable es que teniendo en cuenta los animales sujetos de protección del Estatuto, tal excepción aplica cuando se trate de plagas de animales vertebrados, como los roedores.

⁸⁰ La normativa establece que el sacrificio de los animales no destinados al consumo se permitirá en los siguientes casos: (i) por vejez extrema; (ii) para poner fin a intensos sufrimientos; (iii) por incapacidad o impedimento grave debido a pérdida anatómica o de función de un órgano; (iv) cuando se obre en legítima defensa, en estado de necesidad o peligro inminente; (v) por constituir una amenaza a la salud pública; (vi) por constituir una amenaza para la economía, la ecología o cuando por exceso de su población signifique peligro grave para la sociedad; (vii) por cumplimiento de un deber legal; o (viii) con fines experimentales. Además, respecto a los animales destinados al consumo, la norma se limita a indicar que su sacrificio se debe dar con cumplimiento a las normas sanitarias pertinentes y en correspondencia con las condiciones propias de cada municipio.

las relativas a las corridas de toros y las actividades de caza. En Bogotá, por ejemplo, para el año 2005 se generó un movimiento social significativo que se movilizaba por identidades y era de orientación híbrida, dado que buscaban tanto el cambio de valores en la sociedad en torno a la tauromaquia como la reforma del marco normativo referente a las mismas (Hernández, 2005). Esto provocó que a lo largo de estos años se presentaran acciones para limitar tales actividades, lo que significó que se dieran diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional que modificaron o limitaron tal excepción.

2.4.1. Las actividades de entretenimiento humano: permanencia condicionada.

Las actividades relativas a las corridas de toros⁸¹, novilladas, corralejas⁸², becerradas⁸³ y tientas⁸⁴, así como las riñas de gallos⁸⁵, han permanecido en el ordenamiento jurídico a lo largo del tiempo, pues a pesar de que se ha expedido nueva legislación en materia de protección animal, se ha definido claramente que estas actividades son una excepción al maltrato animal. Muestra de ello es la Ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que definió en el artículo 248 que el Gobierno Nacional promovería políticas públicas y acciones gubernamentales en las cuales se fomentara y promulgara la protección animal. Además estableció que las entidades territoriales y descentralizadas del Estado se encargarían de vigilar, controlar y fomentar el respeto por los animales y su integridad física y anímica. No obstante, en su parágrafo fue claro en establecer que tales obligaciones no aplicarían para las excepciones contempladas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, el cual corresponde a las corridas de toros y riñas de gallos.

Adicionalmente, esta circunstancia también se presenta en la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano. En este se tipifica delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales, gracias a la expedición de la Ley 1774 de 2016 —la cual será analizada más adelante a detalle—, señalando que quien maltrate a un animal por cualquier medio o procedimiento incurrirá en pena de prisión, inhabilidad especial y multa. No obstante, tal como ocurre en la Ley 1753 de 2015, el parágrafo tercero del artículo 339B señaló que quienes adelanten las

⁸¹ Según el artículo 13 de la Ley 916 de 2004 las corridas de toros son en las que, por matadores de toros profesionales, se lidian toros entre cuatro y siete años. Esta actividad implica, entre otros aspectos: picar el toro, que es una operación en la que se clava una punta de lanza en el morrillo del todo; poner banderillas, acción en la que se clavan en el lomo unas banderillas que cuentan con un arpón en su extremo; clavar el estoque, que es una operación en la que se clava una espada en el toro.

⁸² Las corralejas son el cercado rudimentario que se improvisa en una calle o plaza de pueblo para celebrar corridas taurinas.

⁸³ Como señala la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2010: “La diferencia en el nombre entre una corrida de toros, una novillada y una becerrada se da, principalmente, la edad de los animales que se lidian. En las corridas de toros se lidiarán toros entre cuatro y siete años; en las novilladas pueden lidiarse toros entre tres y cuatro años —si es una novillada con picador— o reses entre dos y tres años —si es una novillada sin picador—; en las becerradas se lidian machos o vaquillas de edad inferior a dos años —definiciones contenidas en el artículo 12 de la ley 916 de 2004—”.

⁸⁴ Se trata de una prueba que se hace en los becerros para gestar la “bravura” en los toros.

⁸⁵ Las riñas de gallos, por otra parte, no cuenta con una reglamentación específica legal, como sí lo hace las actividades relativas a la tauromaquia. La única norma relativa a este tema es el Acuerdo 009 de 2005, del Ministerio de Protección Social, en la que se reglamenta este fenómeno desde una perspectiva de juego de suerte y azar. En esta medida, las riñas de gallos serán las que se realicen en un ruedo donde se colocan a pelear de manera simultánea dos o más gallos, a los que se les puede adicionar instrumentos para facilitar que uno de los animales cause heridas al otro.

actividades descritas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 no serían objeto de las penas previstas por el delito de maltrato animal.

Esta circunstancia de permanencia en el ordenamiento jurídico como excepción al maltrato animal se da como consecuencia de la intervención de la Corte Constitucional, que a través de un control concentrado analizó este artículo del Estatuto a través de las sentencias C-666 de 2010 y C-133 de 2019. Concretamente en estas sentencias la Corte hizo diferentes precisiones sobre las actividades referidas previamente.

En primer lugar, identificó que a partir de la Constitución Política de 1991 la cultura no es asunto secundario, sino que ella se debe extender a todas las personas. Sin embargo, señaló que la cultura es un término abstracto, por lo que su protección debe incluir distintas manifestaciones, prácticas y usos que la sociedad identifica como manifestaciones culturales. En esta medida y en contraposición, también indica que el ejercicio de las diversas manifestaciones culturales debe de estar en armonía con los otros valores, derechos y principios fundamentales que integran el sistema constitucional colombiano.

En segundo lugar y como consecuencia de estas ideas, la Corte concluye que las actividades del artículo 7 de la Ley 84 de 1989 serán permitidas únicamente cuando se consideren una manifestación cultural de la población de una entidad territorial. No obstante, tales entidades deberán abstenerse de difundirlas, promocionarlas, patrocinarlas o cualquier otra forma de intervención que implique fomento a las mismas. A criterio de la Corte, de esta forma se armoniza el principio de protección animal y el de diversidad étnica y cultural contenido en la Constitución. Por todo ello decidió declarar la exequibilidad de la disposición, pero realizando las siguientes precisiones sobre su decisión:

- 1) Que la excepción allí planteada permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7 de la ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna.
- 2) Que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad;
- 3) que sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas;
- 4) que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y
- 5) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades (Corte Constitucional, C-666-10).

En consecuencia, la excepción al maltrato animal en las actividades de entretenimiento no es ilimitada, sino que desde el año 2010 se deben cumplir tres requisitos para que sean permitidas sin consecuencias jurídicas:

- a. Que en los distritos o los municipios en donde se desarrollen las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos, debe existir un historial de que estas sean una tradición regular, periódica e ininterrumpida.
- b. Que únicamente se permite como excepción al maltrato animal las actividades de entretenimiento referidas expresamente. Es decir que cualquier otra dinámica de entretenimiento, como lo podrían ser las peleas de perros, no están cobijadas bajo tal excepción.
- c. Que las actividades mencionadas se deben desarrollar ofreciendo siempre una especial protección al sufrimiento y dolor.

Por consiguiente, en caso de que no se cumpla alguno de los requisitos exigidos jurisprudencialmente para el ejercicio de tales actividades, las autoridades administrativas tendrían plena competencia para sancionarlas como malos tratos según las atribuciones dadas por el Estatuto. En resumen, si bien las actividades relativas a las lidias de toros y las riñas de gallos cuentan con una excepción legal válida, la influencia de la Carta Política de 1991 hizo que la Corte Constitucional fijara límites para el ejercicio de estas actividades, preservando así el principio de pluralidad cultural y el deber de protección animal. Es así como el papel de las autoridades no será nulo para todas las actividades de entretenimiento. Este dependerá de cada caso en particular y la entidad territorial en que se desarrollen, la cual puede llegar a tener diferentes obligaciones en la garantía de los intereses de los animales usados en estos eventos⁸⁶.

2.4.2. Las actividades de caza: limitación de una clase y la segunda presencia de una antinomia.

El Estatuto extendió la excepción de maltrato animal a diferentes tipos de caza, entre las que se encuentran la deportiva, comercial, industrial, científica, de subsistencia y la de control de animales silvestres, bravíos o salvajes. Tal regulación no se dio de manera espontánea por voluntad del legislador de ese entonces, sino que fue producto de la existencia de normas previas en la que se permitía este tipo de actividades. Al respecto, el Decreto Ley 2811 de 1974⁸⁷, entendía por caza a todo acto dirigido a la captura de animales silvestres, ya sea dándoles muerte, mutilándolos o atrapándolos vivos, y a la recolección de sus productos. Además, dependiendo de su finalidad las clasificaba del siguiente modo, lo que respondía a la división utilizada en el Estatuto para definir la excepción:

⁸⁶ A modo de ejemplo, se puede mencionar que si en un municipio en particular las corridas de toros no son un aspecto cultural arraigado en la comunidad, el alcalde deberá garantizar que estas no se realicen. Y en caso de que se lleguen a efectuar, sancionar de manera debida a las personas que hayan efectuado cualquier comportamiento en esta actividad. Incluso, tratándose de un municipio que sí cuente con tal arraigo cultural, el alcalde deberá vigilar que las corridas se desarrollen con los instrumentos que la ley le permite, pues de lo contrario podrá ser entendido como maltrato.

⁸⁷ Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Por su finalidad la caza se clasifica en:

- a.- Caza de subsistencia, o sea la que sin ánimo de lucro tiene como objeto exclusivo proporcionar alimento a quien la ejecuta y a su familia;
- b.- Caza comercial o sea la que se realiza por personas naturales o jurídicas para obtener beneficio económico;
- c.- Caza deportiva, o sea la que se hace como recreación y ejercicio, sin otra finalidad que su realización misma;
- d.- Caza científica, o sea la que se práctica únicamente con fines de investigación o estudios realizados dentro del país;
- e.- Caza de control, o sea la que se realiza con el propósito de regular la población de una especie cuando así lo requieran circunstancias de orden social, económico o ecológico;
- f.- Caza de fomento, o sea la que se realiza con el exclusivo propósito de adquirir ejemplares para el establecimiento de zoo criaderos o cotos de caza (Decreto Ley 2811 de 1974, art. 252).

Ahora, la reglamentación de la caza en el Estatuto se ha presentado de forma muy particular, pues las disposiciones que la comprenden han sido las que más modificaciones han tenido desde el momento de su expedición. En un primer momento, el texto inicial del artículo 30 consagraba a la caza como una actividad prohibida, salvo dos excepciones:

La caza de animales silvestres, bravíos o salvajes está prohibida en todo el territorio nacional, pero se permitirá en los siguientes casos:

- a) Con fines de subsistencia, entendiéndose por tal la caza que se realiza para consumo de quien la ejecuta o el de su familia, pero siempre y cuando no esté prohibida total, parcial, temporal o definitivamente para evitar la extinción de alguna especie (...);
- b) Con fines científicos o investigativos, de control, deportivos, educativos, de fomento, pero con autorización previa, escrita, particular, expresa y determinada en cuanto a zona de aprehensión, cantidad, tamaño y especie de los ejemplares, duración del permiso y medios de captura, expedida por la entidad administradora de los recursos naturales⁸⁸ (...) (Ley 84 de 1989, art. 30).

Posteriormente, mediante el Decreto 1122 de 1999 se dio la primera modificación de esta disposición, pues la Ley 489 de 1998 en su artículo 120 había facultado al Presidente de la República para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. De esta manera, en el artículo 99 del acto administrativo en cuestión se dispuso:

La caza de especies de fauna silvestre, deberá corresponder a una práctica que no implique el agotamiento de las poblaciones naturales y de sus hábitats, y se permitirá en casos como los que se enuncian a continuación:

⁸⁸ Tal competencia se trasladó posteriormente en las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales serían las encargadas de establecer vedas para la caza deportiva, otorgar licencias ambientales para la caza comercial, entre otros aspectos, según lo establece la Ley 99 de 1993 y el Decreto 4688 de 2005.

- a) Con fines de subsistencia, entendiéndose por tal la caza que se realiza para consumo de quien la ejecuta o de su familia siempre y atendiendo a los lineamientos para el manejo sostenible de las especies establecidos por la autoridad ambiental.
- b) Con fines científicos o investigativos, de control, deportivos, comerciales y de fomento previa autorización de la autoridad ambiental competente y de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Decreto 1608 de 1978 y las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan (Decreto 1122 de 1999, art. 99).

De esta manera, el primer cambio respecto a la excepción de la caza se dio en dos aspectos principales: (i) la definición de la caza como una práctica permitida de forma general, pero limitada para el no agotamiento de las poblaciones naturales y de sus hábitats, cuando en el texto inicial del Estatuto estaba consagrada como prohibición; y (ii) la supresión de un apartado del trámite para obtener el permiso de caza respectivo por parte de la autoridad ambiental competente. No obstante, la vigencia de esta modificación sería mínima, pues la Corte Constitucional a través de la sentencia C-923 de 1999⁸⁹ declaró inexecutable en su integridad el Decreto 1122 mencionado. La Corte planteó que previamente en la sentencia C-702 de 1999 se había declarado la inconstitucionalidad del artículo 120 de la Ley 489 de 1998 —que había otorgado las facultades extraordinarias al Presidente—, por lo que todos los decretos extraordinarios expedidos con fundamento en ese artículo cesaban en su producción de efectos, debido a su incompatibilidad manifiesta con la Constitución.

Teniendo en cuenta la inconstitucionalidad de la norma que modificó la excepción de caza contenida en el Estatuto, en el año inmediatamente siguiente se intentó una nueva reforma. En este caso fue el Decreto 266 de 2000, el cual fue expedido buscando una vez más la supresión de regulación, trámites y procedimientos. En el artículo 54 este acto administrativo formuló la misma modificación al Estatuto promovida por el Decreto 1122 de 1999, es decir, cambiar la naturaleza de la caza y eliminar trámites administrativos para la concesión de permisos. Sin embargo, de vuelta la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1316 de 2000⁹⁰ declaró la inconstitucionalidad del Decreto 266 en su integridad. Argumentó que la facultad extraordinaria dada por la Ley 573 de 2000 era imprecisa e indeterminada, pues utilizó el Decreto 1122 de 1999 como referencia, el cual era una norma que había sido retirada del ordenamiento jurídico.

Debido a la declaratoria de inexecutable de las dos normas que buscaron modificar la reglamentación de la caza como forma de maltrato animal, la disposición que se mantuvo vigente a lo largo del tiempo fue la inicialmente prevista por el Estatuto. No obstante, esta sufrió una modificación reciente en el componente de la caza deportiva, también por intervención de la Corte a través de su control concentrado de constitucionalidad en la sentencia C-045 de 2019. En esta providencia la Corte indicó que este tipo de caza no encuentra fundamento en ninguna de las excepciones reconocidas jurisprudencialmente a la prohibición del maltrato animal. En

⁸⁹ Providencia confirmada a través de las sentencias C-924 de 1999, C-949 de 1999, C-950 de 1999, C-952 de 1999, C-954 de 1999, C-955 de 199, C-965 de 1999, C-967 de 1999, C-969 de 1999, C-991 de 1999, C-992 de 1999, C-993 de 1999, C-994 de 1999, C-015 de 2000, C-042 de 2000, C-044 de 2000, C-130 de 2000, C-131 de 2000, C-273 de 2000, C-387 de 2000, C-430 de 2000 y C-434 de 2000.

⁹⁰ Providencia confirmada a través de las sentencias C-1317 de 2000, C-1375 de 2000, C-1649 de 2000, C-1718 de 2000, C-1719 de 2000 y C-055 de 2001.

igual sentido, señaló que la autorización de la caza deportiva, al estar orientada exclusivamente a la recreación —lo que la diferencia de otros tipos de caza—, se fundamenta en una visión que no considera a los animales como parte del ambiente que debe ser protegido constitucionalmente, sino tan solo como un recurso disponible para la realización de fines recreacionales particulares, sin otra finalidad que su realización misma. Por tal motivo concluyó que esta disposición era contraria al derecho a un ambiente sano, a la conservación de la fauna y excedía los límites constitucionales del derecho de propiedad e iniciativa privada.

Así las cosas, la actividad de caza como excepción al maltrato animal tampoco es ilimitada, sino que además de que se debe presentar únicamente en animales silvestres, bravíos o salvajes y no debe tratarse de una práctica recreativa, como lo es la caza deportiva. En caso de que esta se llegue a presentar en un tipo de animal distinto al referido, o se desarrolle específicamente en la clase deportiva, las autoridades tendrían plena competencia para sancionar cualquier tipo de acto como maltrato animal.

Por otra parte, un aspecto que resulta relevante destacar es la presencia de una aparente antinomia entre dos disposiciones iniciales del Estatuto, relativas específicamente a la regulación de la caza. En el artículo octavo se indicó que los actos de aprehensión en la caza comercial estaban exentos de ser entendidos en los actos de maltrato animal enlistados en el artículo sexto. Sin embargo, a su vez el artículo 31 definía expresamente que la caza de animales silvestres con fines comerciales se consideraba un ilícito y estaba prohibida, así como el comercio de sus pieles, corazas, plumajes o cualquier otra parte o producto de los mismos⁹¹. La norma, con el propósito de ser específica en cuanto a la prohibición, incluso llegó a definir seis comportamientos en los que se presumía el fin comercial en esta conducta. Dicho de otra forma, se presentaba una norma que permitía y otra que al mismo tiempo prohibía tal comportamiento.

En un primer intento de superar la presencia de esta antinomia el Decreto 1122 de 1999 derogó expresamente el artículo 31 del Estatuto⁹². Pese a ello y como se indicó, este acto administrativo fue declarado inexecutable en su integridad mediante la sentencia C-923 de 1999, por lo que esta norma no logró suprimir esta situación del ordenamiento. Seguidamente, el Decreto 266 de 2000 volvió a disponer la derogatoria del artículo 31 referido, pero nuevamente este fue retirado del ordenamiento por orden de la Corte Constitucional (C-1316 de 2000). De esta manera se presentó, respecto a la prohibición de la caza comercial, dos modificaciones que resultaron infructuosas. Con todo, no se materializó la misma situación que con el artículo 30 del Estatuto, pues se expidió finalmente la Ley 611 de 2000, por la cual se dictaron normas para el manejo sostenible de especies de fauna silvestre y acuática.

En esta norma se dispuso que los zocriaderos, como una actividad permitida en el ordenamiento, se referían al mantenimiento, cría, fomento o aprovechamiento de especies de la fauna silvestre en un área claramente determinada, con fines científicos, comerciales, industriales, de repoblación o de subsistencia. Además, identificó en su artículo 11 los diferentes

⁹¹ “Artículo 31. Queda prohibida la caza de animales silvestres, bravíos o salvajes con fines comerciales. Igualmente es ilícito el comercio de sus pieles, corazas, plumajes o cualquier otra parte o producto de los mismos”.

⁹² Artículo 105 del Decreto 1122 de 1999: “DEROGATORIA. Derógase el artículo 31 de la Ley 84 de 1989”.

requerimientos legales y técnicos para efectos de instalar zocriaderos con fines comerciales, poniendo en cabeza de la autoridad ambiental el otorgamiento de licencias. En consecuencia de ello, dispuso en el artículo 28 que derogaba todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 31 del Estatuto, el cual prohibía las actividades comerciales de caza. Por consiguiente, fue tan solo hasta esta norma y después de tres diferentes intentos que se logró suprimir la antinomia del Estatuto.

Tal aspecto es relevante por las consecuencias que se señalaron previamente cuando se presentan antinomias en un ordenamiento jurídico⁹³. Esto implicaba que desde la expedición del Estatuto, hasta la promulgación de la Ley 611 de 2000, las autoridades administrativas y los ciudadanos no contaban con la certeza respecto a la excepción de maltrato animal en el evento de la caza comercial. En tal caso, particularmente para las autoridades resultaba difícil ejercer de forma adecuada las competencias sancionatorias dadas por el Estatuto, pues: (i) no era clara la competencia en cuanto a si tal actividad era considerada como excepción; y (ii) existieron dos reformas en un periodo corto de tiempo que derogaban la prohibición, pero esta disposición volvía a la vida jurídica después de las declaratorias de inexecutable de las normas, por lo que eran más ambiguas las facultades legales que ostentaban.

2.4.3. Las actividades científicas de experimentación: insuficiencia y actitud inactiva.

El campo de la reglamentación sobre la experimentación en animales es reducido, pues comprende la Ley 84 de 1989, la Resolución 8430 de 1993 —norma científica-técnica para la investigación en salud—, la Ley 576 de 2000 —Código Ético para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria— y la Ley 2047 de 2020. En este compendio de normas se establecen los aspectos relevantes que deben ser cumplidos por las personas que intervengan animales por razones científicas, además de señalar prohibiciones específicas (Giraldo, 2016). Es decir que en Colombia no existe un cuerpo normativo unificado que trate el tema relativo a la experimentación animal, en donde además de contar con aspectos técnicos, se señalen todos los elementos éticos que se deben tener en cuenta para el uso de ellos (Arboleda López *et al.*, 2018).

Particularmente el Estatuto estableció que los experimentos llevados a cabo con animales vivos, para que sean permitidos, requieren dos aspectos principales: que sean aprobados previamente por el Ministerio de Salud y que sean imprescindibles para el estudio o avance de la ciencia. Adicionalmente existen siete requisitos accesorios, los cuales deben cumplirse para que sea procedente el experimento (Ley 84 de 1989, art. 23, 24 y 25):

- a. Que los resultados experimentales no puedan obtenerse por otros procedimientos o alternativas.

⁹³ Bobbio (1994) consideraba que un ordenamiento jurídico constituye un sistema coherente porque en él no pueden coexistir normas incompatibles. Por ello, si un ordenamiento no es coherente, el grupo social cuyo comportamiento es regulado no sabe cómo comportarse, dado que no puede seguir contemporáneamente dos normas que se contradicen (Cuenca Gómez, 2010).

- b. Que las experiencias sean necesarias para el control, prevención, el diagnóstico o el tratamiento de enfermedades que afecten al hombre o al animal.
- c. Que los experimentos no puedan ser sustituidos por cultivo de tejidos, modos computarizados, dibujos, películas, fotografías, video u otros procedimientos análogos.
- d. Que los resultados del experimento no se conozcan con anterioridad.
- e. Que el experimento no esté orientado hacia una actividad comercial o cualquier otra con fin no científico.
- f. Que el animal usado siempre esté bajo los efectos de anestesia.
- g. Que los animales no sean usados como medio ilustración de conferencias en facultades universitarias o laboratorios dedicados al aprendizaje, o con el propósito de obtener destreza manual.

Con el fin de verificar que se cumplan estos requisitos, así como lograr las condiciones adecuadas para el cuidado y bienestar de los animales usados en tales experimentos, la norma estableció que se debía conformar un Comité de Ética por cada experimento. Estos Comités cuentan con la participación de entidades públicas y de sociedades protectoras de animales. Concretamente para estas últimas existen particularidades, ya que la norma indicó que el Estado debía reglamentar la forma de proveer las representaciones de ellas en los Comités y su junta coordinadora nacional. Sin embargo, tal reglamentación —treinta y tres años después de ser requerida— no existe hasta el momento.

Por otra parte, la Resolución 8430 de 1993 estableció obligaciones adicionales en caso de investigaciones biomédicas con animales, como la adquisición legal de los animales o diferentes parámetros éticos de comportamiento en tales actividades⁹⁴. Por ejemplo, señaló que los investigadores nunca debían dejar de tratar a los animales como seres sensibles, por lo que tenían que considerar como un imperativo el evitar o minimizar la angustia y el dolor. Es decir, catalogó a los animales como seres sintientes muchos años antes de su reconocimiento legal, que se daría con la Ley 1774 de 2016. No obstante, no determinó nada respecto a la reglamentación específica de los Comités de Ética, referida previamente. Además, como ha sido identificado por expertos, esta norma —al igual que el Estatuto— es limitada en temas de tipo procedimental y de bioética en la experimentación con animales (Giraldo, 2016).

Caso similar ocurre con la Ley 576 de 2000, la cual se limitó a señalar en el artículo 83 que los médicos veterinarios y zootecnistas están obligados al cumplimiento de las prescripciones legales sobre el uso de animales para la investigación, la docencia y la recreación, contenidas en la Ley 84 de 1989. Es decir, no añadió criterios éticos de comportamiento de estos profesionales en las actividades de experimentación animal, ni se refirió al rol de estos en los Comités de Ética. Por su parte, la Ley 2047 de 2020 prohibió la experimentación en animales cuando se trata de productos cosméticos. Esta última norma resulta llamativa, pues ya el Estatuto

⁹⁴ En el artículo 88 indicó que el uso de animales en la investigación, enseñanza y ensayos es aceptado solamente cuando promete contribuir a la comprensión y avance del conocimiento de los principios fundamentales biológicos o al desarrollo de mejores medios para la protección de la salud y el bienestar tanto del hombre como del animal. Igualmente en su 87, literal j, señaló que los animales mantenidos con propósitos biomédicos deben tenerse en las mejores condiciones de vida, de ser posible bajo la supervisión de veterinarios con experiencia en animales de laboratorio.

señalaba que estaba prohibida la experimentación con fines comerciales⁹⁵. Sin embargo, el legislador consideró que era necesaria la ley, pues: (i) la reglamentación de la Ley 84 de 1989 era insuficiente para evitar el maltrato animal en estos casos; (ii) existía un nulo control por parte de las autoridades para vigilar las investigaciones; y (iii) al no haber una normativa específica que regulara detalladamente esta investigación, existían vacíos jurídicos (Congreso de la República, 2019). De tal manera, consideró que era oportuno un traslado de las facultades sancionatorias específicamente para este tipo de experimentos. En virtud de ello, el Estatuto al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA quedó con esta competencia (Ley 2047 de 2020, art. 5).

Ahora, un aspecto que es relevante considerar es que la obligación de conformar los Comités de Ética fue suprimida en dos diferentes momentos: una primera ocasión por el Decreto 1222 de 1999⁹⁶ y la segunda a través del Decreto 266 de 2000⁹⁷. Con todo, como se señaló, estos dos actos administrativos fueron declarados inexecutable en su integridad por la Corte Constitucional⁹⁸. Tal aspecto explicaría en parte la negativa del Ejecutivo en reglamentar los apartados de estos Comités señalados en la Ley 84 de 1989, dado que en dos momentos abogó por su supresión del ordenamiento. Este pormenor incide necesariamente en el grado de aplicación del Estatuto y en el cumplimiento de sus objetivos principales, pues estos Comités son los organismos que garantizan la integridad de los animales utilizados en las actividades exceptuadas de experimentación⁹⁹.

Adicionalmente se debe destacar que el factor competencial en materia sancionatoria para estas actividades no se formuló claramente. El artículo 26 del Estatuto únicamente se limitó a señalar que la violación de lo dispuesto en cualquiera de los artículos del capítulo sobre experimentación animal acarrearía una multa pecuniaria, pero no señaló la autoridad encargada de adelantar el procedimiento sancionatorio. Una interpretación sistemática de la norma permitiría llegar a la conclusión —la cual es la más acertada— que estos comportamientos, al calificarse como contravenciones¹⁰⁰, son competencia de los alcaldes y los inspectores de policía. Aun así, debido a que el Ministerio de Salud ejerce competencias sobre la autorización de tales actividades, el sector científico ha presumido que es este organismo a quien le corresponde la sanción por el uso inadecuado de los animales en estas investigaciones¹⁰¹. Esto ha provocado, en gran parte,

⁹⁵ Artículo 25 de la Ley 84 de 1989: “(...) También se prohíbe el uso de animales vivos en los siguientes casos expresamente: b) Cuando el experimento no tiene un fin científico y especialmente cuando está orientado hacia una actividad comercial;(...)”.

⁹⁶ “Artículo 100. Comité de ética. Suprímase la exigencia de conformar un comité de ética para todo experimento con animales vivos contenida en el artículo 26 de la Ley 84 de 1989”.

⁹⁷ “ARTÍCULO 55.- Comité de ética. Suprímase la exigencia de conformar un comité de ética para todo experimento con animales vivos contenida en el artículo 26 de la Ley 84 de 1989”.

⁹⁸ Sentencias C-923 de 1999 y C-1316 de 2000.

⁹⁹ Sumado a ello, la conformación de un órgano colegiado institucional que soporte los procesos investigativos y funcione como un eje esencial en el cuidado de los animales que son sujetos de experimentación es un fenómeno que se presenta en la mayoría de la legislación internacional. Esto se puede observar en el Estatuto Estadunidense de Bienestar Animal (Animal Welfare Act-AWA), en la Guía para el Uso y Cuidado de Animales de Laboratorio) y en la legislación europea (Ramírez Hernández, Góngora Medina, & Cortés Vecino, 2021).

¹⁰⁰ Artículo 3 de la Ley 84 de 1989: “La violación de las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son contravenciones cuyo conocimiento compete a los funcionarios descritos en el Capítulo décimo de esta Ley”.

¹⁰¹ Al respecto, Ramírez Hernández, Góngora Medina y Cortés Vecino (2021, p. 93) señalan: “Cuando se delega en el texto la responsabilidad al Ministerio de Salud Pública, se asume que esta entidad estará encargada de la vigilancia

que se dé una “orfandad institucional” en los aspectos sobre el uso de los animales en la investigación, dado que no hay una entidad que asuma competencias claras en la materia (Ramírez Hernández *et al.*, 2021).

Sumado a este factor de incertidumbre competencial, es también problemático el papel práctico de las alcaldías y las inspecciones para ejercer sus facultades sancionatorias. Si bien estas pueden sancionar las prácticas de experimentación animal cuando no cumplen con los requerimientos elevados por el Estatuto, el diseño normativo hace difícil el ejercicio de tales competencias. A pesar de que la norma facultó al Ministerio de Salud para autorizar los experimentos que se fueran a desarrollar en el territorio nacional, no estableció mecanismos de trabajo armónico con las autoridades competentes para que estas tuvieran conocimiento de las investigaciones que se desarrollen en su jurisdicción. En otras palabras, si las alcaldías o las inspecciones no saben con certeza cuáles experimentos existen en su territorio, les será imposible verificar que no exista la materialización de algún tipo de prohibición aplicable a estas actividades.

En añadidura, otra circunstancia que contribuye a la problemática referida en el párrafo inmediatamente anterior es el de los límites que pueden presentar las alcaldías de algunos municipios básicos o intermedios. El verificar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la experimentación animal, contenidas en el Estatuto y en los reglamentos, requiere de insumos científicos específicos, tanto de personal como de instrumentos. Sin embargo, en diferentes entidades territoriales estos instrumentos son escasos o inclusive no se cuentan con ellos, por lo que la labor de vigilancia se vuelve enrevesada. En consecuencia, estos dos aspectos mencionados son otros elementos que contribuyen a la “orfandad institucional” mencionada previamente.

En resumen, el Estatuto ofreció una reglamentación general de la experimentación con animales vivos, identificando sus límites y requerimientos para que se pudiera dar sin consecuencias jurídicas, es decir, sin la intervención de las autoridades administrativas sancionatorias. Sin embargo, la labor de estas últimas resulta complicada debido a la falta de claridad competencial y la inadecuada estructura normativa del Estatuto. Además, considerando la inexistente reglamentación, las disposiciones de la ley son limitadas en cuanto a aspectos procedimentales y bioéticos de experimentación. Todo esto ha provocado que el legislador acepte que la norma es insuficiente y que existe un control nulo de las autoridades para vigilar estas actividades. Asimismo, la intención de supresión de los Comités de Ética ha afectado el grado de aplicación de ella, en donde se denota la actitud del Ejecutivo en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones.

2.4.4. Intervención de las autoridades administrativas competentes en las actividades exceptuadas de maltrato.

y supervisión de la conformación de los Comités (así como otros ítems relacionados con el uso de animales en investigación) (...).”

Del análisis realizado sobre las actividades que se encuentran exceptuadas del maltrato animal se pudo identificar sus diferentes matices. Esto permitió entender que estas no son excepciones absolutas, sino que se deben cumplir ciertos requisitos específicos para que su desarrollo no provoque la intervención de las autoridades administrativas. En otras palabras, la competencia de estas autoridades no se extingue por la presencia de la excepción legal de maltrato, sino que debe verificar su adecuado cumplimiento, pues de lo contrario las actividades pueden constituir formas de maltrato animal. Tal aspecto, teniendo en cuenta lo expuesto en líneas anteriores, es posible resumirlo mediante la siguiente tabla:

Tabla 4.

Excepciones al maltrato animal e intervención de las autoridades administrativas en ellas.

Excepción	Actividad permitida	Prohibiciones
Entretenimiento humano	Rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas, tientas y riñas de gallos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Municipios en donde las actividades no sean una tradición regular. 2. Cualquier otra actividad diferente de entretenimiento. 3. Que no se garantice protección al sufrimiento y dolor del animal.
Caza	De subsistencia, comercial, industrial, científica, de control.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Caza deportiva. 2. Animales diferentes a los silvestres. 3. Motivos recreativos.
Experimentación	Experimentación con animales que sean imprescindibles para el estudio o avance de la ciencia.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posibilidad de que los resultados se obtengan por otros medios. 2. Que el experimento esté orientado hacia un fin diferente al científico. 3. Que el animal no esté bajo los efectos de anestesia. 4. Que los animales sean adquiridos de forma ilegal.

Nota. La materialización de alguna de las prohibiciones faculta a las autoridades administrativas para intervenir y sancionar las conductas por maltrato animal.

A pesar de lo anterior, el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades no resulta sencillo —por lo menos en dos de ellas—. En la caza su concepción y alcance no era claro debido a que las normas que buscaron su modificación resultaron inexecutable, además de que se presentó una antinomia por un periodo largo de tiempo, por lo que las competencias sancionatorias eran ambiguas. Por otra parte, en las actividades científicas no solo se presentó una falta de reglamentación respecto de los Comités de Ética —organismos claves para la vigilancia—, sino que el Gobierno Nacional abogó por su supresión en dos diferentes momentos. A esto último se le debía sumar que la definición sobre qué autoridad podía adelantar los procedimientos no era clara, por lo que el sector científico ha presumido que al Ministerio de Salud es a quien le corresponde sancionar. Tales situaciones provocaban que existiera un grado considerable de “orfandad institucional”, siendo actividad exceptuadas de maltrato que no tuvieron un seguimiento adecuado durante la vigencia del Estatuto.

2.5. De cosas a albergues para la fauna: una tenue y débil obligación de prevención al maltrato.

Como se había indicado, uno de los aspectos que diferenciaban al Estatuto al momento de su expedición, en contraposición a la previa norma de protección animal, corresponde a la prevención del sufrimiento de la fauna. Este objetivo precisamente fue el que se pretendió materializar a través de la obligación de entregar los animales a las alcaldías o inspecciones de policía cuando la persona no pudiera proporcionar los medios básicos para su subsistencia. Concretamente la disposición que contiene esta imposición señala lo siguiente en su primer inciso:

Quando el propietario, tenedor o poseedor de un animal, o de un establecimiento, institución o empresa, con o sin ánimo de lucro, en la que se tengan, críen, exploten, comercien o utilicen animales, no pudiere proporcionar por sí o por otro, los medios indispensables para su subsistencia, o crea no poder hacerlo, estará obligado a ponerlos al cuidado del alcalde o inspector de policía que haga sus veces, del municipio o localidad en cuya jurisdicción se encuentren, y en el Distrito Especial de Bogotá de los alcaldes menores (Ley 84 de 1989, art. 14).

En tal sentido, la obligación no solo aplica para las personas que tienen un animal doméstico con el único fin de acompañamiento, sino que también abarca a quienes los tienen a su cargo con un propósito meramente económico, como es el caso de la comercialización de mascotas a través de vitrinas en establecimientos. Ahora, es claro que la norma no pretende la entrega de estos a las autoridades sin establecer previamente la necesidad de que tengan un espacio adecuado para su vivencia. Por ello precisó que los animales referidos debían ser recibidos en un “coso” o depósito público. Estos últimos han sido definidos como establecimientos destinados al albergue o tenencia transitoria de animales callejeros, y su esencia es facilitar el cumplimiento de la función policiva de competencia de los municipios para la vigilancia sobre uso de las vías y del espacio público (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

A pesar de esta definición general de los cosos municipales, el alcance que brindó el Estatuto en un primer momento a estos resulta particular. Para el caso en concreto de la disposición citada, en este establecimiento son beneficiados los animales que tienen algún tipo de relación con los seres humanos, ya sea emocional o meramente económica. Es decir, de su cobertura quedaron exentos, en un primer momento, los que transitan por las vías públicas por su cuenta sin intervención directa de alguna persona que se haga cargo de ellos, comúnmente denominados “animales callejeros” o animales en situación de calle.

Una de las razones para esta falta de cobertura fue la expedición del Decreto 2257 de 1986. En esta norma se reglamentó lo relacionado a la prevención y control de la zoonosis, que incluye las enfermedades infecciosas transmisibles naturalmente desde los animales a los seres humanos (Organización Mundial de la Salud, 2020). En tal sentido, determinó que los animales que pudieran causar alguna perturbación o peligro para las personas serían considerados como “vagos” (Decreto 2257 de 1986, art. 49) y llevados a los centros de zoonosis municipales para

su respectivo control sanitario. Tal control sanitario implicaba en muchos momentos su sacrificio por parte de las autoridades:

En áreas con problemas de zoonosis transmitidas por perros y gatos, las autoridades sanitarias limitarán la población de estos animales, mediante capturas individuales o colectivas y eliminación sanitaria de aquellos que se consideren vagos por no tener dueño aparente o conocido. Aún teniendo dueño, los animales sospechosos de padecer zoonosis serán sometidos a observación en sitio adecuado o a su eliminación sanitaria cuando sea del caso. Cuando los animales que no sean sospechosos de padecer zoonosis las autoridades sanitarias podrán entregarlos a instituciones docentes o de investigación para que éstas las utilicen en los propósitos que correspondan a sus objetivos (Decreto 2257 de 1986, art. 49).

De esta manera, al momento de expedición del Estatuto, si la fauna callejera resultaba riesgosa para la salud pública por problemas de zoonosis, el ordenamiento permitía su sacrificio a través de la actuación de las autoridades sanitarias territoriales. Esto provocó que tales animales murieran por envenenamiento, golpes e incluso electrocución, tal como se denunció en su momento (Roa, 2018, p. 246). Como se puede observar, los cosos y los centros de zoonosis tenían diferencias marcadas en cuanto a sus fines y sus características. No obstante, a pesar de la disensión, los dos lugares tenían un propósito en común: servir como albergue de animales. Esto —sumado a otros aspectos que se enuncian más adelante— generó que los centros asumieran algunas funciones que en principio eran de los cosos, como el servir de lugar de recolección, albergue y esterilización de perros y gatos callejeros (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Ahora, vale aclarar que la figura de los cosos municipales, previo a la expedición del Estatuto, no tenía un extenso desarrollo legal o reglamentario en el ordenamiento jurídico colombiano. Tan solo hay registro de decisiones adoptadas por ciertas entidades territoriales, como es el caso de Bogotá, que en el año 1886 adoptó la creación de su “coso” para poder llevar a este sitio el ganado que pudiera hacer daño o que estuviera suelto en las vías públicas (López, 2020). A pesar de esta falta de reglamentación que se presentaba para el momento, el Estatuto le dio una relevancia significativa a este lugar e incluso diseñó un procedimiento de las acciones que se debían brindar en él del siguiente modo (Ley 84 de 1989, art. 14):

- a. Una vez los animales son entregados en el coso público, estos deben ser identificados a través de su especie, edad, sexo, estado y demás información que se considere relevante.
- b. Posterior a su identificación a los animales se les debe brindar alojamiento amplio y ventilado, abrevaderos, alimentos y los cuidados necesarios para su protección y conservación. Los costos que se deriven de estos servicios serán a costas del depositante, es decir, la persona que entregó al animal.
- c. Si desde el ingreso del animal al coso público han pasado treinta (30) días y la persona no ha solicitado la restitución del animal junto al pago de los servicios brindados, la alcaldía o la inspección de policía lo entregarán a una entidad sin ánimo de lucro que esté dedicada a la protección de los animales.

Precisamente de este sucinto procedimiento es posible realizar identificar dos problemas en cuanto a su aplicación. En primer lugar, la norma en sus disposiciones no ordenó en ningún momento la creación expresa de los cosos, sino que esta se constituyó como una obligación tácita de las entidades territoriales. Como consecuencia de ello, tampoco se definió un término perentorio que estas últimas debían seguir para su conformación. Esta pobre construcción normativa generó una indeterminación y falta de certeza en las entidades territoriales obligadas, provocando en parte que estas hicieran caso omiso de la mencionada obligación.

En segundo lugar, otro problema parte de la referida construcción de la disposición. Los cosos municipales se mencionan tan solo en el artículo 14 del Estatuto, por lo que no se brindó una suficiente caracterización que permitiera identificar las posibilidades que tenían las entidades territoriales para que se diera la creación de este lugar. Esto llevó a que se ubicaran todas estas —las municipales— en un plano de igualdad en cuanto al cumplimiento de la obligación. Para intentar entender esta última idea es notable destacar que cerca del 90% de los municipios que existen en Colombia son de sexta categoría¹⁰² (Delúquez Medina & Perea Gómez, 2020). Es decir, estos últimos no tienen las mismas oportunidades de ejecución presupuestal que tendría una entidad de primera o segunda categoría, sumado a que es mayor el grado de necesidades básicas insatisfechas dentro de su población¹⁰³.

Por estos motivos la falta de caracterización de la figura de los cosos resulta problemática. Al definir una igualdad material entre las entidades territoriales se ignoró la marcada diferencia que existe entre ciudades capitales del país y los demás municipios que lo conforman. En tal sentido, se podría haber logrado una mejor reglamentación de este aspecto si se establecían disposiciones, por ejemplo, que brindaran oportunidades de colaboración armónica con autoridades del orden departamental o nacional. O incluso si se permitía la posibilidad de establecer esquemas asociativos con otros municipios para la puesta en marcha de un coso que funcionara para múltiples territorios. Sin embargo, esto no se previó y la capacidad financiera no fue tomada en cuenta.

Los problemas en cuanto a la especificidad de los cosos en el Estatuto generaron que trece años después se expidiera una normativa sobre este tema, la cual sería la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito Terrestre. Concretamente en el artículo 97 se estableció que no se debían dejar animales sueltos en las vías públicas, por lo que las autoridades deberían tomar las medidas necesarias para despejarlas. En consecuencia, fijó que una de estas medidas sería la conducción de tales animales a los cosos municipales. No obstante, a diferencia del Estatuto, esta señaló expresamente el deber de todos los municipios de crearlos. Circunstancia que

¹⁰² Esta cifra corresponde a la vigencia 2020, pero el porcentaje se ha mantenido relativamente estable desde la primera medición realizada en el año 2002, según consta en la categorización histórica de entidades territoriales elaborada por la Contaduría General de la Nación.

¹⁰³ El problema presupuestal referido en este párrafo es aún más claro si se tiene en cuenta que los centros de zoonosis construidos en Colombia se dieron gracias a una colaboración con el Gobierno de Japón, permitiendo el asentamiento de estos lugares tan solo en las ciudades con mayor presencia de casos de rabia en animales, como Bogotá, Neiva, Cúcuta o territorios de la costa atlántica (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014). Es decir, si existían dificultades para la creación de estos centros incluso con apoyo de un Estado extranjero, tratándose de los cosos municipales lo era aún más, dado que los recursos debían provenir de las mismas entidades territoriales obligadas.

permite entender el problema que ocasionó esto en la disposición estudiada, pues el legislador consideró necesario la señalización clara de la obligación para garantizar su cumplimiento, al observar que esta estaba siendo ignorada por parte de las entidades territoriales.

Adicionalmente, en la norma también se intentó corregir otro de los contratiempos del Estatuto, pues caracterizó a los cosos como inmuebles dotados con los requisitos necesarios para el alojamiento adecuado de los animales que se encontraran sueltos en vías públicas. En esta medida, la visión dada a los cosos por el Estatuto fue modificada, incluyendo en su campo de competencia a la fauna callejera¹⁰⁴ y no solo a los animales que estaban a cargo de personas específicas. Sobre esto último es fundamental destacar que el artículo 3 del Código de Tránsito abarcó dentro de las autoridades de tránsito a los alcaldes e inspectores de policía¹⁰⁵, por lo que estos dos —principales competentes en el marco de la Ley 84 de 1989— guardan competencia en cuanto al traslado de los animales callejeros a los cosos. Circunstancia relevante, pues como se refirió, no era un evento que se considerara en la norma objeto de estudio.

Pese a lo expuesto, uno de los aspectos de caracterización definidos en la norma incidiría en la materialización de la existencia de los cosos, puesto que estableció la necesidad de la existencia de un concepto técnico previo de las Juntas Municipales Defensoras de Animales. Como se señaló en el capítulo anterior en el que se estudió de forma suficiente la Ley 5 de 1972, la función de conformar las Juntas Defensoras de Animales no era cumplida por una gran cantidad de entidades territoriales. Tal aspecto se observa claramente si se tiene en cuenta que para el año 2012, aproximadamente, más de 500 municipios del país no habían creado las respectivas Juntas Defensoras¹⁰⁶. Incluso en ciertas entidades, como el Municipio de Caldas, su conformación se dio tan solo hasta el año 2021¹⁰⁷. Este incumplimiento influyó a través del tiempo en la falta de conformación de los cosos, pues al no existir las Juntas no se podía emitir el concepto técnico previo requerido por la Ley 769 de 2002.

Como consecuencia de estas problemáticas normativas, la fauna callejera doméstica del país se ha incrementado con el paso de los años. No existen muchos censos elaborados con el fin de estimar el número de esta población animal, pero entre ellos es posible destacar el que se encuentra realizando desde el año 2021 el Instituto de Protección Animal de Bogotá¹⁰⁸ y el elaborado definitivamente por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2017.

¹⁰⁴ Principalmente perros y gatos callejeros.

¹⁰⁵ "Artículo 3. AUTORIDADES DE TRÁNSITO. Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes: (...) Los Gobernadores y los Alcaldes. (...) Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial (...)"

¹⁰⁶ Esta cifra se obtiene a partir del siguiente análisis: (i) en el 2013, posterior al requerimiento de la Procuraduría, 265 municipios crearon su Junta Defensora de Animales; y (ii) en el año 2016 254 municipios señalaron que no habían conformado las Juntas de sus territorios. No obstante, dado que la encuesta del 2016 no fue contestada por la totalidad de los municipios del país, no se puede afirmar un número específico de forma infalible.

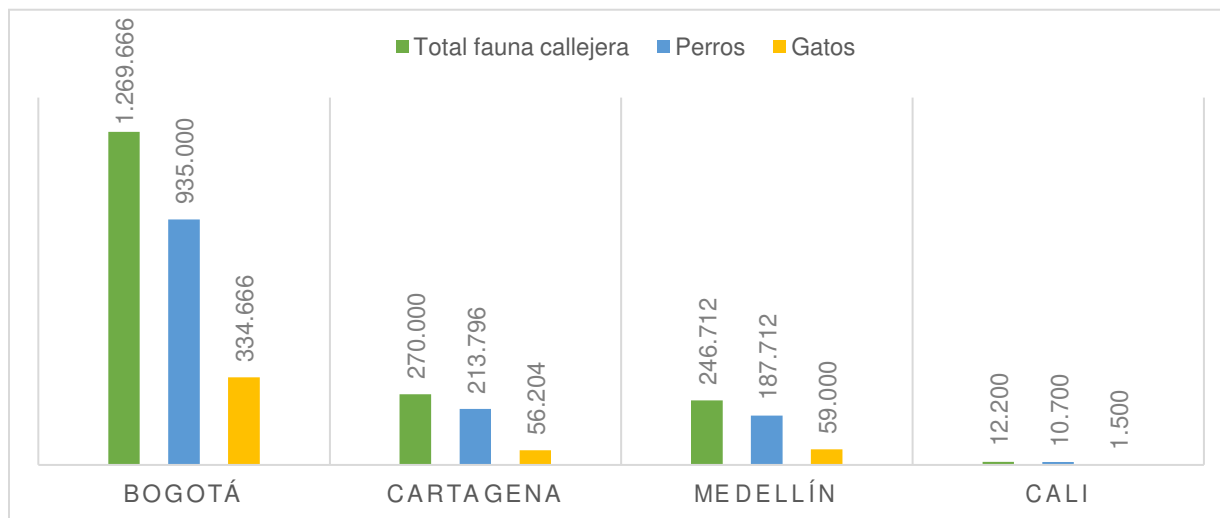
¹⁰⁷ La Alcaldía del Municipio de Caldas conformó la Junta Defensora de Animales mediante el Decreto No. 128 del 26 de julio de 2021.

¹⁰⁸ El IDPBA de Bogotá está construyendo un estudio demográfico cuyo objetivo es estimar la abundancia y densidad poblacional de caninos deambulantes en la ciudad de Bogotá. Este informe busca dimensionar la problemática de bienestar animal y de salud pública en este territorio, para así observar la distribución de la población en las diferentes localidades y tener datos que permitan la construcción de políticas a largo plazo (Observatorio Ambiental de Bogotá, 2021).

Concretamente en este último estudio se determinó que cerca de dos millones de animales domésticos deambulaban por las calles de cuatro ciudades del país. Tan solo en Bogotá, Cartagena y Medellín el número total es de cerca de 1.800.000, de los cuales 1.400.000 son perros y el restante corresponde a gatos, tal como se observa a continuación:

Ilustración 3.

Fauna callejera en Colombia para el año 2016 en cuatro ciudades principales del país.



Nota. Ilustración adoptada de Política Pública de Protección Animal, del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2017.

Alrededor del mundo, el fenómeno de la fauna callejera ha sido uno de los temas más relevantes durante los últimos años en el movimiento animalista. Esta situación no ha sido diferente en Colombia, en donde a partir de la ineficacia estatal para solventar esta problemática, las fundaciones y refugios de animales se han encargado de garantizar la protección que pretende brindar precisamente el Estatuto, incluso brindando apoyo en ciudades diferentes a la de su origen¹⁰⁹. Sin embargo, su actuar muchas veces se ha visto limitado por la posibilidad de ejecución de recursos, dado que su principal fuente de funcionamiento proviene de las donaciones que realizan las personas¹¹⁰.

Este escenario de omisión estatal dio origen a una nueva intención legislativa, aunque esta vez no se dio producto de una regulación del tránsito terrestre, sino de la convivencia. El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana —Ley 1801 de 2016— se expidió con el fin de

¹⁰⁹ Canes Guerreros, que es una protectora de animales de Medellín, ha acudido a Barranquilla, Santa Marta y la Guajira para traer animales maltratados. Cerca de otras 130 fundaciones animalistas de esta ciudad también intentan salvar fauna callejera de otros territorios del país (Zapata, 2022).

¹¹⁰ Por ejemplo en Bogotá se realiza anualmente una “donatón” de navidad, en donde se busca recibir alimento, recursos, areneros, camas, colchonetas, entre otros objetos necesitados por parte de las fundaciones (El Tiempo, 2021). Otra de las estrategias más utilizadas por estas últimas es la creación de contenido en redes sociales, en donde muestran los animales rescatados y su diario vivir con el fin de generar simpatía y conseguir las donaciones suficientes para garantizar su adecuado funcionamiento. Ejemplo de esto último son Doggy In home [@doggyinhome en Instagram] y Nabguana Fundación [@nabguana en Instagram].

establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional, al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas. Una de las tantas obligaciones que reglamentó fue la de la tenencia de los animales domésticos, pero también volvió a hacer referencia a los cosos municipales en el artículo 119¹¹¹. No obstante, de su lectura es posible observar que no aportó criterios normativos adicionales a los ya establecidos en el Estatuto o la Ley 769 de 2002. Únicamente se limitó a señalar una vez más la obligación de su creación y recalcó la competencia que tienen las autoridades para promover su adopción. De esta manera, la dificultad de la caracterización de este lugar y sus posibilidades se volvió a presentar, lo que provocó la no mejoría en el cumplimiento de la creación de estos espacios en los municipios.

En virtud de lo anterior y siendo conscientes del crecimiento de la fauna callejera, se expidió recientemente la Ley 2054 de 2020. En su trámite de aprobación, el legislador manifestó que resultaba necesaria con el fin de incidir en la vinculación de todos los actores que actualmente garantizan la protección animal (Congreso de la República, 2019), es decir, buscaba generar articulación y apoyo entre entidades privadas con las públicas de todo orden. Por ello establece que su objeto es atenuar las consecuencias sociales de maltrato animal y salud pública derivadas del abandono, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo a fundaciones legalmente constituidas, mientras los distritos o municipios crean centros de bienestar (Ley 2054 de 2020, art. 1). Debido a esto, modificó íntegramente el artículo 119 de la Ley 1801 de 2016 y dictó otras disposiciones.

Uno de los cambios más relevantes fue la suficiente caracterización los cosos, que a partir de la expedición de la referida norma se denominan ahora “albergues municipales para fauna”. En primer lugar, tuvo en cuenta la posibilidad de ejecución de la presupuestal de las entidades territoriales, por lo que: (i) determinó que la construcción de los albergues se daría teniendo en cuenta la capacidad financiera de estas; y (ii) estableció que los municipios y distritos de primera categoría deberían garantizar la construcción de este lugar en un plazo de tres años, contados a partir de la vigencia de la entrada en vigencia de la norma, lo cual se dará el 3 de septiembre de 2023.

En segundo lugar, la norma buscó, para efectos de cumplir con la obligación de construcción de los albergues, la materialización del principio constitucional de coordinación y colaboración entre autoridades administrativas¹¹². De esta manera fijó la posibilidad de que las entidades territoriales se asociaran de conformidad con lo señalado en el artículo 11 y siguientes de la Ley 1454 de

¹¹¹ Texto original de la Ley 1801 de 2016: “ARTÍCULO 119. En todos los distritos o municipios se establecerá un lugar seguro, sea este un centro de bienestar animal, coso municipal u hogar de paso público o privado, a donde se llevarán los animales domésticos o mascotas que penetren predios ajenos o vague por sitios públicos y se desconozca quién es el propietario o tenedor del mismo, y que por su condición física o situación de riesgo ameriten la atención o su custodia temporal. Si transcurridos treinta (30) días calendario, el animal no ha sido reclamado por su propietario o tenedor, las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título.”

¹¹² ARTÍCULO 209: “(...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

2011. De igual modo, destacó que los municipios y distritos podrían celebrar convenios o contratos interadministrativos para llegar al fin referido.

En tercer momento, la norma tuvo en cuenta que la construcción de estos albergues afecta el ordenamiento territorial de los municipios y distritos. Estos últimos tienen la competencia de reglamentar los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y optimizar los usos de las tierras disponibles. Por ello uno de los instrumentos más relevantes en esta materia es el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, expedido por los concejos y que contiene el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (Ley 388 de 1997, art. 9). En este sentido, la ley definió que cada municipio y distrito deberá garantizar en su POT un área específica para la construcción del albergue, la cual será definida mediante un censo de la fauna callejera que se encuentre en su territorio.

Finalmente, la norma fue consciente de que la creación de los albergues ha sido una obligación incumplida con el paso del tiempo, además de ser un proceso que requiere tiempo. Por tales razones se señaló que mientras no se disponga de este espacio, las entidades territoriales deben apoyar las labores de refugios o fundaciones privadas que reciban animales domésticos¹¹³. Igualmente se creó la obligación en cabeza de los municipios y distritos de realizar al menos una jornada trimestral de promoción de adopción y una jornada bimestral de esterilización de animales. En igual sentido, definió todos los requisitos que debían cumplir las fundaciones para recibir aportes y cómo estos serían vigilados por las Juntas de Protección Animal¹¹⁴, creadas en virtud de la Ley 5 de 1972.

En resumen, los cosos municipales —actualmente albergues— fueron una figura con poca caracterización legislativa a través del tiempo. El Estatuto únicamente los nombró de paso y no hubo un desarrollo de su figura, por lo que durante mucho tiempo fueron confundidos con los centros de zoonosis, a pesar de sus marcadas diferencias. Además, la falta de señalización expresa de la obligación de su conformación produjo que muchas entidades lo omitieran. Estos fallos se intentaron resolver mediante la Ley 769 de 2002 y la Ley 1801 de 2016 —13 y 27 años después de la expedición del Estatuto—, pero no fue posible y la fauna callejera siguió aumentando a lo largo del país¹¹⁵. Como consecuencia de ello, se expide finalmente la Ley 2054 de 2020, la cual caracteriza mejor estos espacios y define normas en cuanto al presupuesto, orden territorial y colaboración con personas de derecho público y privado. En otras palabras, el

¹¹³ Vale aclarar que la Ley 84 de 1989 permitía en cierto modo esta actividad según lo dispuesto en el artículo 14, inciso quinto. Sin embargo, el alcance no es el mismo en cuanto a los sujetos con los que se permite ni en los fines que buscaba el Estatuto, pues además era una facultad temporal durante treinta (30) días.

¹¹⁴ ARTÍCULO 6° de la Ley 2054 de 2020: “La definición del tipo de aportes en especie con destino a las entidades sin ánimo de lucro, como fundaciones o refugios animales se establecerá de forma concertada entre la administración Municipal o Distrital y la junta defensora de animales a través de al menos tres reuniones al año con este fin. Las actas de estas reuniones deberán publicarse acorde con el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011 y el manual de Rendición de Cuentas del Departamento Administrativo de la Función Pública. La junta de protección animal también tendrá la facultad de vigilar estos aportes”.

¹¹⁵ A partir de la Ley 769 de 2002 se produjo el cambio en cuanto al campo de aplicación de los cosos, pues en el Estatuto estos servían para el traslado únicamente de animales a cargo de personas.

pobre desarrollo que tuvieron los cosos en el Estatuto provocó que los problemas en cuanto a su conformación se mantuvieran hasta la actualidad, siendo este un factor relevante que ha afectado la aplicación del Estatuto en el marco jurídico colombiano.

2.6. Las sanciones: alcance y el problema reincidente del monto.

Uno de los aspectos identificados en la Ley 5 de 1972, que incidían de manera determinante en su aplicación, era el relativo a las sanciones. Estas últimas en el contexto de la Ley 84 de 1989 también se convierten en relevantes para el objeto de estudio de la investigación. La intervención de la Carta Política de 1991, que modificó principios básicos de la estructura del Estado y consagró garantías en favor de la libertad individual, produjeron efectos directos en el alcance de las sanciones. Concretamente estas últimas se encontraban definidas de forma inicial¹¹⁶ del siguiente modo en el artículo décimo del Estatuto:

Los actos dañinos y de crueldad descritos en el artículo 6 de la presente Ley, serán sancionados con pena de arresto de uno (1) a tres (3) meses y multas de cinco mil pesos (\$ 5.000.00) a cincuenta mil (\$ 50.000.00) pesos.

Parágrafo. Cuando como consecuencia del daño o acto cruel se produzca la muerte o se afecte gravemente la salud del animal o éste quede impedido por pérdida anatómica o de la función de uno o varios órganos o miembros o con deformación grave y permanente, la pena será de arresto de quince (15) días a cuatro (4) meses y multas de diez mil (\$ 10.000.00) a cien mil pesos (\$100.000.00) (Ley 84 de 1989, art. 10).

En igual sentido, en los artículos siguientes se definieron agravantes y variación en las sanciones¹¹⁷ en determinados comportamientos de maltrato animal:

- a. Cuando los hechos se ejecutaban en vía pública, la pena de arresto era de cuarenta y cinco días (45) a seis (6) meses y multas de siete mil quinientos (\$ 7.500.00) a cincuenta mil pesos (\$ 50.000.00).
- b. Si se aplicaban sustancias químicas de uso industrial o agrícola, cualquiera sea su estado, en área declarada parque nacional, reserva natural, área natural única, santuarios de fauna o flora, que causara la muerte o afectara la salud de animales silvestres, la pena de arresto era de uno (1) a seis (6) meses y multas de cincuenta mil (\$ 50.000.00) a quinientos mil pesos (\$ 500.000.00).
- c. En caso de que se usaran ácidos corrosivos, bases cáusticas, cianuro, arsénico, entre otros, para producir la muerte de un animal, se castigaba con pena de arresto de tres (3) a seis (6) meses y multa de diez mil (\$ 10.000.00) a cien mil pesos (\$ 100.000.00).

¹¹⁶ Se habla de “inicialmente”, pues las sanciones del Estatuto fueron modificadas en el año 2016 mediante la expedición de la Ley 1774, que será objeto de estudio en el siguiente capítulo.

¹¹⁷ El monto de las sanciones que se señalan no se encuentra indexado, sino que corresponde al valor íntegro establecido en el Estatuto.

d. Como se indicó, si el propietario o poseedor de un animal, o de un establecimiento con o sin ánimo de lucro en la que críen, comercialicen o utilicen animales, no podía proporcionar los medios para subsistencia, estaba obligado a ponerlos al cuidado del alcalde o inspector de policía. Si este no lo hacía y el animal terminaba muriendo o enfermando, la persona tendría una sanción de (6) a doce (12) meses y multa igual a cinco veces el valor comercial de los animales.

Tal como se puede observar, el Estatuto contenía dos tipos de penas, al igual que lo hacía la Ley 5 de 1972: una que implicaba el arresto de la persona y otra que tenía naturaleza pecuniaria. Estas dos serán estudiadas a lo largo del presente subcapítulo, pero tal análisis se centrará en primer lugar en la que limitaba la libertad personal de los infractores.

2.6.1. La limitación de la libertad personal: de la autoridad en beneficio del Estado a las garantías de dignidad humana.

Las dos normas que fueron señaladas previamente se expidieron durante la vigencia de la Constitución de 1886. Durante el trámite de construcción de este último cuerpo normativo, el presidente de la época, Rafael Núñez Moledo, que estaba en su segundo periodo, tenía muy claro lo que esperaba de la nueva constitución. En una reunión que tuvo con el Consejo de Delegatarios¹¹⁸ señaló, entre otros aspectos, la necesidad de limitar la libertad de prensa, eliminar el comercio de armas, reimplantar la pena de muerte y restringir los derechos individuales. En resumen, su interés se centraba en que la república central del Estado fuera autoritaria, dado que de no ser así la sociedad podría estar en un permanente “desorden”, por lo que recomendaba una fuerte fuerza pública (Melo, 1989).

De esta manera, la Constitución se diseñó con un objetivo principal, el cual concordaba con los fines del movimiento de la regeneración de aquel entonces: garantizar el orden de un país que se encontraba viviendo etapas caóticas. En virtud de ello se generó una visión del ejercicio de la autoridad por parte del Estado que si bien tenía límites, muchas veces se efectuaba de forma abrupta. En otras palabras, la autoridad se ejercía pensando en la protección que se debía brindar a la concepción del Estado, dado que este era el mecanismo óptimo y único para garantizar que no existiera violencia y se instaurara la paz. En este escenario las libertades individuales cedían siempre antes los intereses de este Estado, pues se consideraba necesario para que este último pudiera lograr sus fines principales.

La intención de restringir garantías individuales con el fin de buscar orden se vería materializada en el cuerpo dispositivo de la Constitución de 1886, pues permitió que la limitación de la libertad personal no se diera únicamente por disposición de autoridades judiciales, sino que la intervención del ejecutivo podría terminar en penas de arresto. Es así como el artículo 23 se limitó a establecer que nadie sería reducido a prisión o arresto si no en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. En igual sentido, en el artículo 27 se establecieron diferentes

¹¹⁸ El Consejo de Delegatarios fue el órgano que reformó la Constitución de 1863, por lo que fueron quienes cambiaron el nombre del país a la República de Colombia y suprimieron la forma de organización federal del Estado. (García, 2019)

excepciones al principio de *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*¹¹⁹, entre las que se encontraba la facultad que tenían los funcionarios que ejercían jurisdicción de imponer multas o arrestos a cualquier persona que les faltara el respeto mientras estuviere desempeñando las funciones de su cargo. En añadidura, el artículo 28 permitía al Gobierno retener, en momentos de perturbación del orden público, a las personas de las que tuvieran indicios sobre su posibilidad de atentar contra la paz¹²⁰.

Estas disposiciones, salvo el artículo 28, no sufrió ningún tipo de reforma desde la expedición de la Constitución, por lo que se mantuvieron vigentes a lo largo del tiempo. Es decir que la legislación expedida durante este término siguió el postulado que permitía la imposición de penas de arresto en el caso de que se materializara una contravención o infracción administrativa. En diferentes normas se le otorgó tales facultades a los alcaldes, gobernadores e inspectores de policía, como en el Decreto Legislativo 1355 de 1970, por el cual se relacionaron las diferentes competencias generales en materia contravencional. Por tal motivo tal dinámica se siguió presentando en la Ley 5 de 1972 y en el Estatuto de Protección Animal.

Sin embargo, el ejercicio de esta facultad que se permitía desde 1886 se desfiguró a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991. Esta última Constitución se generó a partir de una amplia actividad democrática, por lo que se basó en un principio altamente reconocido por el constitucionalismo moderno: la dignidad humana¹²¹ (Leiva Ramírez & Muñoz Gonzáles, 2011). Este se constituye como un principio fundante de la Carta Política, pero a su vez es un derecho que debe ser garantizado por el Estado:

La dignidad humana, como principio fundante del Estado, es el presupuesto esencial de la consagración y efectividad del sistema de derechos y garantías contemplado en la Constitución. Tiene valor absoluto no susceptible de ser limitado bajo ninguna circunstancia, lo que sí ocurre con derechos que necesariamente deben coexistir con otros y admiten variadas restricciones. El respeto a la dignidad humana no sólo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades. Su acato debe inspirar a todas las actuaciones del Estado. Por lo tanto, “La dignidad del ser humano constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal” (...) Bajo este derrotero, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano (Corte Constitucional, T-317 de 2006).

A partir del alcance y reconocimiento dado a la dignidad humana, Colombia se constituyó en uno de los países que construyó un moderno sistema social en el que el Estado como figura no es un fin en sí mismo. Por el contrario, este se desarrolla desde un punto de partida que considera a la persona como el fin que ha de realizarse. El Estado, el derecho y las demás instituciones

¹¹⁹ “Ningún delito, ninguna pena sin ley previa”.

¹²⁰ Esta última disposición perdió vigencia durante el periodo comprendido entre 1945 a 1968 en virtud de la reforma efectuada por el artículo 4 del Acto Legislativo 1 de 1945. Sin embargo, volvió a recobrar vigencia la facultad de aprehensión desde 1968 mediante el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de tal año.

¹²¹ Artículo 1° de la Constitución Política de 1991: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

son instrumentos que deben prestarse para que los seres humanos se realicen en todas sus potencialidades, como seres racionales, libres y responsables (Leiva Ramírez & Muñoz Gonzáles, 2011). Tal aspecto plantea un cambio importante en la manera que las autoridades ejercen su autoridad.

A lo anterior se le suma que una de las ideas que sirvieron de bandera en el proceso constituyente de 1991 fue la de recuperar la legitimidad de las instituciones, las cuales eran acusadas por la ciudadanía de ser arbitrarias en diferentes actuaciones. Para ello buscó fortalecer la autoridad no a través de un ejercicio paternalista del poder político en cabeza del Estado, sino mediante la protección de los derechos fundamentales. En tal medida, el texto constitucional plantea una noción de la autoridad que está acorde con el principio de dignidad humana y que se ejerce prestando una especial protección a la libertad personal (Corte Constitucional, T-490 de 1992). En otras palabras, el Estado ya no es el centro de partida, por lo que la autoridad no tiene los mismos componentes o facultades que en el régimen constitucional de 1886.

Todas estas consideraciones incidieron finalmente en la regulación del derecho a la libertad personal, contenido en el artículo 28 de la Carta Política. Allí se estableció que la libertad como derecho constituye la posibilidad de realizar todas las acciones dirigidas a desarrollar todas las aptitudes personales que no entren en confrontación con los derechos de las demás personas. Adicionalmente, se prohibió todo acto de coerción física o moral que interfiera con la autonomía de la persona, ya sea oprimiéndola o reduciéndola de forma indebida (Corte Constitucional, C-626 de 1998). No obstante, el aspecto más importante para el objeto de estudio es que consagró unos requisitos específicos para la limitación de esta. Es así como se indicó que nadie puede ser molestado ni reducido a prisión, arresto o detención salvo que concurren tres requisitos: (i) la existencia de un mandamiento escrito de autoridad judicial competente, (ii) que este último acate las formalidades legales y (iii) que la razón para tal decisión esté previamente definida en la ley.

De esta manera, en la Constitución Política de 1991 se consagró una garantía que no tiene ningún tipo de antecedente en la tradición jurídica colombiana. En el anterior régimen se permitía el límite de la libertad mediante orden de autoridad competente, pero desde la expedición de la última Carta Política esta debe ser expedida por una autoridad judicial. En consecuencia, se fundó una reserva judicial en favor de la libertad individual de las personas. Solo mediante un escrito de este último poder público, siguiendo las formalidades legales y por motivos definidos en la ley, los ciudadanos pueden ser arrestados, detenidos o conducidos a prisión. En virtud de estos requerimientos, desde la vigencia de la Carta de 1991 las autoridades administrativas no pueden imponer medidas correctivas que impliquen de forma directa o indirecta la privación de la libertad (Corte Constitucional, C-212 de 1994).

Como resultado de esta prohibición, las disposiciones contenidas en la Ley 84 de 1989 y la Ley 5 de 1972 relativas a la imposición de penas de arresto no pueden ser aplicadas desde el año 1991, pues esta competencia fue dada en las normas a diferentes autoridades administrativas. Tal aspecto resulta relevante de forma especial para el Estatuto, pues tan solo dos años después de su entrada en vigencia una de las formas que tenía para sancionar por maltrato animal fue

suprimida del ordenamiento jurídico —aunque tal supresión se dio de forma definitiva con la expedición de la Ley 228 de 1995—¹²². Por consiguiente, no podía ejercer la competencia referida en el artículo 41 del Estatuto, el cual permitía a la autoridad la conversión en días de arresto en caso de que la persona sancionada no pagara la suma de dinero en el término que se hubiere señalado.

Como se indicó, la sanción es el elemento principal de las prohibiciones en un ordenamiento jurídico, pues el sector específico interesado requiere de herramientas que garanticen la eficacia de las normas, logrando así el cumplimiento de los objetivos propuestos en ellas. Por ejemplo, para el caso del Estatuto, su debida eficacia lograría prevenir el sufrimiento de los animales y sancionar los actos de crueldad que realicen las personas sobre estos últimos. Sin embargo, al disponer únicamente de la sanción pecuniaria en contra de los actos de maltrato, esto incidiría enormemente en su eficacia, pues esta no sería suficiente para persuadir el comportamiento de los posibles infractores, como se observará a continuación.

2.6.2. La sanción pecuniaria: una dificultad en las normas de protección animal.

En el anterior capítulo se pudo establecer que uno de los aspectos que incidieron en el alcance de la Ley 5 de 1972 fue el monto de las multas, pues estas eran muy bajas en comparación a otras contravenciones existentes para ese momento. A modo de ejemplo se señaló que se castigaba con multas más altas los comportamientos contrarios a la buena fe comercial, o se igualaba a actuaciones como el no izar la bandera. Por su parte, la Ley 84 definió que los comportamientos relativos al maltrato animal serían sancionados con multas de cinco mil pesos (\$ 5.000) a cincuenta mil pesos (\$ 50.000), lo que representó un incremento considerable tanto de la multa mínima como la máxima establecida en la norma previa. Por ejemplo, la multa máxima de cincuenta mil pesos (\$ 50.000) representaba, para el año 1989, un salario mínimo mensual y medio aproximadamente —153,14%—, mientras que para el año 1988, con la aplicación de la Ley 5 de 1972, esta multa era de tan solo 9,95% respecto al salario mínimo.

Ahora, es importante señalar que a pesar de que se materializó un incremento del 143.19% de la multa máxima por maltrato animal, este porcentaje debe ser examinado considerando un aspecto esencial. Tal incremento tan elevado se dio como consecuencia de un factor principal: el valor insignificante presentado en la Ley 5 de 1972. Es decir, la sanción del Estatuto no es por sí sola cuantiosa, sino que tal característica se presenta a partir de la comparación con su sanción antecesora. Si se estudia específicamente la suma en cuestión, se observa que al optar el legislador por la definición de la multa a través de pesos exactos, esta se vio perjudicada por los efectos de la inflación¹²³. A pesar de que el artículo 54 del Estatuto señaló que cada dos años

¹²² Esto se dio como consecuencia de la existencia del artículo transitorio 28 en la Constitución Política de 1991, el cual señalaba que las autoridades de policía seguirían conociendo de los hechos punibles sancionados con penas de arresto hasta que se expidiera la ley que atribuyera esta competencia a las autoridades judiciales.

¹²³ La inflación es definida como la variación porcentual del nivel de precios. A modo de ejemplo de este fenómeno, se podría señalar que en el año 1999 subirse en un bus en Santiago de Cali valía \$500, pero ya para noviembre del 2003 valía \$1.000. Tal situación ha ocurrido con el precio de los alimentos, la educación, los servicios de salud, entre otros bienes y servicios, los cuales se han incrementado con los años (Ochoa Díaz & Martínez Montealegre, 2005)

las multas serían aumentadas en un quince por ciento (15%), tal aspecto resultó insuficiente, como se puede observar a continuación:

Tabla 5.

Monto de la sanción máxima general contenida en el Estatuto a través del tiempo.

Año	Multa máxima	% 1 SMMLV¹²⁴
1989	\$ 50.000	1,53 SMMLV
1995	\$ 76.043	0,63 SMMLV
2001	\$ 115.650	0,4 SMMLV
2005	\$ 152.946	0,4 SMMLV
2009	\$ 202.270	0,4 SMMLV
2015	\$ 307.626	0,47 SMMLV
Promedio en SMMLV de la multa máxima:		0,6 SMMLV

Nota. La tabla busca identificar cómo fue el comportamiento del incremento porcentual del 15% a lo largo del tiempo respecto al monto de la multa máxima por maltrato animal contenida en el Estatuto. A pesar de que se incluyen seis (6) años, el cálculo se hizo aplicando el porcentaje referido cada dos años. Finalmente se identifica, con los valores oficiales de salarios mínimos mensuales del Banco de la República (2018), cuánto representa la sanción en comparación con tal valor.

De la tabla se puede concluir que el incremento porcentual no permitió que la multa del Estatuto mantuviera su valor real en cuanto a salarios mínimos mensuales vigentes. Para el año en que fue expedida la norma esta sanción representa 1,53 SMMLV, pero para el año 2015 tal representación era ya de solo 0,4 SMMLV. Es decir, como se señaló, tal porcentaje resultó insuficiente ante los efectos de la inflación, generando que con el paso del tiempo la multa fuera cada vez más exigua.

Vale aclarar en este momento que a pesar de la posibilidad de indexar las sanciones contenidas en procedimientos administrativos sancionatorios, por parte de las autoridades, tal competencia no es aplicable en la Ley 84 de 1989. El Consejo de Estado (2004) ha señalado que la finalidad de la indexación es mantener el valor real o intrínseco de la obligación a pesar del fenómeno inflacionario, por lo que materializa los principios constitucionales de equidad y justicia. En consecuencia, el uso de esta herramienta es procedente solo en caso de que la norma no prevea ninguna forma de actualización específica de la sanción. De no ser así, se estaría permitiendo la indexación de una suma que ya ha sufrido un fenómeno de actualización, lo cual reñiría con el objeto de tal instrumento. En virtud de ello, la forma correcta para determinar los valores específicos de la multa del Estatuto a través del tiempo es aplicando lo definido en su artículo 54.

¹²⁴ Se utiliza la representación del monto de la multa en salarios mínimos mensuales vigente dado que desde el nuevo régimen constitucional, en gran mayoría, los regímenes sancionatorios administrativos contienen sus sanciones utilizando una valoración en un número específico de salarios mínimos y no en pesos específicos, que era una técnica utilizada por el legislador de forma recurrente durante gran parte del siglo XX en Colombia.

Habiendo definido la disminución de la multa contenida en el Estatuto a través del tiempo, ahora resulta necesario identificar si la suma, a pesar de su reducción, es suficiente o se torna en irrisoria en cuanto al poder de coacción que tiene sobre los obligados. Con el fin de lograr esta identificación se debe realizar una comparación con las demás sanciones que se encuentran contenidas en otros procedimientos administrativos sancionatorios. De esta manera es posible generar una percepción sobre lo que el ordenamiento jurídico considera como suficiente — monetariamente— para proteger un bien jurídico determinado desde el ámbito administrativo o policivo. Concretamente esta mencionada comparativa es posible resumirla a través de la siguiente tabla:

Tabla 6.

Monto de las multas en procedimientos administrativos sancionatorios.

Procedimiento	Bien jurídico protegido	Multa Mín.	Multa Máx.
Procedimiento sancionatorio por maltrato animal – Ley 84 de 1989.	Salud y bienestar de los animales.	0,04 SMMLV	0,6 SMMLV
Procedimiento sancionatorio publicidad exterior visual colocada en lugares prohibidos – Ley 140 de 1994 (vigente hasta la Ley 1801 de 2016).	Protección del espacio público, el paisaje y la seguridad vial	1.5 SMMLV	10 SMMLV
Procedimiento sancionatorio en materia de juegos de suerte y azar (Ley 643 de 2001).	Interés público y social en los juegos de azar.	1 SMMLV	300 SMMLV
Alcaldías municipales a personas que tengan como actividad principal el arrendamiento de bienes raíces destinados a vivienda urbana (Ley 820 de 2003).	Protección de los intereses de los arrendatarios.	1 SMMLV	100 SMMLV
Normas de seguridad en piscinas (Ley 1209 de 2008).	Vida de los usuarios de piscinas	50 SMMLV	1000 SMMLV
Procedimiento para la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos (Ley 1554 de 2012).	Salud visual de usuarios e intereses de menores de edad.	50 SMMLV	100 SMMLV
Procedimiento sancionatorio de prestación de servicios turísticos sin registro (Ley 300 de 1996, art. 72, vigente hasta la Ley 1429 de 2010).	Debida prestación de servicios turísticos.	5 SMMLV	50 SMMLV
Procedimiento sancionatorio urbanístico (Ley 388 de 1997).	Orden territorial, uso racional del suelo, preservación del patrimonio ecológico y cultural.	30 SMMLV	500 SMMLV

Nota. Para la identificación de los procedimientos administrativos sancionatorios se tuvo en cuenta el listado elaborado por Suárez *et al* (2014) en el artículo denominado “Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia”.

Como se puede observar, las sanciones contenidas en el Estatuto en comparación a las de otros procedimientos administrativos son realmente bajas. En la mayoría de estos últimos la sanción mínima equivale un valor superior a la máxima por maltrato animal. Tal diferencia resulta más significativa si se tiene en cuenta las multas máximas de tales procedimientos: en el relativo a la publicidad exterior visual cuando este afecta el paisaje y produce contaminación visual, es diecisiete (17) veces mayor en proporción a la del Estatuto; en el de la normas de seguridad sobre piscinas es mil seiscientos sesenta y cinco (1655); en el de operación y funcionamiento de establecimiento que prestan servicio de uso de videojuegos, donde se protege intereses de menores de edad y la salud visual de usuarios, ciento sesenta y siete (167); y en de la falta de registro para la prestación de servicios turísticos es ochenta y tres (83).

Esto implicó que desde la expedición del Estatuto y hasta el año 2016 las sanciones por maltrato animal fueran irrisorias. A pesar de que la Ley 228 de 1995 señalara en su artículo 15 que las contravenciones sancionadas con penas de arresto pasarían a tener una multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales, tal disposición no fue aplicada por las autoridades administrativas competentes con el fin de compensar los problemas identificados en este subcapítulo (Serrano, 2015). En parte tal inaplicación se dio porque tal artículo tuvo una vigencia de tan solo cinco (5) años, dado que la norma en su integridad fue derogada con la expedición de las Leyes 599 y 600 de 2000 —Código Penal y Código de Procedimiento Penal, respectivamente—.

El carácter irrisorio de las sanciones contenidas en el Estatuto fue previsto por el legislador en el año 2008, cuando promovió a través del Proyecto de Ley 044 de 2009 una reforma al Estatuto y al valor de estas, las cuales se encontraban influyendo enormemente en su aplicación por parte de las autoridades administrativas. Al respecto señalaba lo siguiente en la exposición de motivos:

Sin embargo, la Ley 84 de 1989 actualmente es ineficiente y no logró disminuir las situaciones de maltrato animal (...), es patética la lasitud en la penalización. Según se evidencia en la Ley 84 de 1989, principal estatuto punitivo al respecto, las sanciones se tornan más nominales que efectivas, y así pues, son pocas las ejemplarizantes. Se observa entonces que la ineficacia de la Ley 84 de 1989 se debe a que contempla sanciones que hoy en día son irrisorias. Es así como, por citar sólo dos ejemplos, las conductas crueles contra los animales son sancionadas con multas de cinco mil (\$5.000) a cincuenta mil (\$50.000) pesos y el daño a las reservas naturales que afecte a animales salvajes se sanciona con una multa máxima de quinientos mil (\$500.000) pesos y pena de prisión de seis meses (Congreso de la República, 2009).

Este Proyecto finalmente fue archivado por tránsito de legislatura, según lo dispuesto por el artículo 190 de la Ley 5 de 1992, por lo que el valor de las multas del Estatuto no pudo ser modificado. Así las cosas, esta norma no cumplió con su función preventiva, así como sucedió con la Ley 5 de 1972¹²⁵. No obstante, en el caso del Estatuto esta situación se presentaba con mayor incidencia, pues únicamente tenía la posibilidad de la imposición pecuniaria, mientras que

¹²⁵ La prevención general negativa plantea que mediante el carácter disuasorio de la pena y de la consiguiente aplicación de la sanción al ciudadano culpable se evita la legitimación del ilícito y se contribuye a la aversión de este (Migliardi, 2016).

en la otra norma aún se tenía —previo a la entrada en vigencia del actual régimen constitucional— la posibilidad de imponer pena de arresto a quien cometiera actos de maltrato animal. En tal sentido, si la norma de 1972 fue ignorada “olímpicamente” por las autoridades y tenía un nulo poder coactivo (Jaramillo & Castellanos, 2011), respecto al Estatuto esta situación no fue diferente.

En consecuencia, al no cumplirse con la función preventiva, el Estatuto no logró disminuir los casos de maltrato animal, sino que estos se siguieron presentando a lo largo del país. La norma no podía responder de forma adecuada por el alto número de comportamientos que constituían maltrato animal, por lo que se presentó un *desuetudo mayor*¹²⁶. Es decir, este fenómeno ya se había materializado en la norma estudiada previamente, pero al presentarse nuevamente en el Estatuto, este produjo efectos aún mayores en cuanto a su inobservancia. La sociedad observó que a una ley que no se cumplía le precedió otra que, además de contener errores similares —por ejemplo monto de multas—, le afectó la entrada al nuevo régimen constitucional, pues una de sus formas de sanción quedó inaplicable. Sumado a ello, los intentos por reformarla fracasaron, lo que promovió aún más el sentido de injusticia en materia normativa de protección. Todos estos factores propiciaron el *desuetudo mayor* mencionado, incidiendo así en la aplicación restringida de la Ley 84 de 1989.

2.7. Autoridades competentes: un problema más del régimen constitucional.

El texto inicial del artículo 46 del Estatuto establecía que les correspondía a los alcaldes o a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Especial de Bogotá a los inspectores penales de policía, el conocer en primera instancia de las contravenciones por maltrato animal. Además determinaba que en segunda instancia conocerían los gobernadores de departamento, el Consejo de Justicia de Bogotá, y los intendentes y comisarios según el caso. A pesar de lo anterior, la aplicación de esta disposición presentaría dos problemas que incidirían en su aplicación de forma determinante, también por la intervención de las disposiciones de la Carta Política de 1991, a saber: (i) pérdida de la segunda instancia por falta de jerarquía directa; y (ii) interpretaciones variadas sobre la competencia en cabeza de los jueces municipales por casos de maltrato animal. Estos dos aspectos se explicarán a continuación.

2.7.1. Un vacío de competencias: de la tutela administrativa a los principios de descentralización y autonomía.

Como se señaló en el estudio de la Ley 5 de 1972, en la Constitución de 1886 adquirió un protagonismo significativo el presidencialismo (Bustamante M. T., 2009). Con el fin de blindar su autoridad se le dieron instrumentos jurídicos que le permitieran influir de forma considerable sobre los ciudadanos y los demás poderes del Estado, generando que no existiera un contrapeso fuerte entre estos últimos. Una competencia particular que tenía sobre la administración territorial era la del nombramiento y separación libre de los gobernadores, pues estos últimos eran

¹²⁶ Término de creación propia a partir de la concepción dada por Picazo (1990). Se entiende por desuetudo mayor al a la pérdida de vigencia de normas consecutivas que regulan una materia similar debido a su inobservancia.

considerados como agentes del Gobierno¹²⁷. Es decir, las gobernaciones eran solo una extensión administrativa de los intereses directos del Presidente, pues las entidades territoriales no tenían una autonomía plena para la gestión de sus asuntos. Tal circunstancia iba en armonía con uno de los principios de organización estatal establecidos en esta norma: la centralización.

Por otra parte, el Acto Legislativo 3 de 1910 señaló que en todo municipio habría un alcalde que ejercería las funciones de agente del Gobernador, lo que implicaba que este último tenía la atribución de nombrar y remover los alcaldes municipales, el secretario o secretario y los subalternos de la gobernación (Ley 4 de 1913, art. 127). En tal medida, la Constitución de 1886 estableció una línea clara y vertical de autoridad que partía desde el Presidente hasta los alcaldes, tratándose de jerarquía administrativa (Galves, 2000). Por consiguiente, los gobernadores se consideraban como superiores jerárquicos de los alcaldes y ejercían una tutela administrativa¹²⁸. Esto permitía que los primeros pudieran revisar los actos administrativos expedidos por las alcaldías, teniendo la competencia incluso de revocarlos y extinguir los efectos jurídicos que generaran¹²⁹.

Esta línea vertical de jerarquía, existente entre los alcaldes y los gobernadores al momento de la expedición de la Ley 84 de 1989, fue lo que llevó a esta norma a definir que estos últimos tendrían competencia en segunda instancia para el conocimiento de los procedimientos administrativos sancionatorios por maltrato animal. Tal aspecto se mantuvo a pesar de la expedición del Acto Legislativo 1 de 1986, el cual señaló que los alcaldes de los municipios serían elegidos por el voto de los ciudadanos —siendo este uno de los primeros intentos fuertes de descentralización territorial en el ordenamiento (Gaitán, 1988)—. Si bien estos ya no serían libremente nombrados y removidos del cargo por los gobernadores, los actos que expedían mantenían la posibilidad de ser revocados desde la gobernación, dada la vigencia del artículo 192 de la Constitución Política de 1886, modificado por el Acto Legislativo 1 de 1945.

Es aquí donde la aparición de la Constitución Política de 1991 nuevamente vuelve a convertirse en importante. Justamente al inicio en su parte dogmática establece que Colombia se organiza como un Estado organizado en forma unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. De este modo se supera el carácter nacional centralista del pasado, pasando la administración a estar distribuida en las entidades territoriales, las especializadas, de servicios y en ciertos particulares con el cumplimiento de requisitos legales (Rolon Omaña *et al*, 2014). Es por ello que el artículo 209 de la Carta establece expresamente que la función administrativa se desarrolla mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

¹²⁷ Artículo 115 de la Constitución Política de 1886, modificado por el Acto Legislativo 1 de 1945: “Corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa: (...) 4° Nombrar y separar libremente los Gobernadores; (...) En todo caso, el Presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente sus agentes; (...)”

¹²⁸ Artículo 182 de la Constitución Política de 1886, modificado por Acto Legislativo 1 de 1968: “Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen (...)”

¹²⁹ Artículo 192 de la Constitución Política de 1886, modificado por el Acto Legislativo 1 de 1945: “Son atribuciones del Gobernador: (...) 7° Revisar los actos de los Concejos Municipales y los de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros al Tribunal competente para que éste decida sobre su exequibilidad; (...)”

Concretamente la descentralización territorial es entendida como el otorgamiento de competencias y funciones administrativas a las entidades territoriales, las cuales ejecutan estas en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad (Corte Constitucional, C-216 de 1994). En consecuencia, la herramienta de la descentralización no puede ser entendida sin el principio de autonomía consagrado también en favor de las entidades territoriales. Este, definido en el artículo 287 de la Carta, establece que tales entidades tienen autonomía para la gestión de sus intereses, por lo que tienen derecho a: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar de las rentas nacionales.

En otras palabras, para que la descentralización pueda ser verdaderamente efectiva se necesita que las entidades territoriales sean autónomas (Rolon Omaña *et al*, 2014, p. 8). El reconocimiento de competencias propias —descentralización— va ligado a la relación directa que tienen estas con sus gobernados, pues estas son los agentes idóneos que conocen las necesidades a satisfacer en sus territorios. En tal medida, tal conocimiento implica que puedan actuar de forma independiente, administrando sus propios recursos y ejecutándolos de la forma en la que se considere conveniente, siempre respetando el orden jurídico vigente —autonomía—. Sobre la relación directa entre estos dos principios de organización estatal la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado, del siguiente modo, que no se puede entender la existencia y aplicación del uno sin el otro:

La autonomía es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización. (...) Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado. Además, la autonomía es una consecuencia *sine qua non* de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales (Corte Constitucional, C-1258 de 2001).

Estos dos principios constitucionales repercutieron en la relación vertical que existía entre gobernadores y alcaldes de la Constitución de 1886, en donde el primero tenía una fuerte tutela administrativa. El artículo 298 de la Carta de 1991 suprimió este control e identificó que los departamentos únicamente ejercerían funciones de coordinación y complementariedad de la acción municipal, respetando así la autonomía de estos últimos. De ahí que también se eliminara la facultad que tenían los gobernadores para revocar actos administrativos expedidos por alcaldes. En su lugar se dispuso que tendrían competencia para revisar los actos de los concejos y de los alcaldes, pero para lograr su nulidad tendría que remitirlos a las jurisdicción contencioso-administrativa, con el fin de que fuera un juez el que decidiera sobre su validez (Constitución Política, 1991, art. 305).

En consecuencia, desde la entrada en vigencia del nuevo régimen constitucional se rompió la jerarquía que existía entre el gobernador y los alcaldes municipales que se encontraran en su jurisdicción departamental. Esta ruptura incidió claramente en la aplicación de la Ley 84 de 1989, pues los gobernadores no podían seguir como una instancia superior administrativa, dado que no podían revocar directamente ningún tipo de decisión que expidieran las administraciones centrales de los municipios. Esto generó un problema competencial, pues el Estatuto consagraba que en las sanciones por maltrato animal debía existir necesariamente una segunda instancia que estudiara la decisión¹³⁰. Es decir, no se podía tratar de un procedimiento sancionatorio en el que únicamente fuera procedente el recurso de reposición, sino que se debía garantizar la procedencia de una apelación.

La situación mencionada fue advertida igualmente por legislador en el Proyecto de Ley 044 de 2009, quien señaló que no se estaban produciendo condenas por maltrato animal, en gran parte, porque existía un “vacío de competencias” generado a partir de la promulgación de la Constitución de 1991:

Las conductas cometidas en contra de los animales son consideradas contravenciones, de las que debían conocer en primera instancia el Alcalde o Inspector de Policía y en Bogotá los Inspectores penales de policía y en segunda instancia los Gobernadores y el Consejo de Justicia para el caso de Bogotá. (...) pero dado que ya no existen los Inspectores penales de Policía y que los Gobernadores ya no pueden ser considerados los superiores jerárquicos de los alcaldes, se presenta un vacío de competencias (Congreso de la República, 2009).

En virtud de lo expuesto, se observa que la entrada en vigencia de la Carta de 1991 no solo repercutió en el Estatuto por la pérdida de competencia de las autoridades administrativas para imponer penas de arresto. La entrada de los principios de descentralización y autonomía, como ejes de la organización del Estado y del ejercicio de la función administrativa también lo hicieron. Concretamente afectaron la aplicación de las competencias por parte de los alcaldes, quienes no adelantaban los procedimientos por maltrato animal al no saber con certeza cómo proceder para garantizar la revisión de su decisión en una segunda instancia¹³¹, pues como jefe de la administración local no tienen ningún superior jerárquico dentro de su jurisdicción.

2.7.2. Conocimiento de las contravenciones por maltrato animal: ¿competencia de los jueces penales?

¹³⁰ Al respecto el artículo 50 de la Ley 84 de 1989 señalaba expresamente que la decisión expedida por la autoridad administrativa deberá consultarse siempre con el superior, incluso si no hubiere sido apelada.

¹³¹ Un planteamiento podría establecer que la garantía de una segunda instancia en el caso de los alcaldes se podría dar a través de la delegación en uno de los empleados públicos de la Administración Central, con el fin de que estos últimos fueran el *a quo*. No obstante, cuando se expidió la Ley 136 de 1994, que reglamentó de forma específica la delegación de las funciones de los alcaldes en el artículo 92, se señaló en un listado los eventos en los cuales se podría ejercer los actos de delegación. Concretamente el adelantamiento de procedimientos administrativos sancionatorios no se encontraba allí, por lo que las alcaldías tenían vedada tal facultad, haciendo más claro el problema competencial del Estatuto. Incluso, a pesar de que la Ley 489 de 1998 concedió un campo más amplio para el ejercicio de facultades de delegación, la existencia de la norma especial —Ley 136 de 1994—, que establecía lo contrario, no permitió que los alcaldes tuvieran una opción evidente para la garantía de una segunda instancia.

La pérdida de la competencia para imponer penas de arresto no solo implicó la imposibilidad de que esta fuera una sanción válida del Estatuto. Previo a la Carta de 1991 el Estado colombiano utilizaba de forma reiterada la posibilidad ofrecida por el ordenamiento de que la administración impusiera arresto a las personas por faltas en contravenciones. La Ley 23 de 1991 —expedida justo antes del vigente régimen constitucional— establecía una serie de contravenciones que previamente estaban calificadas como delitos en el estatuto penal de la época, como las lesiones personales o el hurto. Para el conocimiento de estas contravenciones se les dio competencia a los inspectores penales de policía, pues lo que se buscaba era descongestionar los despachos judiciales.

Esta norma en específico fue declarada exequible en forma condicionada por la Corte Constitucional en la sentencia C-212 de 1994, pues permitió el conocimiento de tales contravenciones en autoridades administrativas teniendo en cuenta el artículo transitorio 28 de la Constitución¹³². Es decir, estuvo vigente hasta que el Congreso expidió la ley que definía las autoridades judiciales que tendrían el conocimiento de los hechos punibles que hasta ese momento eran sancionados con pena de arresto. La norma que cumplió con este objeto fue la Ley 228 de 1995, que luego fue derogada a partir de la expedición del Código Penal y Código de Procedimiento Penal en el año 2000. Concretamente el artículo 16 de la norma mencionada señaló del siguiente modo el traslado de competencias a los jueces de algunas contravenciones:

De las contravenciones especiales de que trata esta Ley, de las demás previstas en la Ley 23 de 1991 y de todas aquellas sancionadas con pena de arresto por la Ley 30 de 1986 y normas complementarias, que se cometan a partir de su vigencia, conocerán en primera instancia los jueces penales o promiscuos municipales del lugar donde se cometió el hecho, o en su defecto, los del municipio más cercano al mismo (Ley 228 de 1995, art. 16).

A partir de esta disposición se construyeron dos interpretaciones por parte de la doctrina: (i) que la disposición permitió que las autoridades administrativas continuaran con sus competencias en materia contravencional del Estatuto de Protección; y (ii) que a partir de la expedición de la ley se efectuó un traslado de competencias de las contravenciones por maltrato animal, pues pasaron a ser conocimiento de los jueces penales municipales. Una de estas visiones es precisamente la causante de una gran problemática en el ejercicio de la competencia sancionatoria para los eventos de maltrato, lo que redundó finalmente en la indebida aplicación de la Ley 84 de 1989.

La primera interpretación, acorde con el espíritu de la misma norma, señala que el artículo 16 citado no define expresamente el traslado de competencias de las contravenciones por maltrato animal. Si se observan las Leyes 23 de 1991, 30 de 1986 y la misma 228 de 1995, todas contienen de forma específica un listado de contravenciones que son sancionadas con pena de arresto, pero dentro de ellas no se encuentran las referidas en el Estatuto. Además, la disposición está construida de tal modo que la última norma referida para el cambio de competencia es la

¹³² “ARTICULO TRANSITORIO 28. Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos”.

Ley 30 de 1986, pues su mención está precedida de la “y” como conjunción copulativa¹³³. Cuando el artículo hace referencia a “normas complementarias”, significa al conjunto de normas que complementan la regulación de la Ley 30 —Estatuto Nacional de Estupefacientes—, mas no a algún conjunto de contravenciones a los que no haga referencia expresa la norma.

Esta interpretación ha sido apoyada en diferentes investigaciones, como en la de Serrano (2015, p. 66), donde se concluye que la Ley 228 no les otorgó explícitamente la competencia a los jueces penales municipales para conocer de los procesos contravencionales de la Ley 84 de 1989. En tal sentido, esta primera interpretación sostiene que a pesar de la expedición de la norma referida, la competencia de las autoridades administrativas en el Estatuto continuó de manera ininterrumpida. Es decir, sin ningún tipo de intervención directa de naturaleza judicial.

Ahora, la segunda interpretación —que causa el problema referido en el presente subcapítulo— basa su fundamento únicamente en la expresión “y normas complementarias”, del artículo citado. Esta se interpretó bajo el entendido de que se refería a cualquier contravención que tuviera la categoría de especial en el ordenamiento jurídico. Dado que las contravenciones por maltrato animal de la Ley 84 de 1989 no hacen parte específica de las comúnmente conocidas como “contravenciones policivas”, sino que su creación tuvo un fundamento diferencial al de los códigos o estatutos de policía, se consideró que el artículo 16 de la Ley 228 de 1995 abarcaba las señaladas en el Estatuto. A esta conclusión llegaron diferentes autores, como es el caso de Poveda (2001, p. 174-175):

Por consiguiente, todas las contravenciones en las cuales la penalización fuese de arresto pasarían a ser de conocimiento de los jueces penales municipales, lo que de contera trasladaría los asuntos atinentes a la ley 84 de 1989 a la jurisdicción penal ordinaria. Como consecuencia, se expidió la Ley 228 de 1995, “Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones”, fijando la competencia y procedimiento aplicables para aquellas. Como se desprende de su título, y al no señalar exclusión alguna, esta norma comprende la totalidad de las contravenciones especiales, como es el caso de las señaladas en la ley 84, que no hacen parte de las contravenciones policivas, sino fueron erigidas como especiales por su génesis particular fundada en una preceptiva especial diferente a los estatutos de policía.

Esta interpretación fue no solo apoyada por un sector de la doctrina de su momento, sino que también fue secundada por el Poder Judicial. Es decir, se llegaron a producir eventos en los que se profirieron sentencias condenatorias por maltrato animal en el país. Tal es el caso de una Jueza Municipal de Bogotá, que condenó a dos personas por prender fuego a un perro callejero, tal como lo reseña nuevamente Poveda (2001) y lo destaca Cárdenas *et* Fajardo (2007):

(...) destácase el fallo dictado por el Juzgado 61 Penal Municipal de Bogotá, a cargo de la Dra. Elsa Lucía Romero Santos, el 6 de junio de 2000, en el cual se condenó a dos individuos responsables de prender fuego a un perro callejero, propiedad común de los vecinos de una

¹³³ Esta conjunción se usa antes de la última unión de palabras o cláusulas en concepto afirmativo (Real Academia Española, 2014).

cuadra. Dicha providencia impuso a los sentenciados la obligación de resarcir los perjuicios materiales y morales ocasionados con la infracción, los que fueron tasados en la suma de 10 y 25 gramos oro respectivamente, en favor de la comunidad dueña del animal, así como la pena de tres meses de arresto y multa de treinta mil pesos (\$ 30.000.00), aunque concediendo la ejecución condicional bajo caución, sometidos los penados para tal concesión a presentaciones personales cada mes durante dos años, a observar buena conducta, a indemnizar los perjuicios e informar todo cambio de residencia. El anterior precedente judicial, es de destacar por cuanto su juiciosa autora tiene en cuenta el aspecto resarcitorio de las consecuencias de la conducta punible, en relación a los afectados, lo que alguna manera compensa el daño principalmente moral recibido (Poveda, 2001, p. 175).

En consecuencia, desde la expedición de la Ley 228 de 1995 y hasta su respectiva derogatoria cinco años después, se aplicó en ciertos espacios el traslado del conocimiento de las contravenciones —de las autoridades administrativas al Poder Judicial—. Esto provocó que los alcaldes y los inspectores no tuvieran certeza sobre el ejercicio de la competencia brindada por el artículo 46 para adelantar los procedimientos sancionatorios por maltrato animal. Tal situación del traslado se acentuó debido a lo señalado en el artículo 57 del Estatuto, pues determinaba que en una discusión de competencia en materia penal entre autoridades administrativas y una autoridad jurisdiccional, la insistencia de esta última prevalecería. Este último aspecto, sumado a lo señalado sobre la pérdida de la segunda instancia a partir de los principios de autonomía y descentralización, afectó el grado de protección de la Ley 84 de 1989. Esto es claro, dado que si no se sanciona efectivamente la norma carece de toda fuerza coactiva.

2.8. Procedimiento sancionatorio: del derecho penal de policía al derecho administrativo policial.

El procedimiento que se definió inicialmente para la imposición de sanciones por maltrato animal se encuentra definido desde el artículo 47 hasta el 53 de la Ley 84 de 1989. De una lectura conjunta de este campo de disposiciones, es posible identificar que este procedimiento se encuentra dividido en las siguientes etapas:

1. **Conocimiento de los hechos.** El inicio del procedimiento se da cuando la autoridad conoce los hechos a partir de denuncia particular o actividades de oficio de las mismas.
2. **Identificación.** Se debe identificar claramente a la persona infractora de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 113 y 114 del Código de Procedimiento Penal¹³⁴.
3. **Citación.** La norma señala que se debe citar al “sindicado” para que asista mediante apoderado. En caso de que no asista se le debe declarar “reo ausente”, siguiendo lo establecido en el artículo 382 del Código de Procedimiento Penal.
4. **Ratificación de la denuncia e indagatoria.** En caso de que existiera una denuncia particular se debe citar a la persona que la efectuó para su ratificación. Además necesariamente se debe escuchar a la persona infractora en cuanto a los hechos que son sujeto de investigación.

¹³⁴ Se refiere al Código de Procedimiento Penal de la época, que era el Decreto 409 de 1971.

5. **Periodo probatorio.** Una vez se efectúe la ratificación y después de haber escuchado a la persona infractora, la autoridad debe conceder un término de tres (3) días hábiles para que este último solicite pruebas. Vencido este término, la autoridad competente tendrá otros tres (3) días hábiles para decretar las pruebas pedidas y las demás que considere pertinentes. Después de este último término se tendrán ocho (8) días hábiles para practicar las pruebas. A pesar de que el “sindicado” confiese haber cometido la contravención, la autoridad deberá practicar las pruebas necesarias para adquirir convencimiento.
6. **Audiencia.** Una vez se termina el término para practicar pruebas, en las siguientes cuarenta y ocho (48) horas la autoridad debe citar y realizar una audiencia, en donde las partes —denunciante y “sindicado”— presentan alegaciones.
7. **Decisión.** Celebrada la audiencia dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la autoridad deberá tomar una decisión, que la norma denomina como “fallo”.
8. **Recursos.** Ante la decisión el “sindicado” puede presentar un recurso de apelación dentro de las veinticuatro (24) horas después de la decisión. La segunda instancia tendrá tres (3) días hábiles para decidir si confirma o revoca la decisión.

Tal como se puede observar, el procedimiento inicialmente planteado por el Estatuto tenía ciertas particularidades, entre ellas la aplicación de distintas figuras del derecho penal de su momento. Por ejemplo, señalaba que la identificación de la persona infractora se debía hacer según lo definido en el Código de Procedimiento Penal. Tal aspecto también aplicaba para declaración de persona ausente, denominada como “reo ausente” en la norma. Además, el procedimiento se construyó a través de la mención expresa de conceptos referentes a esta rama del derecho —penal—. Prueba de ello es la referencia al concepto de sindicado o de indagatoria. Estas características penales se vieron reforzadas por lo establecido en el artículo 56, que señalaba la aplicación al procedimiento de las normas previstas en el Código Penal y Código de Procedimiento Penal, siempre que no resultaran incompatibles con las previstas en el Estatuto.

En igual sentido, es importante destacar que en la construcción normativa de este procedimiento sancionatorio el legislador estableció que las sanciones emitidas por las autoridades competentes tuvieran la concepción de una sentencia. Así, en el artículo 38 y 39 del Estatuto se habla de “sentencia condenatoria” cuando se halle a una persona responsable de cometer una contravención. En añadidura, el artículo 44 establece que en la sentencia la autoridad establecerá la forma en la que debe cumplirse la pena de multa. En otras palabras, la forma de expresar la decisión sancionatoria por maltrato implicaba el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Previo a estudiar estas dos características —penales y jurisdiccionales—, vale aclarar que las diferentes investigaciones que se han efectuado sobre el Estatuto de Protección Animal, dentro de las que se incluyen los estudios sobre su eficacia, no realizan un estudio teórico concreto del procedimiento contenido en la norma. Los análisis se centran en aspectos dogmáticos o en las excepciones al maltrato animal, dado los diferentes fallos recientes que ha producido la Corte Constitucional. Incluso en el estudio más completo de la Ley 84 de 1989, como es el de Serrano (2015), se hace énfasis en cómo se da la aplicación de este a partir de entrevistas, pero no lo aborda desde su contenido teórico. Otros, como Monsalve *et al* (2020, p. 10-11), se limitan

únicamente a señalar que el Estatuto consagra un procedimiento administrativo específico para el conocimiento de contravenciones.

Teniendo esto en cuenta y con el objeto de analizar adecuadamente la naturaleza del procedimiento por maltrato animal se debe partir del inicio: la consagración que hace la norma en el artículo tercero, definiendo que la violación de cualquiera de sus disposiciones se tratará como contravenciones. Con el fin de entender la naturaleza de estas se debe considerar que nacen a partir de la diferenciación clásica de los delitos. En el siglo XIX el derecho penal tenía una división en tres partes de las infracciones penales: los crímenes, los delitos y las contravenciones. Los primeros eran los más graves, mientras que los últimos eran los de menor importancia (Maier, 2009). Este concepto fue extendido en diferentes países europeos, hasta llegar a Colombia, que la aplicó en su ordenamiento durante el siglo XX (Herrera, 2018). No obstante, la forma en la que se adoptó fue bipartita, es decir, una división entre los delitos y contravenciones.

Ahora, estas clases de infracciones eran conocidas alrededor del mundo de forma plena por el Poder Legislativo, dado que nacían a partir del derecho penal. Sin embargo, con el paso del tiempo tal situación cambió. Los ordenamientos jurídicos empezaron a reconocer, en cabeza de las autoridades administrativas, la posibilidad de limitar derechos e intereses individuales, por lo que se empezó a ejercer por parte de estas un poder de policía administrativa (Consejo de Estado, 2012). Esta irrupción generó lo que se conoció como “derecho penal administrativo”, definido inicialmente como el conjunto de normas que sancionaban la valoración de preceptos de índole exclusivamente administrativa, es decir, que afectaban únicamente a la Administración Pública (Melero, 1960).

A pesar de lo anterior, el alcance del derecho penal administrativo no estuvo claro durante mucho tiempo para los doctrinantes, los cuales construyeron diferentes teorías para poder establecer una frontera de diferenciación entre un ilícito netamente penal y uno administrativo. Por ejemplo, la teoría cualitativa, establecía que la diferencia radicaba en que la infracción administrativa afectaba los intereses administrativos, como señalaba Melero (1960). Por otra parte, la tesis cualitativa definía que en realidad los dos tenían una misma naturaleza, contenido y estructura lógica, pero que en el aspecto administrativo la capacidad punitiva del Estado se veía atenuada (Consejo de Estado, 2012).

No obstante, estas teorías fueron insuficientes, por lo que la visión aceptada fue la de la identidad, la cual establece que los ilícitos no pertenecen solo al derecho penal o administrativo, sino que hacen parte del derecho punitivo del Estado (Consejo de Estado, 2012). En consecuencia, es este último a través del legislador el que establece cuáles hechos hacen parte de la órbita de conocimiento de cada rama del derecho, pues se acepta en parte, como señala Echandía (1980), que no hay un criterio sólido para establecer cualitativamente una diferencia entre delito y contravención. Al ser una cuestión de política criminal, el Estado considerará una actuación como delito o contravención dada su gravedad o importancia teniendo en cuenta el contexto y momento, guiándose por razones de utilidad y necesidad.

Para el caso del ordenamiento jurídico colombiano, la división bipartita entre delitos y contravenciones fue adoptada por el Código Penal de 1936, el cual señalaba en el artículo segundo que las infracciones de la ley penal se dividirían en delitos y contravenciones, siendo conocimiento de la Policía estos últimos. Tal fórmula de clasificación se repitió posteriormente en el Código Penal de 1980, que definió a los delitos y las contravenciones como “hechos punibles”¹³⁵. Este último concepto es relevante, pues en este Código para que una conducta sea punible debe ser típica, antijurídica y culpable¹³⁶. En tal medida, el ordenamiento definió que el sistema de valoración y aplicación tanto de los delitos como de las contravenciones fuera el mismo —clásico penal—.

Además de lo anterior, en los dos Códigos referidos se hizo una mención de las contravenciones de forma general, por lo que no se discutió la existencia de una “contravención penal”. Únicamente se hizo una referencia a ellas como infracciones penales¹³⁷ o hechos punibles¹³⁸. Esto llevó a que se considerara, por parte de la mayoría de los doctrinantes, que la expresión “contravención” incluía tanto a las de policía como a las penales. Esta visión se veía reforzada porque las contravenciones no hacían parte del Código, pues a lo largo de sus disposiciones no se les desarrolla mediante la identificación de los hechos que entraban dentro de tal clasificación, sino que la norma únicamente hacía esto con los delitos (Rico, 2008). Dicho de otro modo, a pesar de que las contravenciones hacían parte de un régimen penal, se les dio a las autoridades administrativas de policía la competencia para su conocimiento y adelantar los procedimientos sancionatorios correspondientes. Esto generó el nacimiento de lo que se conoció en Colombia como “derecho penal de policía”.

El derecho penal de policía se presentó de manera marcada en el Decreto 522 de 1971, el cual modificó diferentes apartados del Decreto 1355 de 1970 —Código de Policía de su momento—. A través de esta norma se incluyeron diferentes contravenciones especiales que pretendían proteger ciertos bienes jurídicos, como la tranquilidad pública, el orden social, la salubridad, la economía nacional, la integridad personal, entre otros. No obstante, el aspecto más considerable de este Decreto fue la consagración del procedimiento para la sanción de estas, del artículo 71 al 104. En este espacio de disposiciones se definió que los alcaldes y los inspectores de policía debían seguir un procedimiento que aplicaba claramente las formas de los juicios penales, lo que implica el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de tales autoridades administrativas. Por ejemplo, estas últimas dictaban autos¹³⁹, providencias¹⁴⁰, efectuaban inspecciones judiciales¹⁴¹ y proferían sentencias¹⁴².

La norma referida en el párrafo anterior fue la que influyó de forma directa en la construcción del procedimiento de la Ley 84 de 1989, el cual tiene grandes referencias penales. Incluso, varios de

¹³⁵ Artículo 18 del Decreto Ley 100 de 1980: “Los hechos punibles se dividen en delitos y contravenciones.”

¹³⁶ Artículo 2 del Decreto Ley 100 de 1980: “Para que una conducta sea punible debe ser típica, antijurídica y culpable.”

¹³⁷ Código Penal de 1936.

¹³⁸ Código Penal de 1980.

¹³⁹ Artículos 75, 76, 77, 78, 79, 83, 86, 90, 97 y 100 del Decreto 522 de 1971.

¹⁴⁰ Artículo 80 del Decreto 522 de 1971.

¹⁴¹ Artículo 92 del Decreto 522 de 1971.

¹⁴² Artículo 93 y 94 del Decreto 522 de 1971.

los artículos que se encuentran en el Estatuto se tratan de una copia íntegra de alguna disposición contenida en el Decreto 522 de 1971. Esto ocurre en los artículos que establecen la aplicabilidad de normas procedimentales de los Códigos Penales o la prevalencia que tiene la autoridad jurisdiccional sobre la administrativa para el conocimiento de la contravención. En tal sentido, cuando la norma hace referencia en el artículo tercero a que los comportamientos por maltrato animal son “contravenciones”, estas últimas deben ser entendidas como contravenciones especiales de policía penal. Tal construcción tuvo su fundamento en lo establecido por el Código Penal de 1980 y el Decreto 522 de 1971, los cuales entregaban funciones jurisdiccionales a las inspecciones de policía y a los alcaldes para el conocimiento de contravenciones especiales.

Teniendo en cuenta lo anterior, es procedente señalar entonces que la naturaleza del procedimiento sancionatorio contenido en el Estatuto presenta diferentes problemas, sobre todo desde la entrada en vigencia del nuevo régimen constitucional —un aspecto que resulta reincidente a lo largo de la investigación—. Como se señaló previamente, lo que permitía a las autoridades de policía la imposición de penas de arresto era la interpretación dada al artículo 23 de la Constitución de 1886. Esto provocó que el legislador, durante el término de vigencia de tal cuerpo normativo, asignara funciones jurisdiccionales a las autoridades de policía administrativa (Yepes, 1991), como ocurrió con las contravenciones especiales y las contenidas en el Estatuto. No obstante, la Carta de 1991 suprimió la característica penal-jurisdiccional de las contravenciones de policía a partir de los artículos 28¹⁴³ y 116¹⁴⁴, tal como señala Rico (2008, p. 91):

Si bien, el moderno derecho de policía ha dejado de ser penalista, por mandato de la Constitución, al establecerse en ella que las autoridades administrativas, donde se incluyen a las de policía, no pueden imponer penas privativas de la libertad (art. 28 de la Constitución) ni adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos (art. 116 CN), como en el pasado, ha traído como consecuencia, que el derecho policial sea más un derecho administrativo policial, que un derecho penal de policía, como ocurrió hasta 1991, con la Constitución del 86. El derecho penal de policía ya no existe en Colombia.

Si bien las autoridades de policía continúan ejerciendo función jurisdiccional a través de los juicios de policía, tal no es el caso del procedimiento contenido en el Estatuto. Estos juicios, en los que actúan como un juez, dirimen disputas por asuntos civiles, es decir, conflictos entre particulares que tengan un trámite especialmente regulado por ley (Consejo de Estado, 2018), como es el caso de los procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre. En los demás eventos, estas ejercen lo denominado como “función de policía”, en los que expiden actos administrativos sancionatorios —sujetos a control jurisdiccional— tendientes a preservar el orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social (Rodríguez M. A., 2011). Esto último se presenta en la Ley 84

¹⁴³ “Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente (...).”

¹⁴⁴ “Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia (...).”

de 1989, donde no existen disputas particulares, sino que el ordenamiento busca proteger los intereses de los animales no humanos, como forma de preservar el orden público¹⁴⁵. En tal medida, desde el nuevo régimen constitucional no es posible denominar como “sentencias” a las decisiones sancionatorias emitidas por los inspectores o los alcaldes en virtud de alguna contravención por maltrato animal.

Adicional a lo anterior, un aspecto que se debe tener en cuenta es que el capítulo duodécimo del Decreto 522 de 1971, el cual contenía el procedimiento policivo penal para las contravenciones especiales, fue derogado en su integridad por la Ley 23 de 1991¹⁴⁶. Esta última norma fue afectada a su vez por la Ley 228 de 1995, estudiada en el subcapítulo anterior, pues determinó que la competencia de las contravenciones contenidas en la Ley 23 pasarían a ser conocimiento de los jueces penales municipales. Dicho de otra manera, el procedimiento que sirvió de fundamento al contenido en el Estatuto fue derogado tan solo dos años después de su expedición, dejando claro finalmente en el año 1995 que las contravenciones penales de policía pasarían finalmente a ser competencia de la jurisdicción penal. A pesar de que la Ley 84 de 1989 no sufrió ninguna derogatoria expresa referente a estos temas, es claro que los instrumentos procedimentales se vieron afectados por la normativa reseñada, la cual determinaba la imposibilidad de seguir hablando del “derecho penal de policía”.

Toda esta situación sobre la inaplicabilidad del procedimiento es clara cuando se tiene en cuenta las formas que sigue el moderno derecho de policía, el cual está ligado a los instrumentos administrativos, como lo ha indicado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Este último ha señalado que en las contravenciones —administrativas— el ejercicio de la potestad sancionatoria se somete de lleno a las instituciones propias del derecho administrativo, por lo que toda interacción con las construcciones realizadas por el derecho penal necesariamente debe ser modulada (Consejo de Estado, 2012)¹⁴⁷. Por otra parte, el máximo tribunal constitucional ha reconocido la “relatividad de garantías” en los procedimientos administrativos, como ocurre con el debido proceso, al cual sufre una flexibilización¹⁴⁸, debido a que en el derecho

¹⁴⁵ La Corte Constitucional en su sentencia C-128 de 2018 señaló que el orden público es el conjunto condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En tal sentido, los animales no humanos son protegidos porque se busca —además de garantizar la integridad de estos— la protección de un medio ambiente sano y lograr la tranquilidad de cierto grupo de la sociedad que considera relevante que un ordenamiento jurídico tenga mecanismos que busquen su salvaguarda. Esto sumado a los argumentos antropocéntricos sobre la relación del maltrato animal con otro tipo de actuaciones constitutivas de delitos.

¹⁴⁶ “Artículo 17. La presente Ley deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial los artículos 183, 284, 285, 287, 294, 295, 296, del Decreto 100 de 1980, y modifica los artículos 331, 332, 340, 349, 352, 353, 356, 357, 358, 361, 363, 370 del mismo Decreto; igualmente deroga la Ley 2 de 1984 en lo que a contravenciones exclusivamente se refiere; y el Capítulo XII del Decreto 522 de 1971 que trata del procedimiento sobre contravenciones especiales, y las demás normas que le sean contrarias.”

¹⁴⁷ En esta misma providencia el Consejo de Estado establece: “Así las cosas, el derecho administrativo sancionador es un derecho en formación, de forma tal que las construcciones del derecho penal resultan útiles como punto de partida, pero su trasposición no es horizontal se deben matizar y deben adaptar a la praxis administrativa y especialmente responder a los intereses que las organizaciones administrativas gestionan.”

¹⁴⁸ Al respecto vale traer a colación la sentencia C-690 de 1996: “(...) la Corte recuerda que el debido proceso en general, y el principio de culpabilidad en particular, no se aplican exactamente de la misma forma en materia penal y en el campo tributario (...) En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal.”

penal se protege el orden social en abstracto y en el administrativo se busca la consecución de otros fines y principios constitucionales (Corte Constitucional, C-225 de 2017).

Algunos de los principios a los que se refiere la Corte Constitucional son los de eficiencia, eficacia y celeridad, contenidos en el artículo 209 de la Carta Política¹⁴⁹. En virtud de ellos se produce la modulación de garantías en el procedimiento administrativo, lo cual resulta compensado porque los actos administrativos sancionatorios que se expidan tienen control finalmente por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Corte Constitucional, C-225 de 2017). En consecuencia de ello, por ejemplo, resulta contrario a estos principios la aplicación del procedimiento del Estatuto en cuanto a la práctica de pruebas hasta “adquirir convencimiento” cuando un infractor acepta la comisión de una contravención¹⁵⁰. Tal aspecto tiene aplicabilidad plena en el campo penal, en donde se debe eliminar la duda razonable para lograr desvirtuar la presunción de inocencia¹⁵¹, pero no en el ámbito contravencional de policía administrativa, en donde incluso existen regímenes objetivos de responsabilidad o de presunción de dolo y culpa (Sánchez, 2018).

En resumidas cuentas, el procedimiento sancionatorio del Estatuto, determinado desde el artículo 47 hasta el 53 de la Ley 84 de 1989, no podía ser aplicado en su totalidad y con las formas previstas en su creación porque: (i) la Constitución Política de 1991 señaló la imposibilidad de que autoridades de policía impongan penas privativas de la libertad o adelanten la instrucción de sumarios ni juzgar delitos; (ii) bajo la óptica de las contravenciones del Estatuto, las inspecciones ni las alcaldías ejercen función jurisdiccional, por lo que no profieren sentencias, sino que expiden actos administrativos sancionatorios en virtud del ejercicio de la función de policía; (iii) el procedimiento penal administrativo para las contravenciones especiales —como es el caso de las establecidas inicialmente en el Estatuto—, contenido en el Decreto 522 de 1971, fue derogado, pasando finalmente el conocimiento de estas a la jurisdicción penal; y (iv) no resultaba concordante con los principios constitucionales que gobiernan la función pública.

En consecuencia de ello, el procedimiento sancionatorio especial del Estatuto a partir de 1991 se debía aplicar parcialmente, suprimiendo cualquier elemento penal que lo compusiera y conservando los que fueren procedentes para las contravenciones de policía. No obstante, el problema se presentaba cuando existiera un vacío procedimental, pues por disposición propia

¹⁴⁹ El artículo 209 señala: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...).” Por otro lado, la Corte Constitucional ha establecido en la sentencia C-089 de 2011: “En punto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso.”

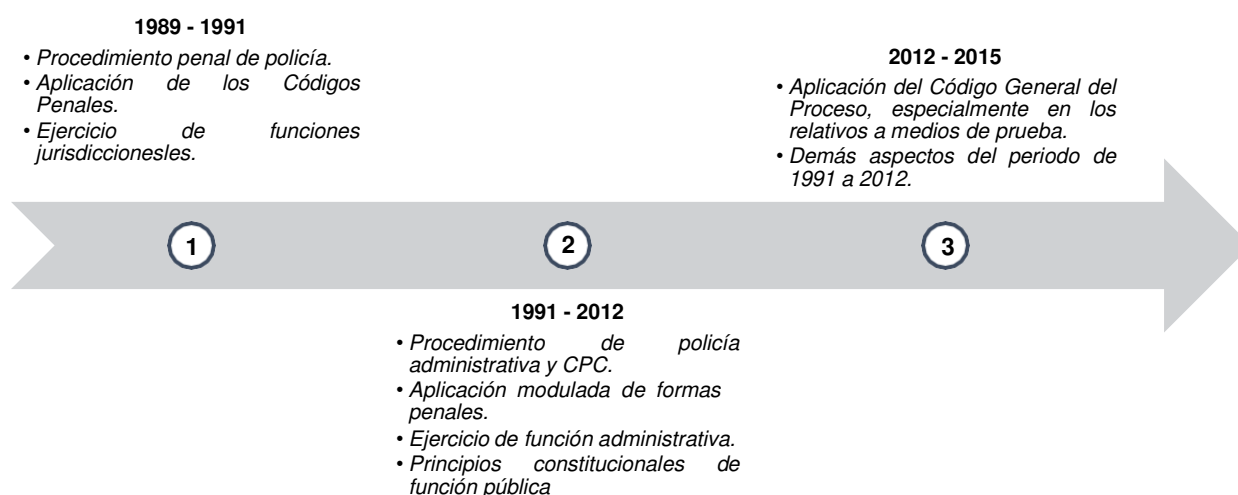
¹⁵⁰ Artículo 47, literal d) de la Ley 84 de 1989: “En el caso del que el sindicato confiese haber cometido el hecho punible, el funcionario podrá prescindir del término de tres (3) días que se señalan en el artículo anterior, pero deberá practicar las pruebas conducentes para adquirir el convencimiento de la verdad de la confesión y averiguar las circunstancias del hecho, para lo cual tendrá un término de ocho (8) días.”

¹⁵¹ Esto tiene relación directamente de igual modo con la clasificación de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, aplicables al campo de las contravenciones por señalización expresa del Código Penal de 1980.

de la norma, al procedimiento especial por maltrato animal le eran aplicables únicamente las disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, las normas sobre Policía Judicial y el Código de Procedimiento Civil. Las primeras tres, como se ha indicado de forma reiterada, no son procedentes, por lo que únicamente se aplicarían las del Código de Procedimiento Civil —desde el 2012 el Código General del Proceso—, especialmente en lo relativo a los medios de prueba¹⁵². Sin embargo, la eliminación de los elementos penales, que conformaban la columna vertebral del procedimiento, no permitía que las autoridades administrativas sancionaran de forma adecuada los comportamientos constitutivos de maltrato. Esta línea del tiempo y sus cambios se puede observar a través del siguiente gráfico:

Ilustración 4.

Cambios a través del tiempo del procedimiento sancionatorio por maltrato animal.



Nota. La ilustración comprende hasta el año 2015 dado que el siguiente capítulo de investigación analizará la Ley 1774 de 2016 y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana expedido en el referido año, con el fin de identificar si tales normas modificaron el procedimiento establecido en el Estatuto.

La dificultad para adelantar los procedimientos sancionatorios por maltrato animal fue señalada —de forma tácita porque no se hizo una mención expresa del problema— por el legislador a través del referido Proyecto de Ley No. 044 de 2009. Mediante esta iniciativa se intentó transformar la naturaleza de la contravención penal de policía a una puramente administrativa en las que los alcaldes fueran los únicos competentes para sancionar¹⁵³. Además buscó modificar íntegramente el procedimiento establecido en el Estatuto, suprimiendo cualquier remisión a los Códigos Penales, aplicando en su lugar instrumentos del Código Contencioso Administrativo

¹⁵² A pesar de que la norma no lo mencionara y teniendo en cuenta el rango normativo de la Constitución de 1991, al procedimiento sancionatorio del Estatuto también se le debían aplicar las garantías del debido proceso -moduladas- y los principios de la función pública, contenidos en el artículo 209.

¹⁵³ Artículo 14 del Proyecto de Ley No. 044 de 2009: "El artículo 46 de la Ley 84 de 1989 quedará así: Artículo 46. Competencia. Las conductas contempladas en el artículo 2º de la presente ley serán de conocimiento de las Alcaldías municipales o distritales del lugar donde ocurran los hechos. Los Alcaldes distritales podrán delegar esta función. En los municipios de categoría especial o de primera categoría se podrá crear una entidad o dependencia nueva que será la encargada del procedimiento administrativo sancionatorio y de las demás funciones asignadas a los Alcaldes municipales y distritales en la presente ley."

(Congreso de la República, 2009). No obstante, como ya fue señalado, esta iniciativa legislativa fue archivada finalmente, por lo que no se efectuaron los cambios necesarios que incentivarán la aplicación de la norma fundamental por maltrato animal en el ordenamiento colombiano.

En definitiva, la concepción del procedimiento sancionatorio establecido en el Estatuto es uno de los aspectos que incidió considerablemente en la aplicación de la Ley 84 de 1989. Este fue edificado bajo la Constitución de 1886, la cual permitía la imposición de medidas privativas de la libertad y el conocimiento de algunos delitos a las autoridades administrativas de policía. Sin embargo, la Carta de 1991 eliminó lo que se conocía como “procedimiento penal de policía”, dejando así al Estatuto sin los elementos principales que le permitían sancionar a las personas que maltrataran a animales. Esto, sumado a lo estudiado sobre los problemas de las sanciones y el ejercicio de competencias, convirtieron al Estatuto en una norma con nulo poder coactivo.

2.9. Comentarios preliminares.

Debido al contexto histórico que se vivía durante la expedición de la norma, la Ley 84 de 1989 no tuvo en cuenta argumentos de carácter religioso para fundamentar la protección animal. En su lugar se consideraron elementos sociológicos, ecológicos y teoría de derecho animal, superando el criterio utilitarista de la anterior legislación —intentando una protección a todos los animales¹⁵⁴—. La supresión de diferentes elementos de la Ley 5 de 1972 no resulta sorprendente, pues la necesidad de expedir el Estatuto se sustentó en el grado de ineficacia de esta primera norma. Sin embargo, sí es destacado que en este proceso de supresión no se haya considerado la posibilidad de establecer un trabajo armónico entre herramientas de la anterior normativa y las que se buscaba crear. Por ejemplo, las Juntas Defensoras de Animales, a pesar de que continuaron vigentes, no fueron estimadas como un elemento jurídico que pudiera contribuir a la protección animal. En otras palabras, la superación de elementos ineficaces de la Ley 5 de 1972 se efectuó dejando a esta última norma en un contexto de relegación total.

El Estatuto se estructuró de forma singular en cuanto a las anteriores normas de protección animal. Lo anterior porque no tenía solo el objetivo de sancionar una conducta de maltrato, sino que también buscó cumplir una función preventiva en la que el Estado se preocupaba por la promoción de la salud. Es decir, no era necesario que se materializara un daño a un animal en concreto para que hubiera una intervención de la administración. Sin embargo, en la norma no se definieron muchas disposiciones para este propósito y en las que se tuvo en cuenta se realizó de forma inadecuada. A modo de ejemplo se puede mencionar la creación de los “cosos municipales”. No se definió un término para ello, no hubo caracterización que tuviera en cuenta las diferencias entre municipios, ni se consideró inicialmente como un instrumento para disminuir los animales domésticos en situación de calle¹⁵⁵. Esto provocó que fuera necesaria la expedición de otras normas que intentaran solventar los problemas de su formulación, como las Leyes 769

¹⁵⁴ Si bien la norma lo establece de esta manera, tal protección se limitaba por dos aspectos: (i) las excepciones fijadas en la ley en actividades culturales o científicas y (ii) que se trataran de animales vertebrados, puesto que los invertebrados no se protegen desde su individualidad, sino desde su conjunto como parte del ecosistema.

¹⁵⁵ La situación de los animales de calle no solo representa en sí una afectación a la integridad de ellos, sino que los perros y gatos en esta condición son también un peligro para los animales silvestres que se encuentran en los territorios.

de 2002, 1801 de 2016 y 2054 de 2020. Siendo esta última la que finalmente realizó una adecuada caracterización de los cosos —actualmente albergues para fauna—, por lo que a futuro se podría esperar un mejor cumplimiento del objetivo preventivo trazado por el Estatuto hace treinta y tres años.

Otras de las marcadas diferencias con la anterior legislación fue la definición de excepciones específicas al maltrato animal, intentando combatir la indeterminación a la que se hizo referencia previamente en las conclusiones del capítulo previo. Concretamente se subdividieron —las más relevantes— en actividades de entretenimiento humano, caza y experimentación. A pesar de que esto representó un avance para combatir la indeterminación normativa de las conductas de maltrato animal, no estuvo exento de problemas. Las únicas de estas actividades que no representaron una especial complejidad fueron las de “entretenimiento”, aunque la posterior intervención de la Corte Constitucional fijó límites a estas, por lo que su efectividad depende de cada entidad territorial. Es decir, el papel de las autoridades no es nulo para cualquier actividad de entretenimiento, como se había planteado inicialmente en el Estatuto. Ahora, en las relativas a la caza y experimentación resulta más complejo, pues su construcción y cambios contribuyeron al bajo grado de aplicación de la norma.

Las disposiciones en las que se regula la caza fueron —paradójicamente— las que más sufrieron modificaciones desde la expedición del Estatuto. Tal aspecto, además de que permite observar cuál fue el centro de atención del legislador y el Gobierno Nacional, también generó problemas. Las dos normas¹⁵⁶ que buscaban modificar la concepción de caza, pasando de una prohibición a una actividad permitida de manera general, fueron declaradas inexequibles de forma continua por la Corte Constitucional, generando cierto nivel de incertidumbre jurídica respecto al campo de protección animal. Sumado a ello, la regulación de la caza comercial no se efectuó de forma apropiada, lo que generó la constitución de una antinomia. Esta última se intentó superar a través de las dos normas mencionadas, pero considerando su inexequibilidad, las competencias sancionatorias siguieron resultado ambiguas para este tipo de casos hasta la expedición de la Ley 611 de 2000¹⁵⁷.

Algo similar sucedió con las actividades científicas de experimentación animal. En primer lugar se presentó una falta de reglamentación de los Comités de Ética, quienes se encargaban finalmente de verificar las condiciones de bienestar y cuidado de los animales. Incluso el Gobierno Nacional, a través de las dos normas ya mencionadas previamente que posteriormente fueron declaradas inexequibles, intentó suprimir la obligación de crear estos órganos, lo que explica en parte la negativa del Ejecutivo en efectuar la reglamentación ordenada. Adicionalmente, las competencias sancionatorias en estas actividades no fueron definidas claramente. Una interpretación adecuada permitiría concluir que estos comportamientos, al ser contravenciones, son competencia de los alcaldes e inspectores, pero dado que se determinó que el Ministerio de Salud autorizaría tales actividades, el sector científico ha presumido que es este último a quien le corresponde sancionar. Esto ocasionó que a lo largo del tiempo en las actividades de experimentación animal existiera una gran “orfandad institucional”, al no existir

¹⁵⁶ Decreto 1122 de 1999 y Decreto 266 de 2000.

¹⁵⁷ Por la cual se dictan normas para el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática.

ninguna entidad que asumiera competencias claras en la materia. Tal orfandad fue aceptada por el mismo legislador al expedir la Ley 2047 de 2020¹⁵⁸, que prohibió la experimentación para productos cosméticos y estableció claramente competencias sancionatorias en el INVIMA¹⁵⁹.

Los problemas competenciales no solo se presentaron en las actividades exceptuadas del maltrato, sino que fue una circunstancia generalizada debido a la entrada en vigencia del régimen constitucional de 1991, especialmente en los factores sancionatorios, de conocimiento y procedimentales. En primer lugar, se debe destacar que la Carta Política definió la prohibición de imponer sanciones de arresto a las autoridades administrativas —como las alcaldías e inspecciones—, debido a una nueva concepción de la libertad desde la dignidad humana. Esto provocó que el Estatuto únicamente pudiera sancionar pecuniariamente a los infractores de maltrato. Sin embargo, dado que las multas tenían un valor insignificante, la sanción no cumplía su función coactiva, por lo que no se ordenaba coercitivamente la conducta humana hacia el cometido de disminuir los actos de maltrato animal. Este es uno de los principales elementos por los que la norma tenía un alcance restringido.

La imposibilidad de imponer multas de arresto también incidió enormemente en el conocimiento de los casos por maltrato. El artículo 28 transitorio de la Constitución definió que se debía expedir una ley que atribuyera a las autoridades judiciales el conocimiento de hechos sancionados con penas de arresto que conocían las autoridades de policía. La Ley 228 de 1995 fue la encargada de cumplir esta orden a través de su artículo 16. Una interpretación errónea de esta disposición generó que ciertos sectores de la doctrina consideraran que se efectuó un traslado de las contravenciones del Estatuto a los jueces penales municipales. Este criterio hermenéutico caló en la jurisdicción e incluso algunos jueces de Bogotá profirieron fallos condenatorios por maltrato animal (Cárdenas *et Fajardo*, 2007). Sumado a ello, la Carta Política suprimió el criterio jerárquico que existía de antaño entre alcaldías y gobernaciones, atendiendo a los principios de autonomía y descentralización, dejando el procedimiento sancionatorio de maltrato animal sin su segunda instancia, la cual era necesaria según el Estatuto. Estas situaciones provocaron que los alcaldes e inspectores no tuvieran certeza sobre el ejercicio de sus competencias sancionatorias, afectando enormemente así el grado de protección de la norma. Es decir: si no se sanciona efectivamente, la norma carece de toda fuerza coactiva.

A lo expuesto se le sumó la inaplicabilidad del procedimiento señalado en el Estatuto para sancionar las conductas de maltrato. Este fue diseñado bajo unas formas policivo-penales que resultaban procedentes bajo el régimen constitucional de 1886, en donde se permitía el ejercicio de funciones jurisdiccionales a las autoridades de policía para imponer penas de arresto. Sin embargo, con el nuevo régimen constitucional el derecho de policía se convirtió en uno meramente administrativo. Es decir, las alcaldías y las inspecciones no podían proferir sentencias o ejercer otras atribuciones penales, tal como lo requería el Estatuto en su momento de expedición. Dado que el procedimiento no sufrió ninguna modificación —pese a que existieron

¹⁵⁸ Por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones.

¹⁵⁹ Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

intentos de cambiar su naturaleza para adaptarlo al derecho administrativo—, esto implicó una dificultad grande para adelantar procedimientos sancionatorios, pues no se podían aplicar plenamente los instrumentos definidos en la norma.

En conclusión, las autoridades se encontraban ante un escenario desfavorable: las multas pecuniarias eran mínimas, no era claro el conocimiento de los casos ni el trámite en segunda instancia y el procedimiento para juzgar esta clase de conductas perdió su columna vertebral. Todo este ambiente de indeterminación jurídica —fenómeno recurrente en esta norma y la del anterior capítulo— incidió enormemente en la aplicación del Estatuto, materializando así el caso de *desuetudo mayor* al que se ha hecho referencia previamente.

CAPÍTULO III

LEY 1774 DE 2016: UNA REFORMA INSUFICIENTE DE LA LEY 84 DE 1989

Hasta ahora, producto del desarrollo de la investigación, se ha observado que la Ley 5 de 1972 y la Ley 84 de 1989 han incidido directamente en el grado de protección de los animales no humanos en Colombia. Una de las principales razones para la materialización de esta situación es la de los momentos de su expedición. Si bien la entrada en vigencia de las dos se dio hace un largo tiempo, la cantidad de años no es lo relevante para entender su nula aplicación, pues véase por ejemplo el Código Civil¹⁶⁰ o el Código de Comercio¹⁶¹, en los cuales no se puede acusar una falta de efectividad general. Por el contrario, la atención se debe centrar en que ambas leyes estudiadas son previas al régimen constitucional vigente. Este último provocó un giro enorme en la concepción del derecho administrativo y sus figuras, al igual que en la facultad sancionatoria del Estado, siendo este un aspecto identificado en el capítulo anterior.

Lo referido sobre el régimen constitucional es importante, dado que la Ley 1774 de 2016 fue la primera norma de tal categoría expedida después de 1991 que modificó el régimen administrativo de protección animal, contenido en el Estatuto Nacional. En particular esta ley no solo modificó aspectos inherentes a Ley 84 de 1989, sino que también cambió la concepción jurídica de los animales dentro del ordenamiento y tipificó delitos de maltrato en contra de ellos. Estas dos últimas, a pesar de no modificar expresamente el Estatuto, sí transformaron de forma indirecta aspectos de él. Todos estos aspectos serán objeto de estudio en el presente capítulo, con el propósito de determinar si repercutieron en el papel de las autoridades administrativas —alcaldes e inspectores de policía—.

Ahora bien, previo al estudio de los elementos más relevantes de la Ley 1774 de 2016 es necesario no solo efectuar el análisis histórico previo a su expedición, tal como se realizó en los dos capítulos anteriores. En este caso también es importante lograr una aproximación al contenido de la Constitución Política sobre los animales, partiendo desde la concepción amplia del medio ambiente¹⁶². Lo anterior considerando que ciertas disposiciones de la Carta, así como la intervención de la Corte Constitucional, influyeron en la expedición final de la mencionada normatividad.

3.1. Antecedentes históricos.

3.1.1. La Constitución Política de 1991 y los animales: la intervención de las Altas Cortes.

La Constitución Política de 1991 nació en un contexto histórico en el que Colombia era testigo de paros cívicos y marchas indígenas que, sin adoptar un discurso ambientalista, luchaban por

¹⁶⁰ Ley 84 de 1873.

¹⁶¹ Decreto 410 de 1971.

¹⁶² A pesar de que a lo largo de los primeros dos capítulos se han caracterizado algunos apartados de la Constitución Política, estos no han tenido relación directa con los animales, sino con principios de la Administración Pública, facultades de las autoridades administrativas, concepción de nuevos derechos, entre otros aspectos.

la tierra, el derecho a la vida, los servicios públicos y la defensa de sus valores y culturas tradicionales (Acuña, 2003). En virtud de ello, en este cuerpo normativo se generó un cambio de paradigma en la protección de diferentes derechos inherentes al individuo —entendidos estos últimos como aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status personas*, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar (Ferrajoli, 2013)— y en la protección del medio ambiente.

Como consecuencia, en la Constitución Política se incluyeron diferentes artículos que exigen la protección del medio ambiente, tales como: 8 (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación), 58 (función ecológica de la propiedad), 67 (la educación para la protección del medio ambiente), 80 (deber de garantizar un desarrollo sostenible y la conservación de los recursos naturales), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), entre otros. De igual manera, dispone prerrogativas, tales como la del artículo 79, que destaca el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano.

Estas disposiciones llevan a concluir a la Corte Constitucional que la Carta Política es una Constitución Ecológica, conformada por un conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que propugnan por su conservación y protección (Corte Constitucional, C-431 de 2000). Es así como la defensa del medio ambiente constituye un bien jurídico con diferentes dimensiones: (i) es un principio, el cual irradia todo el orden jurídico en cuanto se atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo; (ii) es un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por diferentes vías judiciales; y (iii) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección (Corte Constitucional, C-632 de 2011).

No obstante, el concepto del medio ambiente es complejo, dado que está compuesto por diferentes elementos integrantes. En ese sentido, la jurisprudencia ha permitido que tales componentes puedan proteger *per se*, y no únicamente porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana (Corte Constitucional, C-123 de 2014). Es así como la relación entre el medio ambiente —del cual hacen parte los animales— y el ser humano acoge significación por el vínculo de interdependencia que se predica en ellos (Corte Constitucional, C-041 de 2017)

En particular, respecto a la relación entre seres humanos y animales, la Corte definió que esta no podía ser vertical, de modo que estos últimos fueran vistos como meros instrumentos para beneficio de los primeros (Corte Constitucional, C-666 de 2010). Por consiguiente, se abandona la visión utilitarista de los animales, acogiendo una concepción de trato digno, fundada en que como personas debemos procurar respeto y bienestar a seres que están en capacidad de sentir dolor (Corte Constitucional, T-436 de 2014). Consolidándose así una prohibición constitucional de maltrato que se deriva de los derechos y deberes asociados al medio ambiente, y de la propia dignidad humana concebida a partir del principio de solidaridad.

Es así como la Corte Constitucional define que los animales no son simples cosas, sino que son propiamente animales sintientes:

(...) la protección que se deriva de la Constitución supera la anacrónica visión de los animales como cosas animadas, para reconocer la importancia que éstos tienen dentro del entorno en que habitan las personas, no simplemente como fuentes de recursos útiles al hombre, sino en cuanto seres sintientes que forman parte del contexto en que se desarrolla la vida de los principales sujetos del ordenamiento jurídico: los seres humanos. No otra puede ser la interpretación que se dé a las disposiciones que, como el artículo 79 de la Constitución, consagran deberes en cabeza del Estado respecto de la integridad del ambiente, sin que de esta obligación sea excluido elemento alguno de aquellos que hacen parte del concepto de ambiente como elemento complejo y como bien constitucionalmente protegido (Corte Constitucional, C-666 de 2010).

De esta manera, con el aporte jurisprudencial de la Corte Constitucional, los animales son concebidos como seres vivos y sintientes que comparten el contexto social de los seres humanos, por lo que deben ser protegidos contra actos de sufrimiento o dolor. La existencia de este mandato constitucional de protección implica obligaciones concretas a diferentes ramas públicas, obligándolas a no tomar un papel neutral en el desarrollo de la protección que deben otorgarles a los animales (Corte Constitucional, T-095 de 2016).

Ahora, la consideración de los animales dentro del ordenamiento jurídico empezó a cobrar una mayor importancia a partir del reconocimiento del Río Atrato como sujeto de derechos, a través de la Sentencia C-622 de 2016. En esta jurisprudencia la Corte señala que la naturaleza se trata de una entidad viviente compuesta por múltiples formas de vida y representaciones culturales — como los animales—, siendo estos últimos sujetos de derechos individualizables. En consecuencia, tal como señala Pemberthy (2020), de esto se desprende un reconocimiento tácito de los animales no humanos como sujetos de derechos, pues al ser seres sintientes tienen un valor intrínseco por pertenecer a la naturaleza.

Esta postura incluso fue formulada también por otra Alta Corte cuatro años antes: la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 23 de mayo de 2012. En esta providencia se consideraron varios puntos de la teoría de las capacidades de Martha Nussbaum, la cual busca que distintas formas de vida, incluidas la de los animales, puedan desarrollar sus capacidades o “florecer”, superando la teoría bienestarista clásica, que únicamente se centra en el dolor y el placer de aquellos (Nussbaum, 2007). Tal teoría permite al Consejo de Estado concluir que:

Conforme a esos planteamientos, los discapacitados, los animales y otros seres vivos tienen dignidad en sí mismos, porque al margen de que no manifiesten su voluntad en el denominado contrato social, sí son sujetos que tienen un propósito vital y finalidad en la existencia, tanto así que entran en relación directa y permanente con el ser humano. Sin esta fundamentación estructurada en la noción de “capacidades”, no sería posible, por ejemplo, reconocer derechos fundamentales en cabeza de las personas jurídicas, tales como la garantía constitucional al debido proceso. De allí que, según la mencionada postura teórica, la dignidad ínsita al animal no permite asimilarlo a una cosa u objeto (...). *A contrario sensu*, el principio de dignidad implícito

en estos seres vivos haría que toda institución jurídica —incluida la responsabilidad extracontractual civil o del Estado— tuviera en cuenta esta condición, que serían fines en sí mismos, y que, por lo tanto, son susceptibles de ser titulares de derechos (v.gr. el derecho a no ser maltratado, el derecho a una muerte digna sin sufrimiento, entre otros) (Consejo de Estado, 2012).

En resumen, han existido diferentes dificultades al reconocer el fundamento constitucional de la protección de los animales, dado que la misma Carta Política no tiene un fundamento semejante. Por ello el reconocimiento de la protección se ha efectuado a partir de su subsunción en otras categorías ya depuradas y decantadas conceptual y jurisprudencialmente, como la naturaleza o el medio ambiente (Corte Constitucional, C-467 de 2016). Derivando finalmente en el deber de las ramas públicas —incluida la Rama Ejecutiva y las particularidades de la administración pública— de ofrecer, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, amparo a estos seres sintientes.

Respecto a este último planteamiento se puede observar una influencia de la constitucionalización del derecho administrativo, dado que a partir de una aplicación extensiva del derecho a un medio ambiente sano y de la dignidad humana concebida a partir del principio de solidaridad, nace una obligación de la administración pública en favor de los animales. Que si bien existía desde la Ley 84 de 1989, con la Constitución Política de 1991 adquiere un mayor grado de relevancia, sobre todo a partir de la intervención de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, quienes definieron a los animales no humanos como seres sintientes y sujetos de derecho. Este último aspecto se reflejaría en el apartado dispositivo de la Ley 1774 de 2016.

3.1.2. Contexto de la Ley: expedición con el reconocimiento de fallos previos.

Previo a la expedición de la Ley 1774 de 2016 se había radicado un total de dieciocho proyectos de ley que eran apoyados por organizaciones y movimientos animalistas, los cuales buscaban siempre generar un impacto positivo en el campo de protección de los animales. A pesar de ello, solo uno de estos superó todos los debates y se convirtió finalmente en norma: la Ley 1638 de 2013, a través de la cual se prohibió la exhibición de fauna silvestre en circos dentro del territorio nacional (Roa, 2018, p. 249). Este aspecto resulta relevante, pues las dos únicas iniciativas promulgadas por el legislativo contrastan con la gran cantidad de aportes teóricos efectuados desde el sector judicial, en donde incluso ya se les consideraba como seres sintientes y sujetos de derecho. Es decir, se trata de un asunto en el que nuevamente la Corte Constitucional, a través de una asunción de poderes, interviene para garantizar diferentes intereses, como ha sucedido con el matrimonio y la adopción por parte de personas homosexuales (Medina, 2016).

Esta historia reciente sobre la falta de aprobación de iniciativas de protección animal también es importante porque tuvo efectos directos en el contenido dispositivo de la Ley 1774. El representante a la Cámara Juan Carlos Losada Vargas¹⁶³ indicó que, con el propósito de que la iniciativa legislativa no fuera archivada, las excepciones al maltrato animal de la Ley 89 de 1989

¹⁶³ El representante Juan Carlos Losada fue el congresista que presentó el proyecto de ley que terminaría en la expedición de la Ley 1774 de 2016.

se mantendrían. Lo anterior debido a que el “lobby” taurino en el Congreso para esa legislatura era bastante fuerte (Roa, 2018, p. 254), por lo que si se establecían disposiciones relativas a tal aspecto, es probable que hubieran existido muchas trabas en su trámite.

Esta situación ha marcado la historia legislativa sobre los proyectos de ley en materia animal, dado que incluso en la expedición del Estatuto Nacional —veintisiete años antes de la Ley 1774—, el ponente establecía que era necesario hacer una “concesión” a la barbarie, para no crear obstáculos y que la norma se convirtiera finalmente en ley (Contreras, 2016, p. 237-238). Esto implicaría finalmente que el apartado dispositivo de la ley objeto de estudio no tendría un articulado muy extenso. Por el contrario, únicamente a partir de modificaciones puntuales se intentó subsanar los errores de anteriores legislaciones.

Precisamente a partir de la identificación de los errores inicia la exposición de motivos de del Proyecto de Ley No. 087 de 2014, puesto que señala lo siguiente sobre la Ley 84 de 1989:

La norma citada¹⁶⁴, estableció en su artículo 1° que “los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre”. Sin embargo, esto no ha sido eficaz debido a que no tiene los instrumentos necesarios que le permitan a las autoridades hacer efectiva la protección de los animales, y no ha creado conciencia de respeto hacia los mismos. Por esta razón, es urgente una reforma para tipificar algunas conductas, establecer sanciones efectivas, dar herramientas eficaces a las autoridades, ampliar el concepto de protección, implementar procedimientos más eficientes y, ante todo, propender por la educación de la sociedad en una ética de la no violencia hacia otros seres vivos (Congreso de la República, 2014).

Ahora, previo a la señalización de cada uno de los factores que afectaron directamente el Estatuto Nacional, el representante Lozada hace mención y se centra en diferentes estudios científicos que tratan sobre la relación entre personas con historias de agresión hacia animales y otras conductas, como las homicidas y de agresión sexual. Para ello cita las investigaciones realizadas por la *Federal Bureau of Investigations* (FBI) y el *American Psychiatric Association*, quienes coinciden en la relación referida entre las conductas. En este aspecto nuevamente vuelve a coincidir con el proceso de expedición del Estatuto, en donde la visión antropocéntrica sobre la viabilidad del proyecto de ley resulta en un argumento relevante para poder garantizar finalmente la protección de los animales.

A pesar de lo anterior, el representante en las ponencias del proyecto también expone tres argumentos novedosos sobre motivos para la protección de los intereses de los animales:

- a. *Jurisprudencia de la Corte Constitucional*. Se determina que la Constitución Política es de talante ecológico, lo que desde una óptica extensiva y garantista del medio ambiente y la naturaleza, busca salvaguardar la fauna del país. En tal sentido se menciona, por ejemplo, la Sentencia C-666 de 2010, en la que se estableció que los poderes del Estado no pueden asumir una posición neutra frente a los animales, dado que estos son seres sintientes. De

¹⁶⁴ Haciendo referencia a la Ley 84 de 1989.

igual manera se hace referencia a jurisprudencia del Consejo de Estado en la que se clasifica a los animales como seres vivos dotados de valor propio y sujetos de algunos derechos (Congreso de la República, 2015).

- b. *Las normas internacionales existentes sobre el tema* (Congreso de la República, 2014). Sobre este aspecto se resalta que los organismos internacionales han creado un derecho verdadero de los animales a vivir en condiciones dignas y a no ser víctimas del maltrato. En virtud de ello se menciona la Declaración Universal de los Derechos de los Animales, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y posteriormente por la Organización de Naciones Unidas.

Además de lo anterior se hace referencia a diferentes países en lo que existe una legislación fuerte en materia sancionatoria por maltrato animal, tales como Polonia, Suiza, Austria, Estados Unidos y Argentina. Igualmente se resalta el caso de Alemania, que avanzó incluso más en el tema y en su Constitución consagró la protección a los animales, como base para garantizar un futuro próspero a las futuras generaciones.

- c. *El papel de las fundaciones de protección animal en el territorio nacional*. Como se identificó previamente, en las fundaciones de protección animal recae una gran cantidad de trabajo, pues el Estado ha tenido, en muchos momentos, una actitud indiferente ante la problemática de la fauna en situación de calle. Al respecto el representante identifica que la Asociación de Animales y del Ambiente (ADA), en tan solo un año, albergó en sus instalaciones a 1203 animales que en su momento necesitaron protección. Además recibió en tal periodo de tiempo 476 denuncias de animales maltratados y 99 reportes de animales atropellados (Congreso de la República, 2015).

Tales cifras se mostraron con el fin de mostrar la dificultad en la aplicación de la Ley 84 de 1989, la cual buscaba precisamente brindar a la fauna una protección contra el sufrimiento y dolor. No obstante, se destaca que en este apartado no se hizo referencia expresa al tema de los “cosos municipales” o albergues de fauna, a pesar de que los problemas en su constitución es una de las principales causas de la cantidad de trabajo de las fundaciones.

Respecto a la ineficacia de la Ley 84 de 1989 la exposición de motivos dedica un capítulo completo. En primer lugar identifica que esta norma adolece de una falta de ejecución por parte de las autoridades competentes, debido a su desinterés y su desconocimiento. Tal aspecto es algo que ya había determinado Serrano (2015) y que fue explorado en el capítulo previo de la presente investigación. A pesar de que la iniciativa legislativa no profundiza en las razones de tal inaplicación, es posible concluir que esta situación se generó, entre otros aspectos, por el cambio del régimen constitucional, pues este no permitía la aplicación íntegra del procedimiento de la normativa y suprimió una de las modalidades de sanción que había previsto el legislador.

En igual sentido la exposición se centra en uno de los problemas más grande la Ley 84: el monto de la sanciones pecuniarias. Para ello establece que tales sanciones son irrisorias, pues las conductas crueles contra los animales son sancionadas con multas de cinco mil (\$5.000) a

cincuenta mil (\$50.000) pesos. Sin embargo, se observa que para la definición del monto el representante no siguió lo establecido en el artículo 54 del Estatuto, el cual establece que cada dos años las multas serían aumentadas en un quince por ciento (15%). En tal sentido para el año 2015, por ejemplo, la multa máxima no era de cincuenta mil (\$50.000) pesos, sino de trescientos mil (\$300.000) pesos aproximadamente. A pesar de ello, es claro que este último monto seguía siendo insignificante, por lo que la crítica hacia la cantidad de la sanción era completamente pertinente para señalar los fallos de aplicación de la normatividad.

Posteriormente en la exposición se menciona expresamente a la Constitución Política de 1991 y dos problemas particulares que generó en la norma: la competencia para adelantar el procedimiento y la falta de claridad en el desarrollo de la segunda instancia. Sobre el primer aspecto señala que la prohibición de imposición de penas de arresto implicó interpretaciones variadas, llegando algunas a concluir que las competencias pasaron a los jueces penales, siendo este un aspecto ya desarrollado y clarificado en el subcapítulo 2.7.2¹⁶⁵. Respecto al segundo establece que los gobernadores no pueden ser considerados como superiores de los alcaldes, lo cual fue identificado igualmente en el subcapítulo 2.7.1¹⁶⁶.

En lo relativo a estas dos últimas apreciaciones se observa acierto por parte del legislador al identificar dos problemas competenciales que afectaban la aplicación del Estatuto. Sin embargo, la identificación de la problemática resulta ciertamente limitada, pues no se centra en la cuestión misma del obstáculo principal: el procedimiento en sí y su naturaleza penal, la cual no concuerda con el moderno derecho de policía que sigue figuras netamente administrativas. Es decir, si bien el aspecto competencial es relevante, lo es aún más el procedimiento fijado para la aplicación de las competencias, de tal suerte que sin este último el primero no tiene ninguna efectividad. En tal medida, la no señalización de este problema, como se verá más adelante, terminaría contribuyendo a sostener un problema en la aplicación efectiva del Estatuto.

En resumen, se observa que en el trámite de expedición de la Ley 1774 de 2016 el legislador abordó temas que antes no habían sido considerados, como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, normativa internacional o el papel de las fundaciones de protección animal como un indicador del fracaso en la aplicación del Estatuto. De igual manera su trámite se vio marcado por la identificación expresa de los problemas de la Ley 89, como el monto de las multas, su desconocimiento por parte de las autoridades o el ejercicio de las competencias sancionatorias por maltrato animal. No obstante, obvió algunos problemas que fueron identificados en el capítulo previo, como la naturaleza del procedimiento contenido en la norma. De igual modo resulta particular que el legislador no mostró ningún tipo de intención en modificar la Ley 5 de 1972, pese a que dentro del contexto legal se mencionó que se encontraba vigente, pero su aplicación era nula¹⁶⁷ —lo que hace que esta norma sea precisamente una parte del problema—.

¹⁶⁵ “Conocimiento de las contravenciones por maltrato animal: ¿competencia de los jueces penales?”.

¹⁶⁶ “Un vacío de competencias: de la tutela administrativa a los principios de descentralización y autonomía”.

¹⁶⁷ En la Gaceta No. 241 del 27 de abril de 2015 se refiere lo siguiente sobre la Ley 5 de 1972: “Esta norma a pesar de ser del año 72 se encuentra viva en el ordenamiento por tanto, la Procuraduría General de la Nación mediante la Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios expide memorandos haciendo uso de la misma en su labor protectora del medio Ambiente. Sin embargo, estos memorandos no son muy atendidos por los destinatarios de los mismos haciéndolos inocuos, por no decir que inútiles”.

3.2. El reconocimiento legal de la sintiencia en los animales: incidencias en el ordenamiento jurídico.

Como se señaló, con el paso del tiempo la jurisprudencia de las Altas Cortes reconoció a los animales como seres sintientes, abandonando así las consideraciones jurídicas de antaño en la que se ignoraba por completo tal característica, a pesar de que resultara evidente. Este aspecto, reseñado por el legislador en los debates legislativos, implicaría el reconocimiento legal de la sintiencia animal a través de los primeros dos artículos de la Ley 1774 de 2016. En particular el artículo primero de la norma en cuestión señala:

Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial (Ley 1774 de 2016, art. 1°).

De esta manera Colombia se convirtió en el primer país latinoamericano en otorgar tal reconocimiento, el cual ya se había dado muchos años antes en diferentes países europeos. Al respecto se pueden mencionar los códigos civiles de Alemania en 1990, Austria en 1988, República Checa en 2006, Suiza en 2000 o Francia en el 2015 (Roa, 2018). Algunas de estas normatividades se promovieron debido a que la misma Unión Europea había efectuado el reconocimiento en el año 1997 a través del Tratado de Ámsterdam¹⁶⁸. Este proceso ha sido denominado como “la descosificación”, dado que se intenta fracturar la noción tradicional de la fauna estipulada en la Roma clásica —seguida en el Código de Napoleón y en los demás códigos civiles de muchos países—, en la que estos son incluidos en la categoría jurídica de las cosas en propiedad (Giménez-Candela, 2018).

En el caso colombiano, dada la importancia de los animales dentro de la clasificación de los bienes y de su dominio, y con el fin de que no existieran indicios de antinomias, la aceptación de la sintiencia implicó también la modificación del alcance civil de estos. En consecuencia, el artículo 655 del Código Civil Colombiano fue modificado, añadiendo un párrafo en donde se establece la obligatoriedad del reconocimiento de la calidad de seres sintientes a ellos. Sin embargo, se mantuvo la categoría de estos como bienes muebles, pues la disposición en cuestión conserva el ejemplo de que son semovientes. Es decir, los animales son seres sintientes a quienes se les aplica el régimen de las cosas muebles. A pesar de que esto pueda resultar contradictorio, la Corte Constitucional brindó claridad conceptual a la situación del siguiente modo:

(...) las definiciones de los artículos 655 y 658 del Código Civil no son enunciados descriptivos que tengan por objeto responder al interrogante sobre el status ontológico de los animales, sino

¹⁶⁸ El Tratado en cuestión establece que las partes contratantes buscan garantizar una mayor protección y un mayor respeto del bienestar de los animales como seres sensibles, por lo que estos deben tener en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales cuando formulen y apliquen políticas en materia de agricultura, transporte, mercado interior e investigación (Unión Europea, 1997).

únicamente asignar a estos últimos el régimen civil de los bienes muebles y de los bienes inmuebles, régimen que, a su turno, se refiere a los títulos y a las operaciones jurídicas que se pueden realizar sobre estos, más no al tipo de vínculo y relación que debe existir entre los seres humanos y los animales. Así las cosas, el mensaje que transmite el legislador no es que los animales sean sustancialmente equivalentes a todos los seres inanimados, y que por tanto puedan ser asimilados y tratados como una piedra, como un árbol o como un libro, como sostiene el accionante, sino que, en el ámbito civil, los animales tienen el mismo régimen jurídico de los bienes en general, y que, por tanto, pueden ser objeto de los títulos y de las transacciones reguladas en la legislación civil (Corte Constitucional, C-467 de 2016).

Es decir que el mantenimiento de la clasificación de los animales como bienes muebles dentro del Código Civil tiene el único propósito de definir que tales seres, en principio, reciben el mismo trato en términos de legislación civil que los demás bienes. En consecuencia, la percepción como bien mueble, a juicio de la Corte Constitucional, no implica ninguna afirmación intrínseca de estos, ni sostiene la idea de que son objetos inanimados, pues tal cuestión escapa del campo de regulación normativo del Código. En otras palabras, el alcance de esta definición solo debe ser interpretada y evaluada en el ámbito específico en el que se prescribieron, esto es, la legislación civil, la cual orienta las condiciones en la cuales la fauna puede ser objeto de relaciones jurídicas en su campo¹⁶⁹.

Ahora, habiendo aclarado de manera sucinta los alcances de la asimilación efectuada en el Código Civil, es pertinente definir si realmente el reconocimiento de la sintiencia del artículo primero de la Ley 1774 de 2016 tiene implicaciones serias en el ordenamiento. Llegar a una respuesta de este interrogante es ciertamente complicado, dado que incluso durante el debate legislativo no se precisaron de forma clara los efectos jurídicos buscados con la aceptación de la sintiencia (Corte Constitucional, C-467 de 2016). Así pues, este concepto jurídico tiene un alto nivel de ambigüedad. No obstante, dado que el mismo legislador consideró que una de las razones importantes para tal reconocimiento era la concepción en las legislaciones de otros países, es posible extraer de allí la solución al interrogante formulado.

Al observar las legislaciones contemporáneas en las que se ha producido el fenómeno de la descosificación animal, es posible concluir que la sintiencia ha sido utilizada como una herramienta que le ha permitido al legislador introducir cambios en el ordenamiento, para así garantizar o dotar a los animales de una mejor “condición jurídica” (Giménez-Candela, 2021). Es decir, la positivización de la sintiencia faculta al legislador para realizar una revisión de los códigos y las legislaciones que buscan el bienestar animal, las cuales deben cumplir con criterios que salvaguarden efectivamente la facultad de sentir de la fauna. En resumen, en palabras de Giménez-Candela, es un recurso para mejorar los grados de protección animal hacia futuro:

¹⁶⁹ Para López (2020, p. 110), el reconocimiento civil de la sintiencia animal implica la necesidad de armonizar todos los contratos de materia civil para así garantizar la protección animal constitucional. A modo de ejemplo menciona la posibilidad de que existan “contratos de contraventa de un ser sintiente” [sic], el cual debe tener especificaciones y cláusulas que armonicen los dos conceptos: la posibilidad de apropiarse de un animal y el deber de reconocer la sintiencia de este último.

La sintiencia viene a ser un recurso universal, invocado para mejorar la protección animal o, incluso para justificarla. Es, por lo demás, un elemento fácil de reconocer a nivel social y ha servido y sirve como argumento para concienciar a la sociedad de que los animales “son como nosotros” y hay que “tratarlos, por lo menos, como a nosotros”. Incluso esta simplificación de la sintiencia, parece estar detrás de las afirmaciones rotundas de que los “animales-no-son-cosas”. En el fondo, un hermanamiento hombre-animal, que, aunque no desarrolle muy bien qué implicaciones tiene, se acepta y se difunde con gran facilidad. Una suerte de animalismo democrático, que fluye con facilidad hoy en día e impulsa felizmente los movimientos sociales en apoyo de los cambios jurídicos en favor de los animales (Giménez-Candela, 2021, p. 12).

De esta manera la sintiencia se convierte en un elemento primario normativo que orienta el tratamiento que brindan las diferentes áreas del ordenamiento a los animales. A pesar de que por sí solo no permite materializar el principio constitucional de prohibición del maltrato animal, dado que este último se da mediante la adopción de medidas concretas y específicas que regularicen la actividad humana en su interacción con la fauna, sí promueve que tal regularización se efectúe (Corte Constitucional, C-467 de 2016). Incluso permite que se busque la adopción de instrumentos más garantistas o que expresamente prohíban prácticas arraigadas en ciertos espacios culturales, como la tauromaquia. Ejemplo de esto último es la iniciativa legislativa radicada en el 2019, a través de la cual se buscaba expedir un Código Nacional de Protección y Bienestar Animal con más de 251 artículos¹⁷⁰ —algo que nunca se había visto en la historia legislativa del país—.

Precisamente uno de los primeros pasos de regulación de actividad humana y su relación con los animales fue la desarrollada a través de la misma la Ley 1774 de 2016, dado que definió principios que remodelan el contrato social clásico, modificó algunos apartados del Estatuto Nacional de Protección Animal que resultaban ineficaces y creó la categorización penal del maltrato animal dentro del ordenamiento colombiano. Este último aspecto, que se estudiará más adelante porque generó efectos en la protección de la fauna desde la sede administrativa, sirve como ejemplo para dar cuenta de algo que no se podría haber considerado en el pasado: el uso del derecho penal para la protección de los animales, incluso a pesar de que este es entendido como una última ratio¹⁷¹.

En conclusión, la sintiencia es un elemento que permite al ordenamiento jurídico un aspecto concreto: el cambio a partir de la redefinición de las relaciones entre seres humanos y animales. Este aspecto normativo efectúa una ruptura inicial del paradigma antropocentrista hacia uno biocentrista en el que se reconoce que las fronteras que han separado a las diferentes especies

¹⁷⁰ Esta iniciativa fue finalmente archivada el 23 de junio de 2020 de conformidad con lo dispuesto por el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. Sin embargo, nuevamente fue radicada en Cámara de Representantes el 20 de julio de 2022 (Congreso Visible, 2022).

¹⁷¹ Según este principio el derecho penal es el último instrumento al que la sociedad debe recurrir para proteger bienes jurídicos (Rodríguez R. C., 2008). Tal aspecto es clave para comprender los efectos del reconocimiento de la sintiencia en nuestro ordenamiento, pues se usó como consideración ontológica para resaltar la procedencia de la protección de la fauna por parte del campo del derecho que en principio solo sanciona las infracciones más graves. A pesar de ello, vale resaltar que la decisión de inclusión penal se debió en gran parte a la ineficacia administrativa para prevenir el maltrato animal, marcada por la falta de aplicación de la Ley 84 de 1989 por parte de las autoridades con competencias para sancionar.

son bastante tenues, dado los avances científicos efectuados en los últimos tiempos (Angarita, 2018). En otras palabras, se pasa de una tradición jurídica clásica hacia una en la que las modificaciones conceptuales se efectúan de forma dinámica. Este último aspecto es precisamente lo que se estudiará a continuación, previo a entrar de lleno en los cambios hechos en el Estatuto.

3.3. Los principios de protección animal y el florecimiento: un elemento de cambio.

La positivización de la sintiencia animal fue un cambio normativo relevante que equiparó, en cierto grado, el ordenamiento colombiano a la tradición contemporánea europea. No obstante, no es el único que resulta relevante en cuanto a la contraposición de las visiones clásicas sobre la fauna. Es decir, la norma estudiada contiene otros elementos dispositivos que son, por lo menos, igual de importantes. Al respecto y con el propósito de entender de forma apropiada las características de la Ley 1774 de 2016, se puede destacar la inclusión de un alcance específico del principio de bienestar animal.

El artículo tercero de la norma definió tres principios que componen una delimitación axiológica y de responsabilidades entre el ser humano y los animales: la protección, la solidaridad y el bienestar. La protección implica que el trato se base en el respeto, la compasión y el cuidado, por lo que se debe prevenir el sufrimiento y erradicar cualquier forma de abuso, maltrato o violencia. La solidaridad por otra parte genera que el Estado y la sociedad sean corresponsables en la obligación de asistir y protegerlos con acciones cuando esté en peligro su vida o salud. Finalmente el bienestar establece que en el cuidado de los animales, los responsables de ellos —por lo que aplica a los domésticos— tienen unas responsabilidades mínimas. Este último principio representa el objeto de análisis del presente subcapítulo.

La identificación de responsabilidades de las personas para con los animales no es nueva. El Estatuto en el año 1989 ya había definido expresamente este tipo de aspectos, los cuales coinciden en gran medida con los de la Ley 1774 de 2016. No obstante, uno en específico resulta singular porque fractura —o por lo menos lo intenta— el sistema normativo bienestarista clásico. La identificación de este elemento diferenciador se puede observar de forma clara a través de la siguiente tabla:

Tabla 7.

Principios en la Ley 84 de 1989 y la Ley 1774 de 2016: equivalencias.

Ley 84 de 1989	Ley 1774 de 2016
<p>Toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal. Igualmente debe denunciar todo acto de crueldad cometido por terceros de que tenga conocimiento.</p>	<p>El Estado y la sociedad tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de los que se tenga conocimiento.</p>

Mantener el animal en condiciones locativas apropiadas en cuanto a movilidad, luminosidad, aireación, aseo e higiene.	Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés.
Suministrarle bebida, alimento en cantidad y calidad suficientes, así como medicinas y los cuidados necesarios para asegurar su salud, bienestar y para evitarle daño, enfermedad o muerte.	Que no sufran hambre ni sed y que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido.
Suministrarle abrigo apropiado contra la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran.	Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor.
<i>No hay equivalencia.</i>	Que puedan manifestar su comportamiento natural.

Nota. La tabla establece un paralelo entre las semejanzas de las responsabilidades para con los animales establecidas en la Ley 84 de 1989 y la Ley 1774 de 2016.

Del análisis de esta tabla es posible concluir que el Estatuto centró los principios de responsabilidad animal en evitar únicamente el dolor de estos. Para ello limitaba su atención en el deber de denunciar actos de crueldad o en que las personas responsables garantizaran unos mínimos, como medicina, comida o un lugar apropiado para vivir, pues tales elementos permiten que los animales estén menos expuestos a afectaciones en su integridad y salud, lo que permite un menor grado de dolor. La Ley 1774 de 2016, por otra parte, además de definir principios similares, dio un paso agigantado en el reconocimiento de la complejidad animal: la manifestación de su comportamiento natural.

La manifestación del comportamiento natural puede parecer simple, pero es un reconocimiento jurídico de la complejidad de los animales no humanos, dado que se acepta que su vida va más allá de su capacidad de sentir dolor. Diferentes estudios científicos recientes han permitido dejar atrás el pensamiento de que las aves, los primates o algunos insectos son seres “sin cerebro” o que no procesan la información de su alrededor de forma aproximada a los seres humanos. Hay una certeza sobre que la complejidad animal no solo está en la morfología y en la fisiología, sino también en la cognición y la conducta (Bustamante J. V., 2022). Bustamante (2022) señala, a modo de ejemplo, que los peces poseen memoria y los pájaros fabrican herramientas. Incluso estos últimos eran considerados antes como seres con poca inteligencia, pero tal aspecto ha sido refutado porque se ha revelado que tienen un conocimiento bastante complejo sobre su entorno social.

En tal sentido, la obligación de garantizar que los animales manifiesten su comportamiento natural va en consonancia con la teoría ya referida previamente de Martha Nussbaum sobre la filosofía inclusiva de la capacidad. Esta teoría busca potenciar el desarrollo de los seres y su dignidad a partir de sus atributos, condiciones, conocimiento y posibilidades de desarrollo, es decir, de lo que son realmente *capaces* de hacer, lo cual debe ser garantizado por los Estados en el marco de la justicia social (Roa, 2018, p. 198). Nussbaum defiende que a los animales se les debe dar la oportunidad de este desarrollo, pues tienen dignidad en cuanto a que los seres

humanos son criaturas donde la humanidad y la animalidad se mezclan. Concretamente a este desarrollo se le otorga la categoría teórica de “*floreCIMIENTO*”, que en palabras de la escritora implica lo siguiente:

Su intuición moral básica¹⁷² se relaciona con la dignidad de una forma de vida que posee capacidades y necesidades profundas (...) este enfoque ha insistido hasta el momento en el desaprovechamiento y la tragedia que supone que una criatura viva dotada de una capacidad innata o ‘básica’ para ciertas funciones valoradas como importantes y buenas no tenga nunca la oportunidad de realizarlas. Cuando no se facilita educación a las mujeres, cuando no se promueve una sanidad adecuada, cuando no se hacen extensivas las libertades de expresión y conciencia a todos los ciudadanos, podemos decir que se está provocando una muerte prematura: la muerte de una forma de florecimiento que ha sido juzgada merecedora de respeto y admiración (Nussbaum, 2007, p. 342).

De esta manera el *floreCIMIENTO* es entendido como la oportunidad que tiene una vida de actualizar sus capacidades e intereses, para así obtener una vida plena y satisfactoria. En consecuencia, a partir de esta visión de justicia no solo se presenta como relevante el evitar el sufrimiento y buscar el bienestar intrínseco de los animales —bienestarismo—, sino que se reprocha moralmente las acciones que impidan, a una criatura viva dotada de ciertas capacidades y funciones en el mundo, el no poder realizarlas. Esto se entiende como una muerte prematura que va más allá de connotaciones físicas, pues se trata de la muerte de un tipo de florecimiento.

Ahora, si bien la Ley 1774 de 2016 estableció el desarrollo o el *floreCIMIENTO* como una obligación a cargo de los responsables de animales domésticos, no hay ninguna disposición que desarrolle tal visión. De allí que se haya dicho que la relación de este aspecto como un principio de bienestar solo intentó superar el aspecto bienestarista clásico de la legislación colombiana, pues este último es el que abarca la totalidad de las normas de protección animal. En gran parte esto se debe a que la intención principal del legislador no era cambiar el modelo de protección, sino que se centró su atención en garantizar la efectividad del que ya estaba presente. No obstante, la definición de este componente axiológico sobre el desarrollo del comportamiento puede servir como punto de partida para que se produzca el referido cambio de visión en el ordenamiento. Es decir, tendría cierto grado de similitud funcional respecto a la categorización de sintiencia, desarrollada en el subcapítulo anterior.

En caso de que en el futuro se llegue a optar por la visión de las capacidades y la noción de justicia, esto representará un gran reto para el legislador. No solo por la modificación en sí, sino porque el florecimiento generaría la necesidad de establecer grados en la oportunidad de actualizar las capacidades. Por ejemplo, este sería mucho mayor en los animales silvestres que en los domésticos, como los perros o los gatos, quienes han evolucionado a través del tiempo en simbiosis con los seres humanos (Nussbaum, 2007, p. 370). Estos últimos tipos de animales, debido a su calidad, no hacen parte de la cadena trófica, por lo que si llegan a cazar algún tipo de fauna se puede generar un daño al ecosistema (Gómez L. M., 2019). Es decir, pese a que se

¹⁷² Haciendo referencia a los animales no humanos.

podría considerar que el *florecimiento* de un gato implicaría el dejarlo cazar libremente, pues hace parte de su naturaleza, tal apreciación no es correcta porque: (i) no es una actividad que sea necesaria para que él obtenga una vida feliz y plena y (ii) tal acción limita precisamente el *florecimiento* de otras especies y de un ecosistema del que hacen parte muchos más animales. Este solo sería uno de los retos —entre muchos— que se tendrían que afrontar en caso de que llegue a suceder tal cambio de visión.

En resumen, la positivización del principio de bienestar animal sobre la manifestación del comportamiento natural generó un hito normativo, dado que fue la primera disposición en hacer mención, de forma tácita, a la teoría del florecimiento encabezada por Martha Nussbaum. Sin embargo, al no contar con ningún tipo de desarrollo normativo, tendría la misma finalidad que el reconocimiento de la sintiencia en los animales: motivar cambios legales hacia el futuro en la relación entre los seres humanos y los animales. En todo caso, es rescatable este principio porque se observa claramente cómo la Ley 1774 de 2016 intenta establecer lineamientos e ideas que no hacían parte del debate en 1989, cuando fue expedido el Estatuto de Protección Animal. Lineamientos que a fin de cuentas buscan ampliar el grado de consideración hacia la complejidad de la fauna y sus implicaciones en la vida de los seres humanos.

3.4. La tipificación del maltrato animal: simbología, ineficacia y competencias.

Uno de los cambios más relevantes, por lo menos teniendo en cuenta la tradición jurídica colombiana, fue la tipificación del maltrato animal en el campo del derecho penal. En tal medida, este fenómeno se convirtió en un delito independiente. Esto sucedió a pesar del concepto negativo del Consejo Superior de Política Criminal¹⁷³, en donde se indicaba la inconveniencia de elevar al rango penal tal conducta. Este órgano argumentó que se debía aplicar el principio de la mínima intervención penal —última ratio—, es decir, evitar el derecho penal cuando los demás medios de control jurídico fallan, tal como sucedía con la Ley 84 de 1989. Además destacaba que no había argumentos fuertes que justificaran que la labor de los fiscales y jueces dentro de un proceso judicial iba a ser más efectiva que el papel de las autoridades administrativas y sus prerrogativas (Roa, 2018), las cuales hacen que los procedimientos cuenten con cierta celeridad.

En la exposición de motivos se señaló, respecto de la creación del delito, que se daba con el fin de propender por la educación de la sociedad en una ética de la no violencia hacia los seres vivos, dado que el Estatuto Nacional de Protección adolecía de falta de ejecución (Congreso de la República, 2014). Estas razones legislativas han sido objeto de profundas críticas por parte de autores, quienes señalan que la construcción del maltrato animal como delito se generó haciendo uso del derecho penal como método simbólico. Es decir, se legisló simbólicamente porque lo que se buscaba era generar un consenso en la opinión pública a través del aprovechamiento del derecho penal, para así acreditar entre los ciudadanos una imagen de capacidad y eficiencia por

¹⁷³ El Decreto 2055 de 2014 señala que el Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal. Por ello dentro de sus funciones tiene la de emitir concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo, que se encuentren en etapa de diseño, y antes de su trámite en el Congreso de la República, que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal.

parte del Estado, además de intentar apaciguar sentimientos negativos por parte del sector animalista (Gutiérrez, 2019), quienes son un elemento político relevante en la actualidad.

En definitiva, todo parte de la ineficacia estudiada en el capítulo anterior respecto a la Ley 84 de 1989. Dado que esta última es la razón para la introducción del derecho penal, la creación del delito de maltrato animal produjo grandes cambios en su componente dispositivo, sobre todo en las competencias sancionatorias. Esto se observa claramente al analizar la forma en la que fue estructurado en delito:

El que, por cualquier medio o procedimiento maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado, causándole la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física, incurrirá en pena de prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses, e inhabilidad especial de uno (1) a tres (3) años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales y multa de cinco (5) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales legales vigentes (Ley 599 de 2020, art. 339A).

Del articulado se puede destacar que desde la expedición de la Ley 1774 de 2016 hubo un traslado de competencias en los casos de maltrato animal en donde se produce la muerte y en los que existan afectaciones graves a la salud o integridad física de la fauna¹⁷⁴. Esto último considerando que las autoridades administrativas, en virtud de las conductas constitutivas de maltrato señaladas en el Estatuto, tenían competencia plena para el conocimiento de actos en los que se producía la muerte a los animales¹⁷⁵. Sin embargo, con la materialización del tipo penal de maltrato, estos comportamientos pasaron a ser conocidos por los jueces penales. Tal traslado es claro de determinar en los casos en los que se produce la muerte, pero no es así en el evento de las afectaciones graves a la salud o integridad, pues tal apartado del artículo se trata de una expresión indeterminada que convierte al tipo penal en uno de categoría abierta.

Los tipos penales abiertos han sido definidos como aquellos en los que el contenido y el alcance de los elementos constitutivos de la conducta punible tienen cierto grado de indeterminación, derivado del hecho de que no se plasma en ellos una descripción perfecta o expresa de la conducta. Se diferencian de los tipos penales en blanco en que su grado de indeterminación no se supera con la remisión a otros elementos normativos, sino a través del ejercicio de la actividad interpretativa a cargo de la autoridad competente (Corte Constitucional, C-297 de 2016). En este tipo de casos la autoridad guarda cierta discrecionalidad en la interpretación de los términos utilizados por el legislador, por lo que la descripción de la conducta puede generar conflictos de competencia para el conocimiento de asuntos particulares. Esto último sucede sobre todo cuando

¹⁷⁴ Artículo 4 de la Ley 1774 de 2016: “El artículo 10 de la Ley 84 de 1989 quedará así: Artículo 10. Los actos dañinos y de crueldad contra los animales descritos en la presente ley que no causen la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física de conformidad con lo establecido en el Título XI-A del Código Penal, serán sancionados con multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

¹⁷⁵ Artículo 6 de la Ley 84 de 1989: “El que cause daño a un animal o realice cualquiera de las conductas consideradas como crueles para con los mismos por esta Ley, será sancionado con la pena prevista para cada caso. Se presumen hechos dañinos y actos de crueldad los siguientes: (...) b) Causar la muerte innecesaria o daño grave a un animal obrando por motivo abyecto o fútil. (...) d) Causar la muerte inevitable o necesaria a un animal con procedimientos que originen sufrimiento o que prolonguen su agonía (...).”

se trata de un mismo supuesto de hecho del que pueden conocer dos autoridades —como es el caso del maltrato animal, que es tanto delito como contravención administrativo-policiva—.

A pesar de que en un principio podría parecer que la inmersión de la jurisdicción provocaría una disminución en los casos que conocen las autoridades administrativas, y por tanto afectaría positivamente en el grado de efectividad de sus facultades sancionatorias, tal fin buscado por el legislador presenta dificultades. El campo de aplicación de la Ley 84 de 1989 a lo largo del tiempo presentó diferentes problemas por factores competenciales. Si la Ley 1774 buscaba corregir los errores del Estatuto con el fin de convertirlo en una norma que fuera aplicada por parte de los obligados —ciudadanos y Estado—, debía buscar claridad en el ejercicio de las competencias y no lo contrario. En un camino que se ha caracterizado por obstáculos teóricos que han servido de excusa para que las autoridades obvien sus obligaciones, no es apropiado seguir generando barreras que hagan difícil el conocimiento de los asuntos por maltrato animal.

La Corte Constitucional en la sentencia C-041 de 2017 analizó la expresión “menoscaben gravemente” y entregó algunos criterios interpretativos que brindaron cierto grado de claridad a la interpretación que deben realizar las autoridades competentes. Al respecto señaló que las lesiones profundas constituyen un menoscabo grave, es decir, es cuando el acto de maltrato supone una intervención en la salud o integridad con un *impacto significativo en las funciones vitales del animal*. Únicamente con fundamento en lo severo que es la injerencia en tales funciones vitales, la autoridad deberá determinar para cada caso en concreto si se trata de un menoscabo grave de salud. Además, para ello se tendrá que considerar la naturaleza o características del animal. Esto último porque se considera que un mismo acto de maltrato puede no tener la misma relevancia tratándose de diferentes tipos de animales vertebrados.

Este último criterio no elimina la indeterminación, tal como lo reconoce la Corte Constitucional en su sentencia, por lo que generó otro elemento de interpretación: la remisión a los comportamientos contenidos en el artículo 6º de la Ley 84 de 1989. Para ello definió que del listado del articulado hay seis comportamientos que siempre comprenderán el tipo penal por menoscabar gravemente la salud o la integridad física del animal:

Si bien no todos los actos de crueldad suponen al mismo tiempo un “menoscabo grave” de la salud o la integridad, es correcto concluir que quedan comprendidos por dicha descripción los que supongan (i) herir a un animal por golpe, quemadura, cortada o punzada o con arma de fuego —literal a—, (ii) remover, destruir, mutilar o alterar cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo, sin que medie razón técnica, científica, zooprofiláctica, estética o se ejecute por piedad para con el mismo —literal —, (iii) “pelar” o “desplumar” animales vivos —literal k—, (iv) recargar de trabajo a un animal a tal punto que como consecuencia del exceso o esfuerzo superior a su capacidad o resistencia se le cause agotamiento o extenuación manifiesta —literal m—, (v) envenenar o intoxicar a un animal, usando para ello cualquier sustancia venenosa, tóxica, de carácter líquido, sólido, o gaseoso, volátil, mineral u orgánico —literal o— y (vi) hacer con bisturí, aguja o cualquier otro medio susceptible de causar daño o sufrimiento prácticas de destreza manual o practicar la vivisección con fines que no sean científicamente demostrables y en lugares o por personas que no estén debidamente autorizadas para ello —literal s— (Corte Constitucional, C-041 de 2017).

Es decir que estos comportamientos, a pesar de estar referenciados en el Estatuto de Protección no los conocen las autoridades administrativas, sino los jueces penales en todos los casos. No obstante, este criterio sobre los comportamientos del Estatuto no implica que los otros establecidos en el mismo artículo no puedan finalmente afectar gravemente la integridad de un animal. Por ejemplo, el usar animales cautivos como blanco de tiro para causarles daño —literal i—, el sepultar o ahogarlos —literales p y r— y el arrollar fauna de forma intencional —literal z—, pueden claramente enmarcarse en la tipicidad definida para el delito de maltrato. Ello dependerá finalmente del análisis que haga la autoridad competente para cada caso en concreto, tal como lo establece la Corte Constitucional. En otras palabras, el listado de seis comportamientos citados únicamente implica que cuando se materialicen, sin importar de qué animal vertebrado sufre el daño, siempre serán comportamientos típicos penales, por lo que el competente será el juez y no las autoridades administrativas.

Los criterios que intentan superar la indeterminación se vuelven algo complejos porque la Corte Constitucional establece que estos¹⁷⁶ no son los únicos elementos que permiten realizar una correcta “*mediana diligencia hermenéutica*”¹⁷⁷. Por ello define que para precisar correctamente si una actuación puede menoscabar gravemente la integridad de un animal, la autoridad también podrá acudir a los demás significados del Estatuto de Protección Animal, al Código Penal —dado que sus disposiciones utilizan la expresión gravemente¹⁷⁸—, a las decisiones de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y a la jurisprudencia que sobre el tema haya dictado la Corte Constitucional. En consecuencia, existen diferentes elementos de interpretación que pueden ser usados por las autoridades competentes para definir si son competentes o no en el conocimiento de un caso de maltrato animal.

Lo anterior permite concluir que si bien existen diferentes criterios que buscan “limitar” el alcance de la expresión indeterminada del delito de maltrato animal, las autoridades siguen teniendo un amplio espectro de interpretación. Tal aspecto, como se refirió previamente, resulta negativo teniendo en cuenta el contexto de aplicación de la Ley 84 de 1989 desde el momento de su expedición. El Estatuto era una norma a la que afectó el fenómeno del *desuetudo*, es decir, que en términos prácticos perdió su vigencia no por su derogación, sino por su inobservancia (Picazo, 1990, p. 42). Si se intentaba que el Estatuto recuperara su eficacia, las disposiciones modificatorias de este debían ofrecer certeza y evitar indeterminaciones. No obstante, ocurrió lo contrario con la Ley 1774 y su delimitación de competencias a partir del concepto de “gravedad”.

Durante la vigencia del Estatuto las autoridades administrativas competentes contaron con diferentes justificaciones para no abordar los casos de maltrato animal. Por ejemplo, la pérdida

¹⁷⁶ Que el acto de maltrato suponga una intervención en la salud o integridad con un impacto significativo en las funciones vitales del animal y la posibilidad de acudir a la Ley 84 de 1989.

¹⁷⁷ Se refiere a la actividad que se da para superar la indeterminación normativa a través de una actividad interpretativa ordinaria de un destinatario “promedio” del tipo penal”, de modo que con una mediana diligencia hermenéutica sea posible precisar el alcance de la prohibición, que en este caso es el de menoscabar gravemente la salud o integridad del animal.

¹⁷⁸ Tipos penales de genocidio (art. 101 del Código Penal), destrucción del medio ambiente (art. 164), daños en los recursos naturales (art. 331), invasión de áreas de especial importancia ecológica (art. 337) o explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales (art. 338).

de una segunda instancia, la cual era necesaria para que el procedimiento sancionatorio se pudiera realizar, dado que los gobernadores no podían ser considerados como superiores jerárquicos de los alcaldes. En igual sentido se destaca la interpretación que se dio del artículo 16 de la Ley 288 de 1995¹⁷⁹, en el que se consideró que la competencia para las contravenciones de maltrato fue trasladada a los jueces penales. A pesar de que estos dos aspectos fueron objeto de corrección con la expedición de la Ley 1774, la misma norma entregó un elemento mediante el cual las autoridades —que se caracterizaron durante mucho tiempo por no ejercer sus obligaciones sancionatorias— pueden encontrar una excusa en el conocimiento: la gravedad como concepto indeterminado, que a pesar de los criterios fijados por la Corte Constitucional sigue siendo un elemento en el que se presenta alta discrecionalidad interpretativa.

Es claro que el maltrato animal se trata de un fenómeno complejo, en el que distintas actuaciones pueden materializarlo, por lo que es difícil establecer unas acciones específicas que dividan los campos de acción penal y contravencional. Sin embargo, el legislador podría haber optado por una mejor técnica legislativa, la cual evitara el uso de los tipos penales abiertos. Esto se podría haber dado a través de una limitación de competencias que partiera de las acciones que causen la muerte de los animales. De este modo: (i) la identificación del conocimiento de un caso es notorio y no está sujeto a interpretaciones discrecionales de las autoridades; (ii) los números de eventos que conocerían los jueces penales se reduciría; y (iii) se justificaría plenamente la inmersión del área penal en los casos de maltrato penal, el cual debe ser un instrumento de última ratio en el que se juzgan las acciones más lesivas a la vida e integridad de tales seres sintientes. No obstante, como ocurre en los casos de uso simbólico del derecho penal, se optó por un método en el que la conducta objeto de incriminación es difusa y de difícil concreción (Gutiérrez, 2019).

En resumen, se observa que la Ley 1774 de 2016 provocó un traslado de competencias en los casos de maltrato animal al crear un campo de acción penal. A pesar de ello, la barrera fijada entre la contravención y delito no resulta clara por el uso de un tipo abierto, el cual genera un grado de indeterminación que debe ser superado a través de la interpretación. En esta actividad hermenéutica la autoridad tiene un grado considerable de discrecionalidad, por lo que se puede convertir fácilmente en una justificación para alegar el desconocimiento de un caso particular, en especial por parte de las autoridades administrativas. Este aspecto incide directamente en el grado de aplicación del Estatuto, pues el fenómeno de su desuso no se puede solventar con disposiciones que no delimitan claramente las competencias, dado que a lo largo del tiempo se ha observado que las autoridades no han ejercido sus prerrogativas sancionatorias a partir de diferentes excusas.

3.5. El procedimiento sancionatorio por maltrato animal: dos interpretaciones.

¹⁷⁹ “De las contravenciones especiales de que trata esta Ley, de las demás previstas en la Ley 23 de 1991 y de todas aquellas sancionadas con pena de arresto por la Ley 30 de 1986 y normas complementarias, conocerán en primera instancia los jueces penales o promiscuos municipales del lugar donde se cometió el hecho, o en su defecto, los del municipio más cercano al mismo (...)”.

Así como se identificó en el anterior capítulo de la investigación, uno de los elementos que incidieron en el grado de aplicación del Estatuto de Protección fue el procedimiento establecido en esta norma para la sanción de las contravenciones por maltrato animal. Dada la particularidad del fenómeno, el Estatuto construyó un procedimiento propio aplicable a él, diferenciándolo claramente del establecido en el Decreto Ley 1355 de 1970 para algunas contravenciones de policía. Lo anterior teniendo en cuenta que el legislador consideró apropiado tener como referencia el procedimiento dispuesto en el Decreto 522 de 1971 para algunas contravenciones especiales, el cual tenía una naturaleza jurídica de *derecho penal de policía*, pues permitía que las autoridades pudieran dictar autos¹⁸⁰, providencias¹⁸¹ y proferir sentencias¹⁸². No obstante, la mayoría de estas facultades se perdieron después de la entrada en vigencia del régimen constitucional de 1991, por lo que el procedimiento del Estatuto no se aplicaba y no existían sanciones efectivas.

A pesar de la relevancia del tema, el legislador en la exposición de motivos no hizo ningún tipo de consideración sobre los efectos del procedimiento en el grado de aplicación de la Ley 84 de 1989. Al momento de señalar los errores de esta última norma se centró solo en tres aspectos: (i) el monto de las sanciones, el cual era insignificante porque su construcción normativa se dio en términos de pesos y no en salarios mínimos mensuales; (ii) la imposibilidad de imponer penas de arresto por parte de autoridades administrativas; y (iii) el problema de la competencia para adelantar los procesos, dado que se había perdido el grado de jerarquía que existía entre las autoridades. Esto incidió de forma relevante en el apartado dispositivo de la Ley 1774 que modificó expresamente la Ley 84.

Al referirse sobre la competencia y el procedimiento, la Ley 1774 en su artículo 7º eliminó la referencia a la segunda instancia e incluyó un elemento nuevo sobre la colaboración armónica que le deben brindar diferentes entidades a las alcaldías e inspectores de policía de los distritos y municipios —competentes para sancionar—. Lo anterior del siguiente modo:

ARTÍCULO 7o. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO. El artículo 46 de la Ley 84 de 1989 quedará así: Artículo 46. Corresponde a los alcaldes, a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Capital de Bogotá a los inspectores de policía, conocer de las contravenciones de que trata la presente ley. Para el cumplimiento de los fines del Estado y el objeto de la presente ley, las alcaldías e inspecciones contarán con la colaboración armónica de las siguientes entidades, quienes además pondrán a disposición los medios y/o recursos que sean necesarios en los términos previstos en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y en la Ley 1333 del 2009: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

¹⁸⁰ Artículos 75, 76, 77, 78, 79, 83, 86, 90, 97 y 100 del Decreto 522 de 1971.

¹⁸¹ Artículo 80 del Decreto 522 de 1971.

¹⁸² Artículo 93 y 94 del Decreto 522 de 1971.

De esta manera, se observa que se brindó claridad respecto a la competencia que le asiste a los alcaldes e inspectores, al suprimir la mención expresa de una segunda instancia en una autoridad de la que no se predica jerarquía. Sin embargo, no se realizó ningún tipo de modificación respecto a las etapas del procedimiento del Estatuto, establecido desde el artículo 47 hasta el 58, los cuales contienen notorias características penales, por ejemplo: la declaración de la persona ausente como “reo ausente”¹⁸³, la mención constante de “sindicado” o “indagatoria”¹⁸⁴ y la aplicación de las normas previstas en el Código Penal y Código de Procedimiento Penal¹⁸⁵. En definitiva, la Ley 1774 de 2016 no atendió este problema de aplicación de la norma, dado que las autoridades administrativas actualmente no aplican un *derecho policivo penal* con características jurisdiccionales, sino uno *puramente administrativo* en el que no existen tantas exigencias —en comparación con el penal— para declarar la responsabilidad en una conducta.

Tal falta de atención a la problemática no se debe a que legislador optó por que otra norma solventara el tema del procedimiento sancionatorio, como el Código Nacional de Policía —actualmente denominado Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana—, el cual actualizó y fijó las competencias y procedimientos de policía. Esto es claro, considerando que la Ley 1774 de 2016 fue expedida antes de la Ley 1801 de 2016¹⁸⁶, por lo que no podía prever los efectos de una norma futura en el Estatuto de Protección Animal. Es decir que el aspecto procedimental fue algo que obvió simplemente el legislador, al centrarse en la problemática del monto de las sanciones y la introducción del maltrato como delito autónomo. Esto no resulta extraño, pues el procedimiento contenido en el Estatuto no ha sido un objeto de estudio profundo en el plano investigativo, por lo que nunca ha tenido los focos de atención. Ahora, teniendo en cuenta esta situación y dada la naturaleza de la Ley 1801 de 2016, es necesario analizar si esta última norma modificó expresa o tácitamente el procedimiento en cuestión.

3.5.1. Una interpretación exegética: la continuación del problema.

La Ley 1801 de 2016 se estructuró con el objetivo de definir las condiciones de convivencia en el territorio nacional, para así propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas. Esta convivencia es entendida como la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico¹⁸⁷. Con el objeto de preservarla, el Código señala que quienes incurran en comportamientos¹⁸⁸ que la afecten serán objeto de medidas correctivas, las cuales son sanciones impuestas por las autoridades de policía con el objeto de disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la mencionada convivencia. Para poder imponer estas

¹⁸³ Artículo 47 de la Ley 84 de 1989.

¹⁸⁴ Artículo 47 de la Ley 84 de 1989.

¹⁸⁵ Artículo 56 de la Ley 84 de 1989.

¹⁸⁶ Norma que expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

¹⁸⁷ Artículo 5 de la Ley 1801 de 2016.

¹⁸⁸ A lo largo de la norma se clasifican los comportamientos atendiendo al elemento de la convivencia que se pretende proteger. A modo de ejemplo se mencionan comportamientos contrarios a: la vida e integridad de las personas —art. 27 y siguientes—, la tranquilidad y las relaciones respetuosas —art. 31 y siguientes—, la posesión y la tenencia —art. 76 y siguientes—, la actividad económica —art. 83 y siguientes—, el ambiente —art. 96 y siguientes—, la salud pública —art. 109 y siguientes—, el patrimonio cultural —art. 112 y siguientes—, la relación con los animales —art. 116 y siguientes—, entre otros.

sanciones, la norma construye un Proceso Único de Policía, el cual aplica de forma exclusiva para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de policía, en ejercicio de su función y actividad¹⁸⁹. Sin embargo, el problema jurídico esencial que se debe responder es: ¿aplica también para las contravenciones estipuladas en el Estatuto?

La mencionada pregunta no tiene una respuesta fácil. El Proceso Único de Policía fue diseñado de modo que tuviera dos tipos de procedimientos: el proceso verbal inmediato y el proceso verbal abreviado. En el primero se tramitan los comportamientos contrarios a la convivencia que sean de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de Policía y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía. Dado que la competencia sancionatoria en materia administrativa para el maltrato animal no se encuentra en ninguna de estas autoridades, tal proceso no será objeto de estudio. Por el contrario, la atención se debe centrar en el otro tipo, el proceso verbal abreviado, dado que a través de este se conocen algunos comportamientos que son de competencia de los Inspectores de Policía y los alcaldes, quienes sí son competentes según el Estatuto y la Ley 1774 de 2016.

El proceso verbal abreviado se encuentra definido en el artículo 223 del CNSCC¹⁹⁰ y en él se señala que a través de este se tramitan los comportamientos “*contrarios a la convivencia*” que sean de competencia de los Inspectores y alcaldes. Respecto a los primeros, estos conocen de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación¹⁹¹. Por otro lado, los alcaldes conocen en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de bajamar y los recursos de apelación que se presenten ante las decisiones de los Inspectores de Policía, en caso de que no exista otra autoridad especial de policía en el municipio o distrito¹⁹². De esto se puede concluir, *a priori*, que la expresión “*contrarios a la convivencia*” se refiere únicamente a los comportamientos establecidos en el Código, pues la clasificación utilizada¹⁹³ es la que se encuentra en esta norma, por lo que los comportamientos del Estatuto estarían excluidos.

Además, vale señalar que si bien este CNSCC contiene un título específico de comportamientos sobre la relación con los animales, estos son de competencia de la Policía Nacional y las estaciones y subestaciones de Policía, dado que los Inspectores no conocen de ellos por lo definido en el artículo 206 de la norma. No obstante, tales comportamientos¹⁹⁴ son pensados desde el antropocentrismo, es decir que intenta definir cierto número de obligaciones de las personas que tengan a su cargo animales, para que de esta manera su existencia no afecte los intereses de los seres humanos. Contrario a lo que ocurre con el Estatuto y su marco jurídico,

¹⁸⁹ Artículo 214 de la Ley 1801 de 2016.

¹⁹⁰ Abreviación de Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

¹⁹¹ Artículo 206 de la Ley 1801 de 2016.

¹⁹² Artículo 205 de la Ley 1801 de 2016.

¹⁹³ Se refiere a los comportamientos de competencia de los Inspectores de Policía, los cuales son en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación.

¹⁹⁴ Comportamientos que afectan a los animales en general —art. 116—, comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales —art. 124— y comportamientos en la tenencia de caninos de manejo especial que afectan la seguridad de las personas y la convivencia.

que se piensa desde una visión biocéntrica, en la que el animal es objeto de consideración en cuanto a su integridad, por lo que se busca que no exista ningún tipo de acción que pueda considerarse como maltrato. En otras palabras, el Estatuto guarda un grado de autonomía respecto del CNSCC y la definición de sus comportamientos “*contrarios a la convivencia*”. Tal conclusión guarda concordancia con la misma norma en sus artículos 116, 124 y 134, los cuales establecen que los comportamientos definidos allí y las respectivas multas se aplican sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Ley 1774 de 2016 y “demás normas relacionadas con la protección animal y prevención del maltrato a los animales”, como lo es la Ley 84 de 1989.

La autonomía del Estatuto respecto del CNSCC también se desprende, en cierto grado, de las derogatorias que generó este último en las demás normas vigentes contenidas en el ordenamiento jurídico:

Artículo 242. Derogatorias. El presente Código deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto-ley 1355 de 1970, la Ley 1356 de 2009 excepto los artículos 4° y del 218A al 218L; el Decreto número 522 de 1971; la Ley 232 de 1995; el artículo 108 de la Ley 388 de 1997; los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003; artículo 12 numeral 2, artículo 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 35 y 36 del Decreto número 2876 de 1984; artículo 26 y último inciso o párrafo del artículo 10 de la Ley 679 de 2001, en razón a que se aplicará el proceso verbal abreviado establecido en el presente Código; artículos 5°, 6°, 7° y 12 de la Ley 1259 de 2008; Ley 746 de julio 19 de 2002; artículo 24, 29 e inciso final del artículo 31 de la Ley 1335 de 2009; y los artículos 12 y 13 de la Ley 140 de 1994 (Ley 1801 de 2016, art. 242).

Tal como se observa, el CNSCC no realizó ningún tipo de derogatoria expresa de la Ley 84 de 1989, por lo que la creación del Proceso Único de Policía en principio no afectó la vigencia del procedimiento sancionatorio con características penales del Estatuto. Sus efectos se limitaron, entre otros aspectos, a la derogatoria del anterior régimen de policía, contenido en el Decreto Ley 1355 de 1970 y que establecía diferentes contravenciones. En consecuencia, una primera interpretación exegética del CNSCC implicaría concluir que el proceso verbal abreviado que adelantan los inspectores de policía y los alcaldes no aplica para los casos de maltrato animal de la Ley 84 de 1989. Lo anterior considerando que: (i) las contravenciones del Estatuto no se encuentran enmarcados dentro de la clasificación de comportamientos “*contrarios a la convivencia*” del CNSCC; (ii) el CNSCC tiene comportamientos que “afectan a los animales”¹⁹⁵, pero son independientes de los señalados en la Ley 1774 de 2016 y el Estatuto; y (iii) el procedimiento sancionatorio no fue derogado expresamente por el Código.

3.5.2. Una interpretación histórica y teleológica: la respuesta al problema.

¹⁹⁵ Si bien el CNSCC contiene un capítulo denominado “Del respeto y cuidado de los animales”, incluyendo un listado de tres (3) comportamientos que “afectan a los animales en general” en el artículo 116, estos están pensados desde el antropocentrismo. Por ejemplo, uno de ellos es el permitir que en su calidad de propietario, un ser humano permita que su animal deambule sin control en el espacio público, puesto que podría causar incidentes de tránsito y otros problemas. De igual modo otro comportamiento que se sanciona es el de vender o comercializar animales domésticos en vía pública, aunque el mismo literal permite tal actividad en los municipios de menos de cien mil (100.000) habitantes.

A pesar de lo referido anteriormente, una interpretación teleológica¹⁹⁶ e histórica¹⁹⁷ del CNSCC puede arrojar una interpretación diferente a la conclusión mencionada sobre la inaplicación del proceso verbal abreviado. Cuando se expidió el Estatuto de Protección Animal existían dos regímenes de policía: (i) el establecido para las contravenciones especiales en el Decreto 522 de 1971, el cual era un derecho penal policivo con un procedimiento estricto¹⁹⁸ y que influenció en su contenido a la Ley 84 de 1989; y (ii) el definido en el Decreto 1355 de 1970 que establecía diferentes medidas correctivas, pero que no tenía un procedimiento de naturaleza penal, sino que era de medios altamente administrativos¹⁹⁹, puesto que, por ejemplo, la sanción se expresaba a través de resoluciones y no en sentencias, no se utilizaban términos como “sindicado” ni se requería que la autoridad adquiriera un “convencimiento de verdad”²⁰⁰ a pesar de que existiera una aceptación de responsabilidad por parte del infractor contravencional.

Como se identificó en el capítulo en el que fue objeto de estudio el Estatuto, el procedimiento policivo penal fue suprimido del ordenamiento jurídico por la Constitución Política de 1991, dado que este cuerpo normativo fijó que los elementos jurisdiccionales-penales no aplicaban a las contravenciones de policía²⁰¹. Esto se materializó a través de la Ley 23 de 1991 y la Ley 288 de 1995. En la primera se definió que el procedimiento del Decreto 522 de 1971 era derogado en su integridad²⁰². Posteriormente en la segunda se determinó que la competencia de las contravenciones de la mencionada Ley 23 pasarían a ser conocimiento de los jueces penales. En otras palabras, el procedimiento penal de policía —contenido en el Decreto 522 y tomado como referencia en su integridad por la Ley 84 de 1989— perdió vigencia de forma efectiva desde 1991. Por consiguiente, desde tal año solo existe uno de los regímenes de policía identificados: el del Decreto 1355 de 1970, que trata las contravenciones de policía en términos administrativos y no penales.

Debido a este escenario, el procedimiento del Estatuto se constituyó en una *laguna jurídica*, fenómeno que se materializa cuando en el derecho positivo falta una regulación, a pesar de que el orden jurídico la exige (Ortega, 1989). Sin embargo, este caso es bastante particular, puesto que la falta de regulación no es expresa —es decir, no existió una decisión del legislador de no

¹⁹⁶ Las interpretaciones teleológicas consisten en atribuir significado a una norma o a una cláusula atendiendo a la finalidad del precepto o del pacto. El legislador siempre se propone uno o varios fines y las normas son solo el medio para alcanzarlos. En consecuencia, la interpretación que se realice debe tener en cuenta tales fines o propósitos buscados. En otras palabras, se busca el sentido propio de la norma, el cual va más allá del simple texto (Paredes, 2012).

¹⁹⁷ La interpretación histórica estudia los contextos anteriores que puedan influir en el entendimiento actual de las normas (Paredes, 2012).

¹⁹⁸ Artículo 71 y siguientes del Decreto 522 de 1971.

¹⁹⁹ Artículo 228 del Decreto 1355 de 1970: “La imposición de las medidas correctivas a cargo de los alcaldes o inspectores de policía debe hacerse mediante resolución escrita y motivada la que se pronunciará después de oír los descargos del contraventor y examinar las pruebas que éste quisiere aducir durante el interrogatorio celebrado en el despacho del alcalde o el inspector.”

²⁰⁰ Tal aspecto se establece en el artículo 47 de la Ley 84 de 1989.

²⁰¹ Esto se dio a partir del artículo 28 de la Carta, el cual establece que nadie puede ser reducido a prisión ni detenido sino en virtud de mandamiento de autoridad judicial. De igual modo el artículo 116, que establece las autoridades que administran justicia.

²⁰² Artículo 17: “La presente Ley deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial los artículos (...); igualmente deroga la Ley 2 de 1984 en lo que a contravenciones exclusivamente se refiere; y el Capítulo XII del Decreto 522 de 1971 que trata del procedimiento sobre contravenciones especiales, y las demás normas que le sean contrarias.”

regular el tema en particular—, sino que se generó a partir de los efectos tácitos de la expedición de una norma futura. Siendo esta última una de especial relevancia, pues fue la misma Constitución Política como “norma de normas” la que afectó la integridad del procedimiento.

Ante esta situación de indeterminación las autoridades competentes debían aplicar el procedimiento especial del Estatuto de forma diferenciada. Es decir, tenían que respetar los términos fijados para las actuaciones en la norma —debido a que es un procedimiento sancionatorio especial²⁰³—, pero modulando las disposiciones penales al *derecho administrativo de policía*, el cual se iba fijando de forma más clara a partir de la jurisprudencia de las Altas Cortes²⁰⁴. Tal modulación se materializaba a través de la inaplicación de disposiciones del Código de Procedimiento Penal, de las demás figuras penales contenidas en la norma y de las competencias para proferir sentencias²⁰⁵, entre otros aspectos.

Esta falta de determinación del Estatuto vino acompañada de la falta de atención por parte del legislador respecto del procedimiento contenido en la norma. No solo no se intentó su modificación, sino que las normas que de alguna forma podrían haber intervenido en su naturaleza, como las Leyes 23 de 1991, 288 de 1995 y 1774 de 2016, jamás dispusieron la derogatoria expresa del procedimiento señalado en el Estatuto. Esto también sucedió con el CNSCC, que a pesar de formular la creación de un Proceso Único de Policía, aplicable a las autoridades policivas que adelantan procedimientos sancionatorios, no definió tal derogatoria, aunque sí lo hizo de forma íntegra con las disposiciones de los anteriores regímenes de policía, contenidos en los Decretos 1355 de 1970 y 522 de 1971.

Ante esta problemática resulta adecuado resaltar que la derogación, como el acto que se utiliza para eliminar la vigencia de una norma válida que pertenece al ordenamiento jurídico, no solo se puede indicar de forma expresa. El ordenamiento jurídico permite otras dos clases de derogatoria: la tácita y la orgánica. Esta primera se presenta cuando ocurre una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace necesario la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total (Corte Constitucional, C-901 de 2011). Por su parte, la orgánica, que es relevante para el presente caso, es entendida del siguiente modo:

²⁰³ El legislador creó el Estatuto de Protección Animal como normal especial, diferenciándola del régimen policivo administrativo contenido en el Decreto 1355 de 1970. A pesar de que el procedimiento del Estatuto perdió su columna vertebral desde la Carta Política de 1991, tal aspecto no permite una aplicación directa del Decreto 1355, sino que requiere una modulación, es decir: la supresión de las formas del Estatuto que sean incompatibles con el ordenamiento constitucional, permitiendo así la aplicación de los elementos especiales del procedimiento que sean concordantes y, en caso de vacíos, acudir a las normas procedimentales correspondientes que sean de naturaleza similar.

²⁰⁴ Esto se encuentra definido de forma más clara en la Ilustración 4 de la presente investigación, denominada “Cambios a través del tiempo del procedimiento sancionatorio por maltrato animal”.

²⁰⁵ Artículo 58 de la Ley 84 de 1989: “Cuando después de ejecutoriada la sentencia condenatoria, se obtenga prueba plena o completa sobre la falsedad del dictamen, certificado, informe, diligencia, documento o testimonio que hayan servido para sustentar la condena, o cuando el fallador haya sido condenado por cohecho o prevaricato como consecuencia de su actuación dentro del proceso, podrá solicitarse la revisión ante el tribunal superior del respectivo distrito judicial”. En consecuencia y teniendo en cuenta la modulación mencionada, las decisiones sancionatorias por maltrato animal pasaron a tomarse a través de actos administrativos y no mediante sentencias.

Orgánica, refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone “que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; (...) que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva” (Corte Constitucional, C-044 de 2018).

De esta manera, este tipo de derogatoria se presenta cuando el legislador toma la decisión de legislar de forma íntegra un tema en particular, haciendo que las anteriores normas sobre el tema pierdan su vigencia, dada la materialización de una actualización de disposiciones que resultan más adecuadas a las necesidades sociales y jurídicas de la época. Este fenómeno se presenta usualmente en componentes normativos que actualizan normas que se mantenían vigentes durante una cantidad considerable de tiempo. De allí nace precisamente la singularidad de que las nuevas disposiciones sean más “adecuadas” al tiempo actual que se vive. Además de lo anterior, se ha destacado que este tipo de derogatoria puede tener características mixtas — expresa y tácita—, pues el legislador tiene la posibilidad de señalar explícitamente que una regulación queda sin efectos jurídicos o que corresponde al intérprete deducirla después de un análisis sistemático de la norma (Corte Constitucional, C-775 de 2010).

Al analizar la exposición de motivos que dieron a la luz el CNSCC —antes denominado Código Nacional de Policía y Convivencia—, se observa que el motivo de su expedición partió de la necesidad de actualizar el Decreto 1355 de 1970 a los desafíos del siglo XXI. Al igual que sucedía con el Estatuto, el legislador consideraba que el Código de Policía se encontraba agrietado por el irrevocable del paso del tiempo, dado que las sanciones contenidas en él eran totalmente irrisorias y además sus disposiciones se encontraban dispersas a través de diferentes normas (Congreso de la República, 2014). En consecuencia, se consideró que era fundamental el dotar a las autoridades de policía con instrumentos legales adecuados que les permitieran asumir con diligencia su mandato constitucional. Uno de estos instrumentos se trató de la creación de un procedimiento único de policía, el cual se buscaba que rigiera “exclusivamente para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de policía en ejercicio de su función y actividad” (Congreso de la República, 2014, p. 66).

Adicional a lo anterior y un aspecto que había sido mencionado previamente en la interpretación exegética del CNSCC, fue la construcción que se realizó de la norma a partir del concepto de “convivencia”, como bien jurídico que se busca proteger a través de la acción policiva por parte del Estado. Al respecto se señaló que esta abarca la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas y con el ambiente en el marco del ordenamiento jurídico. Por ello se destacó que la positivización de los comportamientos que facultan las competencias sancionatorias de policía son los elementos esenciales para la protección de la convivencia (Congreso de la República, 2014, p. 64). En otras palabras, a través de este nuevo régimen, toda intervención sancionatoria de una autoridad de policía está precedida por la señalización de un comportamiento que se considera contrario a la convivencia.

Este contexto es relevante porque permite entender realmente todos los efectos de la expedición del CNSCC. Esta norma, así como se señaló durante su trámite legislativo, buscaba determinar en un solo cuerpo jurídico la reglamentación del poder, la función²⁰⁶ y actividad de policía, de allí que en principio se denominara “Código Nacional de Policía y Convivencia”. En otras palabras, todas las competencias que ejercieran las autoridades de policía²⁰⁷ tendrían que seguir las disposiciones estipuladas en la norma. Tal aspecto es importante porque las facultades de las autoridades competentes del Estatuto eran —y aún son— un ejercicio de función de policía. No obstante, este último era diferente en su nacimiento, porque implicó también funciones jurisdiccionales y de naturaleza policivo penal, considerando que se formuló jurídicamente con el Decreto 522 de 1971. A pesar de ello, después de la entrada en vigencia del nuevo régimen constitucional, las competencias de los inspectores y alcaldes dentro del Estatuto pasaron a ser netamente policivo-administrativas. En consecuencia, si el CNSCC dispone normativa en materia de función de policía, esta necesariamente afectará en cierto grado al Estatuto.

Una de las principales reglamentaciones que realizó el CNSCC respecto a la función de policía fue la referida creación del Proceso Único. De su nombre se destaca que el legislador buscó que el campo de aplicación del proceso fuera amplio y aplicara en “*todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de policía*” en ejercicio de su función y actividad (Ley 1801 de 2016, art. 214). Dado que los alcaldes y los inspectores —quienes son autoridades de policía— dentro del Estatuto ejercen tal función, el mencionado proceso aplicaría plenamente para su procedimiento. No obstante, el problema surge cuando se observa que el artículo 223 CNSCC señala que el proceso verbal abreviado, de competencia de los alcaldes e inspectores, aplica específicamente para los comportamientos “contrarios a la convivencia”. ¿Que los comportamientos de maltrato animal no se encuentren en el CNSCC, sino en otro cuerpo normativo como la Ley 84 de 1989, implica que estos no pueden ser entendidos como unos que afectan la convivencia?

Pues bien, si se sigue una interpretación exegética para la anterior pregunta, la conclusión sería la improcedencia de la aplicación del procedimiento, tal como se señaló previamente. Por el contrario, si se realiza un ejercicio hermenéutico histórico y teleológico, el resultado es diferente. A pesar de que los comportamientos de maltrato animal están, en su mayoría, definidos en la Ley 84 de 1989, esto no puede dar lugar a la conclusión de que tal actuación no afecta en ningún grado la convivencia. Este último concepto fue introducido plenamente a la ciencia de policía a través del CNSCC en el año 2016, por lo que cualquier norma anterior de policía no lo tendrá como bien jurídico sujeto de protección. No obstante, el maltrato animal sí puede entenderse como una categoría jurídica dentro de la convivencia. Esta proposición está sustentada en dos razones.

²⁰⁶ La función de policía es ejercida por las autoridades de la rama ejecutiva (como los alcaldes e inspectores) en cumplimiento de competencias determinadas por la ley (Corte Constitucional, 2002).

²⁰⁷ 1. El Presidente de la República; 2. Los gobernadores; 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales; 4. Los inspectores de Policía y los corregidores; 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos; y 6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

La primera razón haya lugar en que una de las categorías jurídicas que hacen parte de la convivencia es el medio ambiente. Esta busca favorecer la protección de los recursos naturales —el cual está compuesto en parte por la fauna—, por lo que esto implica que cualquier comportamiento que atente contra los animales también lo hará con la convivencia. Es por ello que el artículo 101 define comportamientos que afectan a la fauna, como el tener animales silvestres en calidad de mascotas. Por su parte, la segunda razón encuentra sustento en que esta norma creó un título específico sobre la relación con los animales²⁰⁸, en el que se habla sobre “*comportamientos que afectan a los animales en general*” (Ley 1801 de 2016, art. 116). En otras palabras, si hay una afectación general de un animal, como por ejemplo en su salud o integridad, tal aspecto provoca que sea considerado como un comportamiento contrario a la convivencia.

Si bien los artículos 116, 124 y 134 establecen que los comportamientos del CNSCC en materia animal y las respectivas multas se aplican sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Ley 1774 de 2016 y la Ley 84 de 1989, esto no demarca una independencia completa del Estatuto respecto del CNSCC, pues como se indicó, las funciones sancionatorias por maltrato animal implican necesariamente funciones de policía. Esto implica únicamente que el supuesto de hecho y la respectiva consecuencia jurídica por actos dañinos y de crueldad contra los animales no se encuentran en el CNSCC, sino en la norma especial, que en este caso es el Estatuto. Es decir, cuando el CNSCC hace referencia a las normas de protección animal y su independencia, tal referencia aplica solo para los dos aspectos referenciados²⁰⁹, mas no para el procedimiento que se aplica para ejercer la facultad sancionatoria de policía administrativa.

En resumidas cuentas, al constituir el CNSCC un Proceso Único de Policía, se presentó una derogatoria orgánica del procedimiento contenido en la Ley 84 de 1989. En consecuencia, cuando se presente un evento dañino o de crueldad contra un animal, los inspectores y alcaldes deberán seguir el proceso verbal abreviado desarrollado en el artículo 223 del CNSCC. La derogatoria halla razón en que: (i) el Proceso Único de Policía aplica para todas las actuaciones adelantadas por autoridades de policía —como inspectores y alcaldes—, en ejercicio de su función y actividad; (ii) los alcaldes e inspectores en el marco del Estatuto ejercen función de policía²¹⁰; (iii) los actos dañinos en contra de los animales se entienden como contrarios a la convivencia por disposición del mismo CNSCC²¹¹; y (iv) la fijación de este procedimiento realiza una mejora considerable en relación al de naturaleza policivo-penal del Estatuto, haciéndolo más

²⁰⁸ Título XIII, el cual empieza desde el artículo 116 de la norma.

²⁰⁹ El supuesto de hecho, consignado en el artículo 10 de la Ley 84 de 1989, el cual señala que las autoridades de policía conocerán de los actos dañinos y de crueldad contra los animales descritos en la norma que no causen la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física. Y la consecuencia jurídica, establecida en el mismo artículo, la cual establece que tales comportamientos serán sancionados con multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

²¹⁰ La función de policía consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en el ejercicio del poder de policía, generalmente a través del poder sancionatorio estatal. Tales disposiciones son las normas que se dictan en materia de policía de forma general, impersonal y abstracta, para así regular el ejercicio de la libertad, los derechos y deberes constitucionales. La Ley 84 de 1989 fue expedida bajo este poder, a pesar de que haya tomado como referencia el antiguo proceso policivo penal que tenía fundamento en el Decreto 522 de 1971.

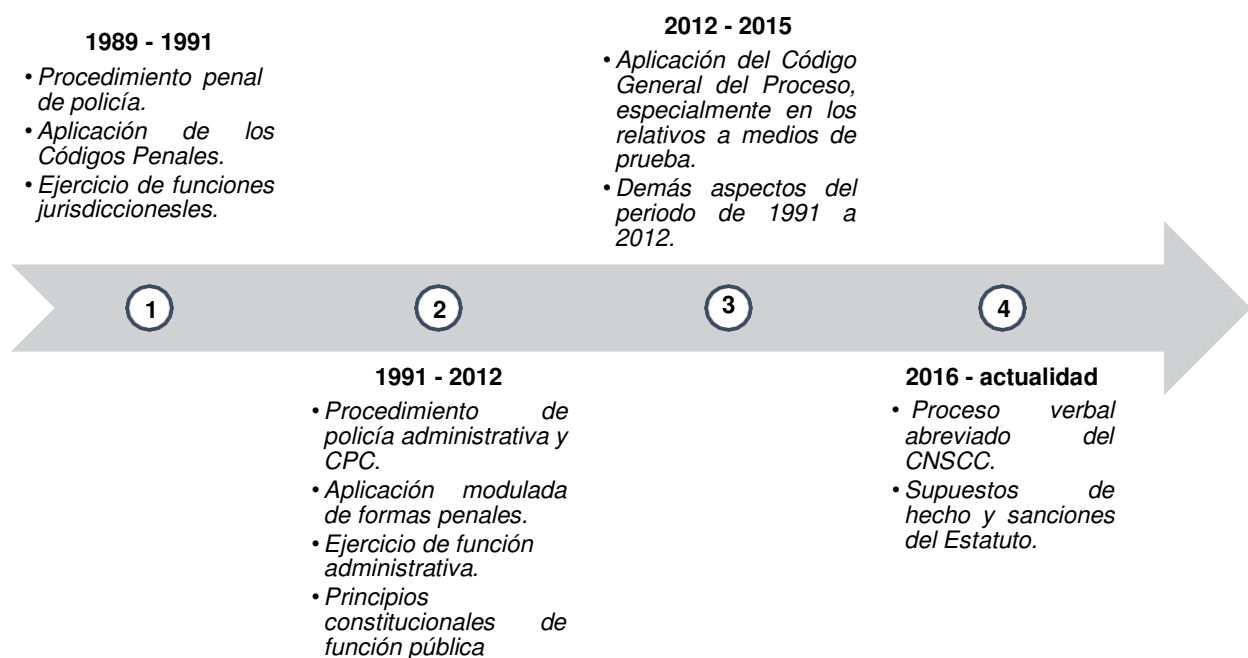
²¹¹ El CNSCC en su artículo 116 identifica como comportamiento contrario a la convivencia aquellos que afectan a los animales en general.

adecuado al ordenamiento jurídico actual²¹² en el que tal noción ya no existe, pues únicamente se aplica el policivo-administrativo.

Por consiguiente, se encuentra que la interpretación adecuada, al ser la más completa y la que responde a los propósitos que quiso el legislador, así como al contexto del derecho de policía a través de la historia —con sus dos regímenes—, es la teleológica e histórica en lugar de la exegética que fue expuesta en primer lugar. Este criterio hermenéutico permite concluir la procedencia de la aplicación del proceso verbal abreviado para las contravenciones por maltrato limitadas en el artículo 10° de la Ley 84 de 1989, modificado por el artículo 4° de la Ley 1774 de 2016. Esto implica que el procedimiento pasó finalmente por cuatro diferentes etapas hasta la actualidad, como se puede observar a continuación:

Ilustración 5.

Línea del tiempo final del procedimiento sancionatorio animal.



Nota. La ilustración muestra el proceso de transformación a través del tiempo del procedimiento sancionatorio contenido el Estatuto, los cuales se han dado de forma tácita, pues ninguna norma ha derogado expresamente tales disposiciones del cuerpo normativo. En contraposición a la ilustración del capítulo anterior, esta muestra la última y cuarta etapa, la cual sigue vigente hasta la actualidad.

De lo referido anteriormente se puede observar que finalmente el procedimiento sancionatorio animal superó, en cierto grado, la indeterminación en sus elementos, puesto que su base estaba

²¹² En la derogatorias orgánicas la nueva norma responde mejor al ideal de justicia, por lo que se torna urgente su aplicación. Esto sucede para este caso, en donde el procedimiento policivo-penal de la Ley 84 de 1989 se ha constituido como una barrera para alcanzar el propósito principal de tal norma: la prevención de cualquier acto de maltrato animal. En consecuencia, la aplicación del procedimiento del CNSCC se convierte en esencial si se busca solventar tal problemática de forma adecuada.

estructurada en elementos penales. Sin embargo, esta solución de la problemática no se dio con la norma objeto de estudio del presente capítulo, la cual buscaba superar los obstáculos que provocaron que la Ley 84 de 1989 quedara obsoleta y con una nula aplicación por parte de las autoridades competentes. Por el contrario, se generó a través de una casualidad: el mismo año de la expedición de la Ley 1774 se realizó una actualización del derecho policivo en el ordenamiento colombiano, lo que incluyó una reglamentación específica de la función de policía y la creación de un Proceso Único para cuando esta se ejerciera. Este aspecto es una clara señal de que la tarea del legislador en materia de protección animal no se ha realizado de forma adecuada a lo largo del tiempo, pues la mayoría de los problemas en la aplicación de estas normas parten desde su creación.

Sumado a lo expuesto, resulta pertinente destacar que el CNSCC no contribuyó a la superación de la problemática de forma expresa. Dicho de otro modo, el Código no definió claramente en el artículo referente a las derogatorias la pérdida de efectos jurídicos del procedimiento contenido en el Estatuto de Protección Animal, el cual ha permanecido aparentemente vigente a lo largo del tiempo, dado que ninguna norma ha determinado claramente su exclusión del ordenamiento. La derogatoria se produce entonces a partir de un análisis hermenéutico que atiende a las finalidades de la normativa y considerando los elementos históricos del derecho policivo. Lo anterior resulta problemático, puesto que una interpretación literal del CNSCC podría llevar a la conclusión de que el Estatuto en realidad continúa con su procedimiento especial, como se destacó a lo largo del presente subcapítulo. Es decir, al no haberse dispuesto la derogatoria expresa, se genera un ambiente de cierta indeterminación que permite seguir encontrando justificaciones para no sancionar correctamente las conductas de maltrato.

Es positivo el objetivo que tuvo la norma en ver materializado el principio de coordinación y colaboración armónica constitucional en el procedimiento de sancionatorio animal. En igual sentido se destaca la creación de la figura de la aprehensión material preventiva en los casos en lo que se tenga conocimiento o indicios de una vulneración del animal, así como la actualización del monto de las multas a través de su definición en salarios mínimos²¹³ (Ley 1774 de 2016, arts. 4 y 8). No obstante, estos tres elementos no pueden tener una correcta aplicación cuando no existe determinación en el procedimiento específico que deben seguir las autoridades en los eventos de maltrato. En la primera y la tercera porque no se puede presentar la colaboración armónica o sancionar si ni siquiera se dio inicio al procedimiento, mientras que en la segunda la aprehensión preventiva debe ir acompañada necesariamente de la definición de responsabilidad por parte de la persona que está a cargo del animal, puesto que tal instrumento no puede ser permanente.

3.6. Comentarios preliminares.

²¹³ De cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo que representa un aumento considerable porque: (i) las sanciones por maltrato animal vuelven a estar en un grado de equivalencia promedio respecto a otras sanciones que impone el Estado; y (ii) el promedio en salarios mínimos es mucho mayor al que se establecía con la Ley 84 de 1989, tal como se observa de la Tabla 6 sobre el “*Monto de las multas en procedimientos administrativos sancionatorios*”.

La Ley 1774 de 2016 fue tan solo la segunda norma relevante de protección animal individual²¹⁴ que fue expedida después de la entrada en vigencia del régimen constitucional de 1991. De esta circunstancia se puede destacar principalmente dos aspectos. En primer lugar, considerando los constantes archivos de iniciativas de protección, en donde se buscaba por ejemplo una modificación del Estatuto y sus componentes, el legislador optó por realizar un cambio en la normativa a través de pocas disposiciones, centrándose en aspectos que consideraba necesarios de mejora. En segundo lugar, teniendo en cuenta el contexto de la Carta Política, la cual era considerada como una Constitución Ecológica de donde se desprendía el deber constitucional de protección animal, diferentes Altas Cortes expidieron jurisprudencia en donde se consideraba a la fauna como seres sintientes e incluso titulares de algunos derechos, lo cual terminó influyendo finalmente en la ley.

El último aspecto referido provocó que finalmente la norma positivizara el reconocimiento de la sintiencia animal. No existió mucha oposición en el trámite legislativo a tal iniciativa, dado que era algo que la misma Corte Constitucional había establecido en su jurisprudencia. Ahora, el legislador no precisó el alcance de este concepto, sino que se limitó a justificar su reconocimiento por la jurisprudencia y la legislación europea de distintos países, por lo que presenta un nivel alto de ambigüedad. Además, ninguna disposición de la norma desarrolló el concepto en cuestión. Sin embargo, de la experiencia continental europea se puede inferir que es usado como un instrumento normativo que propicia la producción de nuevas normas que redefinen la relación entre seres humanos y animales. Es decir, busca que hacia futuro el legislador cuente con instrumentos que justifiquen la necesidad de expedir normativa animal más garantista. En consecuencia, se puede concluir que la Ley 1774 de 2016 buscó ser un punto de partida de una tradición jurídica en donde las modificaciones conceptuales en la materia se realicen de forma más dinámica.

La intención de la norma en provocar cambios en la legislación futura se observa claramente también con la definición de un principio particular de protección: que las personas que tengan animales a su cargo garanticen que estos puedan manifestar su comportamiento natural. Esto implica que el ordenamiento colombiano reconoce que la existencia de estos se debe proteger más allá de su capacidad de sentir dolor, pues se debe buscar la posibilidad de que tengan una vida en la que puedan actualizar sus capacidades e intereses, tal como lo establece la teoría de Martha Nussbaum (2007). No obstante, dado que ninguna disposición de la norma desarrolla este componente axiológico, se destaca como otro instrumento usado por el legislador para motivar cambios legales, tal como sucede con la sintiencia. Estos dos elementos permiten concluir que la norma, a pesar de que no contar con un articulado extenso, buscó a través de diferentes medios la promoción de cambios constantes. En parte se entiende esto considerando la poca cantidad de iniciativas desde 1991 que lograron finalmente convertirse en ley.

Por otra parte, durante el trámite de expedición de la norma el legislador señaló de forma recurrente la ineficacia de la Ley 84 de 1989, por lo que indicó que era necesario su cambio. Esta fue la razón principal para la modificación de las competencias en los casos de maltrato animal,

²¹⁴ La primera fue la Ley 1638 de 2013, a través de la cual se prohibió la exhibición de fauna silvestre en circos dentro del territorio nacional.

añadiendo al sector judicial a través de la tipificación de este fenómeno como un delito en el Código Penal. Sin embargo, dado que la creación del delito se dio a partir de un uso simbólico del derecho penal, el artículo en cuestión es difuso y de difícil concreción. Lo anterior considerando que los jueces pasaron a conocer los casos de muerte o lesiones que “menoscaban gravemente” la salud o integridad del animal. Este último concepto convirtió al tipo penal en abierto, por lo que las autoridades guardan un grado alto de discrecionalidad para determinar finalmente si son competentes para conocer de un caso en concreto —sea el juez municipal o las alcaldías e inspecciones—. Es decir, finalmente esta disposición se convirtió en un elemento que no solventa los problemas de competencia, sino que añade en realidad uno más: la difusa barrera entre contravención administrativa de policía y delito.

Adicionalmente, se debe destacar la visión limitada del problema procedimental que contenía el Estatuto. Si bien la reforma resolvió el tema de la segunda instancia en las gobernaciones, no se refirió de ningún modo sobre el procedimiento en sí, el cual tiene una marcada naturaleza penal-policiva que resulta improcedente en el régimen constitucional vigente. Dado el silencio del legislador en este tema en particular, otra norma resolvió la problemática: la Ley 1801 de 2016²¹⁵, la cual fijó la creación de un Proceso Único de Policía para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades en ejercicio de su función y actividad, tal como lo realizan las alcaldías e inspecciones dentro del Estatuto. Sin embargo, este Proceso Único no derogó expresamente los apartados de la Ley 84 de 1989, sino que se dio a través de una derogatoria orgánico-tácita. En otras palabras, el legislador nuevamente relegó al olvido el procedimiento del Estatuto. Además, a esta conclusión —la derogatoria— se puede llegar solo mediante una interpretación teleológica e histórica, pues en caso de que se opte por una exegética la respuesta puede ser lo contrario: que no haya ninguna derogatoria y que por tanto el procedimiento del Estatuto no sufrió cambios. Por consiguiente, respecto de los aspectos procedimentales también se presenta un grado de indeterminación significativo.

Esta circunstancia no es positiva, considerando que el problema interpretativo sobre la aplicación del Proceso Único de Policía no es el único elemento de indeterminación presente en la normativa estudiada. A esta última se le debe sumar el contratiempo que se generó con la creación del delito contra la vida, la integridad física y emocional de los animales, puesto que se usó un tipo penal abierto que permite una discrecionalidad alta en materia interpretativa. En otras palabras, a pesar de que la Ley 1774 de 2016 buscó solventar los problemas por lo que había pasado el Estatuto desde el momento de su expedición —monto de multas y segunda instancia— e innovó en algunas disposiciones —colaboración armónica y aprehensión preventiva de animales—, la aplicación de estos aspectos se vieron truncados por la falta de claridad y atención en dos elementos esenciales: (i) el alcance de la competencia entre autoridades administrativas de policía y los jueces penales y (ii) el procedimiento sancionatorio.

Estas dos últimas son las razones principales por las que en el año 2020 se identificó que de un total de 1101 municipios, solamente el 2% de ellos había impuesto sanciones contravencionales por maltrato animal en virtud de la Ley 84 de 1989 (Congreso de la República, 2020). A pesar de

²¹⁵ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, antes denominado “Código Nacional de Policía y Convivencia”.

que se presentaba un *desuetudo*, la Ley 1774 de 2016 intentó realizar solo unas modificaciones mínimas en cuanto al Estatuto, centrándose en factores como el monto de las multas. No obstante, se dejaron de lado elementos esenciales que permitieran una correcta aplicación de las funciones por parte de las autoridades administrativas. Dicho de otra manera, en un contexto en el que se presenta un ambiente impreciso y vago, la norma estudiada no pudo ofrecer la claridad necesaria que permitiera una protección adecuada de la integridad animal.

CONCLUSIONES

El desarrollo de la investigación permitió identificar, de forma cronológica, los elementos que incidieron en el grado de aplicación de las principales normas de protección animal individual en donde guardan competencias las autoridades administrativas de policía —alcaldes e inspectores—. Ahora, estas razones son ciertamente particulares. Algunas de ellas obedecen a fenómenos normativos independientes, es decir, se presentan de manera autónoma respecto de las demás normas objeto de estudio. Por ejemplo, la Ley 5 de 1972 se desarrolló en un marco diferente y vivió obstáculos distintos a los de la Ley 84 de 1989 o la Ley 1774 de 2016. Sin embargo, en las tres referidas normas es posible determinar motivos de incidencia relevantes que están en todas ellas, a pesar de la marcada diferencia en el contexto de su expedición. En otras palabras, este no es un escenario uniforme donde los problemas tienen total independencia de los otros, sino que algunos de estos últimos se deben analizar de modo tal que sea viable su diferenciación.

En primer lugar se hará referencia a los elementos de incidencia normativa que se presentaron de forma independiente, empezando por la Ley 5 de 1972. Esta ley estuvo influenciada por la religión católica, ya que en ese entonces Colombia aún era considerado un Estado Confesional. Inicialmente el legislador consideraba que las autoridades solo debían ocuparse de los animales que tuvieran alguna utilidad para el ser humano, puesto que habían sido creados por el Dios cristiano con un fin “benéfico o útil”. Esto repercutió en la protección de la fauna, dado que se eliminó la obligación del Estado de castigar los actos de maltrato a los animales que no tuvieran ningún valor económico, laboral o sentimental. Esto último, unido al mensaje antropocéntrico que el Estado enviaba a los ciudadanos, donde se restaba importancia a la sintiencia de los demás animales, hizo que el fenómeno del maltrato creciera desde la promulgación de la norma.

Otro aspecto considerable de esta normativa es que el marco de protección animal se construyó alrededor de las Juntas Defensoras de Animales, las cuales se debían conformar por los municipios para identificar las conductas que debía sancionar el alcalde. Sin embargo, esta tarea de conformación fue la que no se realizó. De los elementos estudiados es posible definir que esto se debió a dos razones: (i) el contexto político de los alcaldes durante el régimen constitucional de 1886, quienes al ser agentes del gobernador ocupaban un cargo de libre nombramiento y remoción con poca estabilidad y duración, lo cual dejaba de lado el cuidado y protección animal, al no ser una bandera política relevante en su momento; y (ii) a pesar de la supresión de los nombramientos de los mandatarios municipales, en la nueva Carta Política el Ministerio Público hizo un insuficiente seguimiento de este deber de conformación. Esto provocó que para el año 2012 y con cuarenta (40) años de vigencia de la Ley 5 de 1972, aproximadamente más de 500 municipios no hubieran conformado sus respectivas Juntas²¹⁶.

²¹⁶ Esta cifra se obtiene a partir del siguiente análisis: (i) en el 2013, posterior al requerimiento de la Procuraduría, 265 municipios crearon su Junta Defensora de Animales; y (ii) en el año 2016 254 municipios señalaron que no habían conformado las Juntas de sus territorios. No obstante, dado que la encuesta del 2016 no fue contestada por la totalidad de los municipios del país, no se puede afirmar un número específico de forma infalible.

Adicionalmente, de esta norma es necesario señalar que sufrió una aparente relegación al olvido. La Ley 84 de 1989 y la Ley 1774 de 2016 no consideraron la posibilidad de fijar un trabajo armónico con la anterior normativa. Las Juntas, a pesar de que continuaron vigentes, no fueron estimadas como un instrumento jurídico que pudiera contribuir a la protección animal. El Estatuto mismo —que contiene el conjunto total de las normas de protección— ignoró la existencia y el funcionamiento de estas en los municipios. Aun cuando las Juntas actualmente no deciden específicamente los eventos que merecen ser objeto de sanción, sí contribuyen enormemente en el control democrático y participativo del actuar de las autoridades. Esto permite observar la falta de importancia dada por el legislador a este organismo, pese a que es la única herramienta relevante del ordenamiento que garantiza los principios constitucionales de participación en lo que respecta a la protección animal. De ahí que la ausencia de armonía entre las normas sea un elemento considerable para la presente investigación.

En relación con la Ley 84 de 1989 se puede destacar un elemento que se manifestó con cierto grado de independencia: la falta de caracterización y la limitada construcción de las funciones preventivas a cargo de las autoridades. El Estatuto se construyó con el fin último de no solo sancionar, sino también de prevenir los malos tratos. Sin embargo, además de que no se definieron muchas disposiciones para cumplir este propósito, la única creación normativa que se desarrolló presentó muchos problemas: los cosos municipales²¹⁷. Respecto a ellos no se señaló un término para su construcción, no hubo caracterización que tuviera en cuenta las diferencias entre municipios y no se consideró inicialmente como un instrumento para reducir los animales en situación de calle. Esta circunstancia provocó que fuera necesario la expedición de tres normas diferentes a lo largo del tiempo para solventar la problemática de la fauna que transita en las vías públicas del país: las Leyes 769 de 2002, 1801 de 2016 y 2054 de 2020. Por ello se señala que este fue uno de los elementos que limitó la aplicación del Estatuto, en particular sobre su alcance preventivo.

Ahora, en segundo lugar, se deben identificar los problemas de incidencia normativa que guardan algún grado de similitud entre las leyes que fueron estudiadas, dado que la Ley 1774 de 2016 no detenta un problema plenamente independiente. Considerando esto, la primera problemática destacable es la que obedece a la indeterminación jurídica, también denominada “zonas de penumbra o vaguedad”. Esta se presenta cuando existen objetos respecto de los que no existe un criterio claro en los usos lingüísticos que permita, más allá de toda duda, incluirlos o excluirlos de la extensión del término utilizado por una norma específica (Zorrilla, 2004). Esto en particular sucedió con la Ley 5 de 1972 y la palabra “utilidad” para los animales que eran objeto de protección, pues era un concepto jurídico indeterminado. La indeterminación no limitó de forma clara la conducta, por lo que la autoridad tenía una carga interpretativa alta y discrecional para determinar si una acción materializaba el supuesto de hecho sancionador²¹⁸. Tal problemática servía como excusa para que la autoridad no ejerciera sus funciones.

²¹⁷ Establecimientos destinados al albergue o tenencia transitoria de animales callejeros, y su esencia es facilitar el cumplimiento de la función policiva de competencia de los municipios para la vigilancia sobre uso de las vías y del espacio público (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014). Actualmente se denominan “albergues para fauna”.

²¹⁸ “Si, por el contrario, ocurre que nos hallamos ante situaciones de la ‘zona de penumbra’, careceremos de criterios absolutamente seguros para determinar si la interpretación es o no correcta (y, en consecuencia, si la decisión está

Lo anterior se intentó corregir mediante el Estatuto y la definición de excepciones concretas al maltrato, en actividades como las de entretenimiento humano, caza y experimentación. No obstante, esto no se logró. En la caza existieron reformas constantes que fueron siempre declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, generando un cierto nivel de incertidumbre respecto al campo de protección de esta actividad. Además, la regulación de la caza comercial no se efectuó de forma apropiada, lo que generó la constitución de una antinomia y la ambigüedad en competencias sancionatorias. Algo similar sucedió con lo relativo a la experimentación animal, los Comités de Ética²¹⁹ nunca fueron reglamentados y también se abogó por su supresión a través de dos normas que se declararon inexequibles. Asimismo, las competencias sancionatorias para estos eventos no se definieron claramente, lo que provocó que existiera una “orfandad institucional”²²⁰ y un grado considerable de vaguedad.

La indeterminación jurídica se siguió presentando en la Ley 1774 de 2016. El legislador, considerando la ineficacia del Estatuto para sancionar el maltrato, decidió tipificar como delito este fenómeno. Sin embargo, la barrera entre contravención administrativa de policía —alcaldías e inspecciones— y delito —jueces— no se trazó de forma clara. Los jueces pasaron a conocer los casos de muerte y las lesiones que “menoscabaran gravemente” la salud o integridad del animal. Esto último convirtió al tipo penal en abierto, generando un grado de indeterminación que necesita ser superado a través de la interpretación de la autoridad. Sin embargo, en esta actividad hermenéutica se tiene nuevamente un nivel considerable de discrecionalidad, de manera que tal elemento de indeterminación se puede convertir fácilmente una justificación para alegar el desconocimiento de un caso. El legislador podría haber optado por definir el límite del conocimiento en la muerte del animal, al ser este un hecho notorio y no sujeto a interpretaciones, pero eligió una fórmula en la que el concepto es difuso y de difícil concreción.

Otro problema remarcable que también tienen en común dos normas estudiadas es el de la insignificancia dada por el ordenamiento a las multas por maltrato animal. En la Ley 5 de 1972 estas representaban un valor ínfimo en cuanto a su monto, puesto que se sancionaba de igual forma que el no izar la bandera nacional²²¹ y diez (10) veces menos que cuando un empresario retardaba su presentación. En el Estatuto continuaron siendo mínimas: por ejemplo, las que se aplican en el marco de operación de los establecimientos de videojuegos²²² eran ciento sesenta y siete (167) mayor que las de maltrato. Esto implicó que desde el año 1972 y hasta el 2016 las sanciones fueran completamente irrisorias. Por esta razón las leyes no cumplieron con la “prevención general negativa”, la cual plantea que a través de la consiguiente aplicación de la

justificada). En tales casos, no existirá una única respuesta correcta, y el intérprete gozará de un marco de discrecionalidad (...)” (Zorrilla, 2004, p. 43).

²¹⁹ Encargados de verificar las condiciones de los animales en las actividades de experimentación.

²²⁰ Tal orfandad fue aceptada por el mismo legislador al expedir la Ley 2047 de 2020, que prohibió la experimentación con fines comerciales y estableció claramente competencias sancionatorias en el INVIMA (Congreso de la República, 2019).

²²¹ El no izar la bandera incluso representaba un acto de mayor gravedad en el ordenamiento jurídico de la época, pues la multa mínima por este comportamiento era de 50 pesos, mientras que la multa mínima en el caso de los malos tratos hacia los animales era de tan solo 5 pesos, según lo dispuesto por la Ley 5 de 1972.

²²² Ley 1554 de 2012.

sanción al ciudadano culpable se evita la legitimación del ilícito²²³ y se contribuye a la disminución de este. Así las cosas, las multas y su monto hacían que las normas se inobservaran por parte de los ciudadanos, provocando que se siguieran presentando los casos de maltrato animal a lo largo del país.

Aunado a lo anterior, un elemento considerable también es el de la entrada en vigencia del régimen constitucional de 1991. En la Ley 5 de 1972 se hizo improcedente la conformación señalada inicialmente para las Juntas, la cual incluía al párroco del municipio. Con la última Constitución el Estado colombiano empezó a regirse bajo un principio de laicidad en el que existe una libertad de culto, por lo que este miembro no podía ser incluido en los actos administrativos de creación de las Juntas. Debido a que tan solo hasta el año 2022 la Corte Constitucional declaró la inexecutable de este precepto (Corte Constitucional, C-88 de 2022), las entidades territoriales incluso en el año 2021 seguían incluyendo al párroco dentro de sus Juntas. Esto hacía que tales organismos, además de todos los problemas de relegación señalados previamente, fueran obsoletos en su funcionamiento, dado que no respondían a los requerimientos actuales de pluralidad social.

De igual manera, el régimen constitucional incidió enormemente en la aplicación del Estatuto. En primer lugar, la Constitución estableció una reserva judicial en favor de la libertad individual de las personas, por lo que las autoridades administrativas no pueden limitar este derecho desde el año 1991. En consecuencia, las alcaldías e inspecciones no podían ejercer facultades señaladas en la norma, como la que les permitía convertir la sanción en días de arresto en caso de que la persona no pagara multa respectiva. Teniendo en cuenta la insignificancia de las multas pecuniarias, la imposibilidad de aplicar la sanción de arresto convirtió al Estatuto en una ley con un bajo nivel de fuerza coactiva. Esta es una de las razones principales por las que fue una norma en la que se presentó el fenómeno del *desuetudo*²²⁴.

En segundo lugar, la Carta Política afectó la claridad para el ejercicio de las competencias sancionatorias del Estatuto. El artículo 28 transitorio constitucional señaló la necesidad de expedir una ley que atribuyera a los jueces la competencia sobre los hechos que se sancionaban con penas de arresto. Esto lo efectuó la Ley 228 de 1995, pero una interpretación de esta norma hizo que se concluyera —indebidamente— el traslado del conocimiento de las contravenciones por maltrato a los jueces penales. Tal criterio hermenéutico caló fuertemente, generando que algunos jueces de Bogotá, a principios del siglo XXI, profirieran fallos condenatorios por este fenómeno (Poveda, 2001, p. 175). A lo anterior se le sumó que la Constitución eliminó la posición jerárquica existente entre alcaldías y gobernaciones, por lo que resultaba imposible la procedencia de la segunda instancia tal y como lo señalaba la norma. Estas dos situaciones suscitaron la falta de claridad referida en los alcaldes e inspectores, pues veían cómo era improcedente un aspecto de su procedimiento²²⁵ mientras que los jueces fallaban eventos que en realidad eran de su ámbito de acción.

²²³ Que en este caso sería el maltrato animal.

²²⁴ Pérdida de vigencia práctica por su inobservancia generalizada (Picazo, 1990, p. 42).

²²⁵ Segunda instancia del procedimiento por maltrato animal ante las gobernaciones.

En tercer lugar, se debe destacar que el régimen constitucional repercutió enormemente en un aspecto que se considera fundamental: el procedimiento fijado en el Estatuto para sancionar. Este fue diseñado bajo la lógica de la Constitución de 1886, por lo que utilizó unas formas policivo-penales muy marcadas, como la necesidad de adquirir seguridad de la conducta más allá de toda duda razonable. No obstante, con la Carta Política de 1991 el derecho de policía se convirtió en uno con características netamente administrativas (Rico, 2008). De modo que las alcaldías e inspecciones no podían seguir de forma íntegra el procedimiento o aplicar los instrumentos considerados en el mismo. Esto implicó una dificultad grande para estas autoridades al momento de sancionar las conductas. Además de que las multas eran mínimas y no era claro el conocimiento de los casos, el procedimiento para juzgar este fenómeno perdió por completo su columna vertebral. Un escenario fatídico para la aplicación de cualquier norma.

El problema del procedimiento se menciona como fundamental, pues fue completamente obviado por el legislador en la Ley 1774 de 2016. Esta norma se centró en resolver la dificultad relativa a la segunda instancia, mas no atendió al procedimiento en sí. La falta de atención en esta cuestión hizo que la problemática se resolviera a través de otra norma: La Ley 1801 de 2016²²⁶. Esta última creó un “Proceso Único de Policía” para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de policía. A pesar de ello, el procedimiento del Estatuto no fue derogado expresamente por la norma, sino que se presentó una derogatoria orgánico-tácita. Esto último se concluye a partir de una interpretación teleológica e histórica de la ley, siendo este un ejercicio hermenéutico no tan fácil de efectuar, dado que si se opta por un método exegético se llegaría una conclusión contraria: que la norma no derogó el procedimiento. Tal situación no es positiva considerando que sumerge a la parte procedimental en un contexto ambiguo, en el cual ha estado y continúa desde el año 1989. Por tal motivo la Ley 1774 de 2016 no fue un elemento normativo capaz de superar los problemas de aplicación del Estatuto.

En resumen, existieron problemas independientes que afectaron la aplicación de las normas y otros que guardan estrecha relación. Entre los primeros se encuentran los fundamentos religiosos de la Ley 5 de 1972, la forma organizativa del Estado bajo el régimen constitucional de 1886, el inadecuado seguimiento del Ministerio Público y la relegación al olvido de las Juntas por las demás normas. En el Estatuto resulta destacable el problema de la falta de caracterización de las funciones preventivas y su limitada construcción. Por otra parte, en los segundos se encuentra la indeterminación normativa o “zonas de penumbra”, la insignificancia dada por el ordenamiento al problema del maltrato animal y la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, la cual contribuyó a que las normas fueran aplicadas en un contexto de ambigüedad. Esto último marcado sobre todo por la inoperancia del legislador, el cual intervino pobremente²²⁷ para intentar corregir sus errores y suprimir el contexto de *desuetudo* en el que se encontraba la ley, sumado a que tal intervención se produjo veintisiete (27) años después de que se hubiera expedido el Estatuto.

²²⁶ Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, inicialmente denominado Código Nacional de Policía y Convivencia.

²²⁷ Se refiere a la expedición de la Ley 1774 de 2016.

Así pues, se considera que la superación de esta problemática de inaplicación normativa debe pasar necesariamente por la aceptación del legislador en el fracaso del Estatuto y su posterior intento de corrección. Si bien las iniciativas de ley que proponen reformas en la protección animal tienen complicaciones para ser aprobadas, es inevitable la necesidad de expedir una nueva norma en forma de Estatuto o Código que contenga íntegramente las disposiciones necesarias en la materia. Para ello esta última ley tiene que construirse reconociendo los errores identificados, es decir: (i) adaptarse a las características esenciales de la Constitución Política de 1991 y del ordenamiento jurídico vigente en general; (ii) eliminar en un nivel significativo la indeterminación normativa en términos de competencia, aplicación de excepciones, funciones preventivas, definiciones, entre otros aspectos; (iii) construir un procedimiento claro y adaptado a las nuevas formas policivo-administrativas; y (iv) adaptar las Juntas Defensoras de Animales a un órgano participativo encargado de realizar control a las autoridades.

Una de las iniciativas que va por este camino es la proposición legislativa de expedir un Código Nacional de Protección y Bienestar Animal, la cual fue archivada en el año 2020, pero que fue radicada nuevamente para la legislatura que inició en julio de 2022 (Congreso Visible, 2022). En caso de que esta iniciativa se convierta en norma, incidirá enormemente en el grado de aplicación estudiado a lo largo de la presente investigación. Es posible que a partir de ese momento se sigan presentando algunos problemas, sobre todo en materia probatoria o en el personal disponible de la autoridad competente, considerando el elevado número de casos de maltrato. No obstante, se habrán derrumbado obstáculos que hacen presencia en el ordenamiento desde el año 1972 y que afectan a una gran cantidad de animales no humanos.

Un sistema jurídico que pretende proteger a los animales tiene que ser coherente, claro y razonable, pues parte de la base que ellos no pueden valerse por sí mismos dentro de los sistemas normativos. Tal imposibilidad nace de la barrera de la lengua, es decir, no tienen la capacidad para interactuar de forma comunicativa con las personas. Dado que la base del Derecho es precisamente la herramienta lingüística, quienes interactúan principalmente dentro del sistema son los seres humanos. En caso de que una acción u omisión les represente algún daño, estos pueden acudir a los instrumentos lingüísticos para manifestarlo claramente y que los poderes públicos garanticen su integridad. Sin embargo, esta posibilidad está limitada para los animales. En consecuencia, si en un plano normativo común —regulación de comportamientos entre seres humanos— se exige que el ordenamiento deba responder a criterios de coherencia y claridad, para el campo de protección animal estos deben cumplirse de manera reforzada. Esto último es justamente lo que faltó en las normas que fueron objeto de estudio a lo largo de la investigación.

REFERENCIAS

Artículos y libros:

- Abadía Quintero, C., & Echeverry Pérez, A. J. (2018). De la intransigencia a la tolerancia. La Acción Católica y los discursos del Episcopado Vallecaucano sobre la violencia, el protestantismo y las ideas comunistas (1940 – 1965). *Reflexión Política*, 167-179.
- Acuña, I. T. (2003). El movimiento ambiental colombiano, una aproximación a su historia reciente. *Ecología Política*, 107-120.
- Angarita, D. R. (2018). Los animales como seres sintientes en el marco del principio alterum non laedere: algunos criterios interpretativos. *Inciso* 20, 57-69.
- Arenas, S. A. (2019). El concepto de "Liberación animal" en Peter Singer y Gary Francione visto desde un análisis marxista. Trabajo presentado para optar al título de Profesional en Filosofía. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Badía, E. L. (1997). Latinidad del alcalide y de alcalde. *Revista de Filología de la Universidad de la Laguna*, 119-131.
- Barroso, D. E. (2008). La laicidad del Estado Colombiano. *Criterios*, 1(2), 55-89.
- Benedetti, A. (2019). *Diccionario del agro iberoamericano*. Buenos Aires: Alejandra Salomón José Muzlera.
- Beriain, I. d. (2009). ¿Derechos para los animales? *Dilemata*, 15-31.
- Biblia Reina-Valera. (2009). Intellectual Reserve.
- Bobbio, N. (1994). *Teoría General del Derecho*. Bogotá: Temis.
- Bustamante, J. V. (2022). Comportamiento animal no humano, su complejidad y su investigación exclusivamente dentro del paradigma holista. *IPSA Scientia*, 36-46.
- Bustamante, M. T. (2009). Participación ciudadana en la Constitución de 1886 a propósito del bicentenario constitucional. *Ambiente jurídico: Centro de Investigaciones Sociojurídicas*, 294-313.
- Cárdenas Ortiz, A., & Fajardo Martínez, R. (2007). *El derecho de los animales*. Bogotá: Legis.
- Cepeda, K. N. (2018). *Dolor: que hay de nuevo en pequeños animales*. Bogotá, Colombia: Universidad de Ciencias Aplicas y Ambientales.

- Contreras López, C. A. (2014). Régimen jurídico de los animales en Chile, Colombia y Argentina. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cronin, G. (1985). The development and significance of abnormal stereotyped behaviours in tethered sows [Desarrollo e importancia de los comportamientos estereotipados anormales en cerdas atadas]. Universidad de Wageningen.
- Cuenca Gómez, P. (2010). La concepción del Ordenamiento jurídico de Norberto Bobbio. Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.
- Daza, J. D. (2005). La circulación de la clase política en Colombia: El Congreso de la República durante el Frente Nacional. Revista Sociedad y Economía, 29-60.
- Delúquez Medina, K. M., & Perea Gómez, J. M. (2020). La categorización de municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Doncel, B. Z. (2019). ¿Hay conexión entre el maltrato animal y la violencia interpersonal? Un análisis de la crueldad animal en asesinos en serie. Universidad del País Vasco.
- Echandía, A. R. (1980). Derecho Penal, parte general. Bogotá D.C.: Temis.
- Ferrajoli, L. (2013). Los fundamentos de los derechos fundamentales. Trotta.
- Gaitán, M. d. (1988). La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia. Análisis Político, 94-102.
- Galves, R. N. (2000). La reforma contencioso administrativa de 1914. Estudios Socio-Jurídicos, 19-39.
- García Henao, L. (2014). La supremacía constitucional en el tránsito del Estado de derecho a un Estado constitucional desde la filosofía jurídica. Revista Jurídica Piélagus, 99-107.
- García, H. A. (2019). Historia de la regeneración constitucional de 1886. Revista IUS, 161-178.
- Giménez-Candela, M. (2018). Descosificación de los animales en el Cc. español. Derecho Animal, 7-27.
- Giménez-Candela, M. (2021). Estatuto jurídico de los animales en el Código Civil. La esperada descosificación animal. Derecho Animal, 7-22.
- Giraldo, L. F. (2016). Propuesta para Colombia de un Estatuto en la experimentación con animales. Escritos, 411-444.

- Giraldo, L. F., Arboleda López, A. P., & Sepúlveda Aguirre, J. (2018). Bioética en la experimentación con animales: una mirada desde las normas para Colombia. *Espacios*, 43.
- Gómez, L. M. (2019). Conflictos ambientales generados por perros y gatos en estado feral. *Éolo*, 154-165.
- Gómez, L., Atehortua, C., & Orozco, S. (2007). La influencia de las mascotas en la vida humana. *Revista Colombiana de Ciencias Pecuarias*, 377-386.
- Gutiérrez, D. E. (2019). El delito de maltrato contra los animales: una construcción simbólica del tipo penal a partir de la sociedad del riesgo. *Análisis jurisprudencial de la ley animalista 1774 de 2016*. Nueva Época, 15-42.
- Hernández, C. (2005). Movimientos sociales: estudio de caso a través de la caracterización del movimiento social antitaurino bogotano en el 2005. Bogotá.
- Herrera, M. C. (2018). Naturaleza jurídica de las contravenciones penales y cómo está regulado en el ordenamiento jurídico interno y en el derecho comparado. Caldas, Antioquia, Colombia.
- Hidrón, J. H. (2015). El poder municipal. Bogotá: Escuela Superior de la Administración Pública - ESAP.
- Jaramillo, S. J., & Castellanos, V. U. (2011). Análisis de la eficacia simbólica de la Ley 84 de 1989 y Ley 5 de 1972 en relación a la protección de los derechos fundamentales de los animales. Universidad de Manizales.
- Leiva Ramírez, É., & Muñoz Gonzáles, A. L. (2011). El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991. *Administración & Desarrollo*, 119-132.
- Londoño, I. C. (2017). Aproximación al valor de los animales desde la filosofía y las religiones y sus aportes a la bioética. En U. d. Salle, *Cuadernos de Seminario 7 - Agrocencias y Territorio* (págs. 155-174). Bogotá.
- López Pulgarín, N. C., & Zuluaga Giraldo, K. S. (2014). Tratamiento jurídico de los vehículos de tracción animal en Pereira a partir de la Constitución Política de 1991. Pereira: Universidad Libre Seccional Pereira.
- López, C. A. (2020). Los animales desde el derecho. Conceptos y casos en Colombia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Maier, J. B. (2009). El derecho contravencional como derecho administrativo sancionatorio. *Pensamiento Penal*, 21-39.

- Martínez, W. B. (2020). El ecologismo como corriente política contemporánea. Breve análisis de su evolución histórica. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*.
- Medina, D. L. (2016). Cómo se construyen los derechos. Narrativas jurisprudenciales sobre orientación sexual. *LEGIS*.
- Melero, V. S. (1960). El llamado Derecho penal administrativo en las direcciones contemporáneas. *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, 27-36.
- Melo, J. O. (1989). La Constitución de 1886. En *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Migliardi, M. D. (2016). La prevención general positiva como límite constitucional de la pena. Concepto, ámbitos de aplicación y discusión sobre su función. *Revista de Derecho*, 275-295.
- Molano, J. A. (2008). Estado y religión católica en Colombia. *Derecho y realidad*, 146-152.
- Monroy Cabra, M. G. (2010). *Introducción al derecho*. Bogotá: Editorial Temis.
- Monsalve Mantilla, M. D., & Pérez Arias, L. M. (2020). Maltrato animal en Colombia: protección penal y contravencional en favor de los animales. *DIXI*, 2-16.
- Nussbaum, M. C. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós Ibérica S.A.
- Ochoa Díaz, H., & Martínez Montealegre, Á. M. (2005). El comportamiento de la inflación en Colombia durante el periodo 1955-2004. *Estudios Gerenciales*, 75-93.
- Ortega, M. S. (1989). El problema de las lagunas en el derecho. *Anuario de Filosofía del Derecho VI*, 285-312.
- Paredes, V. E. (2012). Métodos de interpretación jurídica. *Quid Iuris*, 33-58.
- Pejčić, G. P. (2019). Notas sobre religión, especismo y personalidad legal. *Questión*.
- Peláez, S. M. (2011). Las relaciones exteriores y los tratados internacionales en la Constitución de 1991. *IUSTA*, 87-105.
- Pemberthy, S. T. (2020). El estatus de los animales no humanos en el ordenamiento jurídico colombiano: Una visión prospectiva de su reconocimiento a partir del ejercicio hermenéutico de los operadores jurídicos de las altas cortes. *Diálogos de Derecho y Política*, 150-182.
- Perilla, F. (1965). Ponencia para el Primer Debate de Proyecto de Ley 099 de 1965. Bogotá, Colombia: Archivos del Congreso y de la Cámara de Representantes 1971.
- Picazo, L. M. (1990). *La derogación de las leyes*. Madrid: Civitas.

- Poveda, S. J. (2001). El hombre y el animal su relación en una concepción legal y filosófica. Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Pulido, D., Trujillo, N., Leal, M., & Ordoñez Salcedo, D. (2017). Lesiones dermatológicas en equinos carretileros de Bogotá D.C. - Colombia. *Zoociencia*, 26-35.
- Ramírez Hernández, A., Góngora Medina, M. E., & Cortés Vecino, J. A. (2021). Bioética, bienestar y la experimentación con animales. Programas de uso, cuidado y Comités de Ética, relacionados con los animales usados en investigación en Colombia. Asociación de Facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia en Colombia - ASFAMEVEZ.
- Reale, M. (1979). Introducción al derecho. Pirámide S.A.
- Rico, R. T. (2008). Delitos y contravenciones como factores de criminalidad y de perturbación de la convivencia social. *Revista Criminalidad*, 50(1), 85-98.
- Roa, J. A. (2018). Los derechos de los animales. De la cosificación a la zoopolítica. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, M. A. (2011). La policía administrativa. Uniandes.
- Rodríguez, R. C. (2008). Derecho penal como última ratio. Hacia una política criminal racional. *Ius et Praxis*, 13-48.
- Rolon Omaña, G. A., García Largo, A. B., & Colmenares Laguado, J. E. (2014). La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la constitución de 1991. Hipótesis libre.
- Sánchez, B. C. (2018). Claroscuro de los regímenes de responsabilidad en el derecho administrativo sancionatorio colombiano. En *El derecho administrativo sancionatorio colombiano* (págs. 223-262). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sanín, J. A. (2008). Historia del Transporte y la Infraestructura en Colombia (1492-2007). Bogotá.
- Serrano, K. L. (2015). Estatuto Nacional de Protección de los Animales - Ley 84 de 1989: una traba en la lucha animalista. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Singer, P. (1975). Liberación animal (Segunda edición ed.). Penguin Random House Grupo Editorial.
- Suárez Tamayo, D., Mejía Londoño, P., & Restrepo Gómez, L. (2014). Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional en Colombia. *Opinión Jurídica*, 139-154.

- Torrado, M. L. (2007). Postura de la Corte Constitucional colombiana en relación con el poder sancionador de la administración. *Revista de Derecho*, 300-328.
- Villadangos, M. J. (2016). Introducción al Derecho Animal. Elementos y perspectivas en el desarrollo de una nueva área del Derecho. *Ius et Praxis*, 373-414.
- Yepes, L. M. (1991). Delitos y contravenciones. *Nuevo Foro Penal*, 171-189.
- Zorrilla, D. M. (2004). Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa. Tesis doctoral. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Jurisprudencia:

- Consejo de Estado. (22 de agosto de 1944). Tomo LVI, números 341-346.
- Consejo de Estado. (18 de octubre de 1946). Sentencia Tomo LVI, número 357-361.
- Consejo de Estado. (24 de mayo de 1973). Sentencia Tomo LXXXIV, números 437 y 438.
- Consejo de Estado. (14 de agosto de 2008). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicación número: 11001 03 26 000 1999 0001201 (16230). Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado. (11 de junio de 2009). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicación número: 1101 0325 2005 00348 00. Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.
- Consejo de Estado. (22 de octubre de 2012). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Radicación número: 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738). Consejero ponente: Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado. (23 de mayo de 2012). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Radicación número: 17001-23-3-1000-1999-0909-01(22592). Consejero ponente: Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado. (30 de octubre de 2013). Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00392-00(2159). Consejero ponente: Alvaro Namen Vargas.
- Consejo de Estado. (5 de abril de 2018). Decisión de recurso de apelación con Radicación No. 05001-23-31-000-2003-02704-01. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate.
- Consejo de Estado. (18 de mayo de 2004). Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 1.564. Consejera ponente: Susana Montes de Echeverri.

- Consejo de Estado. (5 de marzo de 2019). Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403). Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar.
- Consejo de Estado. (16 de agosto de 2018). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicación número: 15001-23-31-000-2010-00991-01. Consejera ponente: María Elizabeth García Gonzáles.
- Consejo de Estado. (28 de febrero de 2008). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Número de radicaciones: 11001-03-28-000-2006-00062-00, 11001-03-28-000-2006-00064-00 y 11001-03-28-000-2006-00066-00. Consejero ponente: Mauricio Torres Cuervo.
- Corte Constitucional. (13 de agosto de 1992). Sentencia T-490/92. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional. (28 de abril de 1994). Sentencia C-216/94. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional. (4 de noviembre de 1998). Sentencia C-626/98. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional. (12 de abril de 2000). Sentencia C-431/00. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional. (29 de noviembre de 2001). Sentencia C-1258/01. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional. (26 de junio de 2002). Sentencia C-492-02. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional. (24 de noviembre de 2004). Sentencia C-1175/04. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. (9 de agosto de 2005). Sentencia C-818-05. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. (24 de abril de 2006). Sentencia T-317/06. Magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. (30 de agosto de 2010). Sentencia C-666/10. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. (29 de septiembre de 2010). Sentencia C-775/10. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chalje.

- Corte Constitucional. (24 de agosto de 2011). Sentencia C-632-11. Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. (30 de noviembre de 2011). Sentencia C-901-11. Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. (6 de junio de 2012). Sentencia C-415/12. Magistrado ponente: Mauricio Gonzáles Cuervo.
- Corte Constitucional. (5 de marzo de 2014). Sentencia C-123/14. Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional. (3 de julio de 2014). Sentencia T-436-14. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. (10 de febrero de 2016). Sentencia C-054/16. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (8 de junio de 2016). Sentencia C-297/16. Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional. (31 de agosto de 2016). Sentencia C-467-16. Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional. (25 de febrero de 2016). Sentencia T-095/16. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.
- Corte Constitucional. (1 de febrero de 2017). C-041-2017. Magistrados ponentes: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. (20 de abril de 2017). Sentencia C-225/17. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.
- Corte Constitucional. (16 de mayo de 2018). Sentencia C-044-18. Magistrado ponente: José Fernando Reyes Cuartas.
- Corte Constitucional. (4 de mayo de 2021). Sentencia T-124/21. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.
- Corte Constitucional. (9 de marzo de 2022). Sentencia C-088-22. Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Corte IDH. (21 de noviembre de 2007). Caso Chaparro Álvares y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones preliminares, Fondo, Reperaciones y costas.

- Corte Suprema de Justicia. (26 de julio de 2017). Sentencia AHC4806-2017. Radicación número: 17001-22-13-000-2017-00468-02. Magistrado ponente: Luis Armando Tolosa Villabona.

Normas y proyectos de ley:

- Congreso de la República. (31 de mayo de 1873). Ley 84. Código Civil. D.O. 2.867.
- Congreso de la República. (6 de octubre de 1913). Ley 4. Sobre régimen político y municipal. Diario Oficial No. 15.012.
- Congreso de la República. (20 de septiembre de 1972). Ley 5. Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales. D.O. 39120.
- Congreso de la República. (30 de diciembre de 1972). Ley 16. Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. D.O. 33.780.
- Congreso de la República. (27 de diciembre de 1989). Ley 84. Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia. D.O. 39.120.
- Congreso de la República. (21 de marzo de 1991). Ley 23. Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones. D.O. 39.752.
- Congreso de la República. (21 de diciembre de 1995). Ley 228. Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones. D.O. 42.161.
- Congreso de la República. (18 de julio de 1997). Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. D.O. 43.127.
- Congreso de la República. (15 de febrero de 2000). Ley 576. Por la cual se expide el Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia. D.O. 43.897.
- Congreso de la República. (24 de julio de 2000). Ley 599. Por la cual se expide el Código Penal. D.O. 44.097.
- Congreso de la República. (6 de julio de 2002). Ley 769. Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. D.O. 44.932.
- Congreso de la República. (26 de noviembre de 2004). Ley 916. Por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino. D.O. 45.744.

- Congreso de la República. (23 de julio de 2009). Gaceta del Congreso 611. Proyecto de Ley No. 044 de 2009.
- Congreso de la República. (10 de septiembre de 2014). Gaceta del Congreso No. 479.
- Congreso de la República. (29 de septiembre de 2014). Gaceta del Congreso No. 554.
- Congreso de la República. (27 de abril de 2015). Gaceta del Congreso No. 241.
- Congreso de la República. (9 de junio de 2015). Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. D.O. 49.538.
- Congreso de la República. (6 de enero de 2016). Ley 1774. Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones. D.O. 49.747.
- Congreso de la República. (29 de julio de 2016). Ley 1801. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. D.O. 49.949.
- Congreso de la República. (7 de junio de 2019). Gaceta del Congreso No. 456. Colombia.
- Congreso de la República. (21 de junio de 2019). Gaceta No. 580. Informe de Ponencia para primer debate en Senado Proyecto de Ley número 120 de 2018 Cámara, 264 de Senado, 5-6. Colombia.
- Congreso de la República. (10 de agosto de 2020). Ley 2047. Por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones. D.O. 51.402.
- Congreso de la República. (10 de agosto de 2020). Gaceta del Congreso No. 641.
- Congreso de la República. (10 de agosto de 2020). Proyecto de Ley 011 de 2020. Por el cual se expide el Código Nacional de Protección y Bienestar Animal. Gaceta No. 641.
- Congreso de la República. (3 de septiembre de 2020). Ley 2054. Por la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones. D.O. 51.426.
- Municipio de Caldas, Antioquia. (26 de julio de 2021). Decreto No. 128. Por medio del cual se conforma la Junta Defensora de Animales en el Municipio de Caldas, Antioquia y se dictan otras disposiciones.
- Presidencia de la República de Colombia. (4 de agosto de 1970). Decreto Ley 1355. Por el cual se dictan normas sobre policía.

- Presidencia de la República de Colombia. (27 de marzo de 1971). Decreto Ley 522. Por el cual se restablece la vigencia de algunos artículos del Código Penal, se definen como delitos determinados hechos considerados hoy como contravenciones, se incorporan al Decreto-ley 1355 de 4 de agosto de 1970 determinadas contravenciones y se determina su competencia y procedimiento, se modifican y derogan algunas de las disposiciones de dicho Decreto, se deroga el Decreto-ley 1118 de 15 de julio de 1970 y se dictan otras disposiciones.
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de marzo de 1973). Decreto Nacional 497. Por el cual se reglamenta la Ley 5 de 1972.
- Presidencia de la República de Colombia. (18 de diciembre de 1974). Decreto Nacional 2811. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Presidencia de la República de Colombia. (16 de julio de 1986). Decreto 2257. Por el cual se Reglamentan Parcialmente los Títulos VII y XI de la Ley 09 de 1979, en cuanto a investigación, Prevención y Control de la Zoonosis.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de junio de 1999). Decreto Ley 1122. Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe.
- Presidencia de la República de Colombia. (22 de febrero de 2000). Decreto Ley 266. Por el cual se dictan normas para suprimir y reformar las regulaciones, trámites y procedimientos.
- Presidencia de la República de Colombia. (22 de febrero de 2000). Decreto Ley 262. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Varios:

- Banco de la República. (2022). Salario mínimo legal en Colombia. Serie histórica en pesos colombianos - periodicidad anual.
- Congreso Visible. (2022). Congreso Visible Uniandes. Obtenido de Por la cual se expide el Código Nacional de Protección y Bienestar Animal. [Código de Protección Animal]: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-la-cual-se-expide-el-codigo-nacional-de-proteccion-y-bienestar-animal-codigo-de-proteccion-animal/12376/>.
- DANE. (2021). Encuesta de Sacrificio de Ganado. Colombia.
- El Tiempo. (9 de diciembre de 2021). Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/vida/mascotas/asi-puede-participar-en-la-donaton-para-animales-sin-hogar-en-bogota-637626>.

- Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). Lineamientos para el funcionamiento de los centros de zoonosis en el territorio nacional. Bogotá.
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (26 de abril de 2021). Observatorio Ambiental de Bogotá. Obtenido de <https://oab.ambientebogota.gov.co/primer-censo-de-caninos-callejeros-iniciativa-que-generara-politicas-de-bienestar-animales/>.
- Organización Mundial de la Salud. (29 de julio de 2020). Zoonosis. Obtenido de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/zoonoses>.
- Procuraduría General de la Nación. (julio de 2016). Juntas Defensoras de Animales - Informe Preventivo. Bogotá.
- Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (25 de octubre de 2015). Registraduría Nacional del Estado Civil. Obtenido de <https://www.registraduria.gov.co/Se-cumplen-25-anos-de-la-primera.html>.
- Unión Europea. (2 de octubre de 1997). Tratado de Ámsterdam.
- Zapata, G. O. (6 de abril de 2022). Medellín no solo salva sus mascotas en riesgo sino que también apoya otras ciudades. Obtenido de El Colombiano: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/medellin-tambien-es-ciudad-de-acogida-para-animales-de-otras-capitales-LP17189893>.