

## **Análisis de la implementación de las políticas públicas para la protección de los animales abandonados y/o maltratados en Bogotá.**

**Pedro José Arias Rincón<sup>1</sup>**  
**Jenny Carolina Moya Díaz<sup>2</sup>**

### **Resumen.**

En la era actual, donde los derechos de los animales y el medio ambiente, ha adquirido de forma significativa importancia en el ámbito jurídico, los Estados mediante sus políticas publicas sumado al conglomerado normativo, han vislumbrado necesidad de efectuar herramientas o mecanismos de salvaguarda a través de los cuales se logre contrarrestar el accionar del ser humano que afecte o transgreda la naturaleza y los seres sintientes. Este panorama, se contrasta con conductas socialmente reprochables, como es el caso del maltrato y abandono de los animales domésticos, que son situaciones que ocurren diariamente, sin que las políticas públicas establecidas por los Estados, sean eficaces y cumplan con su objetivo, pues a pesar de contar con ciertos instrumentos normativos, que protegen y garantizan en el papel a los seres vivos y su habitat, la falta de estructuración de políticas públicas con énfasis en educación y cultura ciudadana impide que se materialice un sistema de protección íntegro, en estos seres de especial amparo.

**Palabras clave.** Animales, medio ambiente, políticas públicas, seres sintientes, conductas humanas, maltrato, abandono, domésticos, eficacia, educación y cultura ciudadana.

### **Abstract.**

We are in a time in which the rights of animals and the environment have taken significant relevance in the legal world, which is why the states, through their public policies and regulatory tools, have seen the need to implement protection mechanisms to counter human

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad la Gran Colombia, especializado en Derecho administrativo, con formación en licenciatura, actualmente funcionario del magisterio.

<sup>2</sup> Abogada de la Universidad la Gran Colombia, especializada en Derecho administrativo, con formación en Comercio exterior y finanzas.

behavior that threatens nature and sentient beings. And despite the fact that the abuse and abandonment of domestic animals are socially reprehensible behaviors, they are situations that occur daily, without the public policies established by the States being effective and fulfilling their objective, because despite having certain instruments regulations, which protect and guarantee living beings and their habitat on paper, the lack of structuring of public policies with an emphasis on education and citizen culture prevents the materialization of a complete protection system, in these beings of special protection.

**Keywords.** Animals, environment, public policies, sentient beings, public policies, human behavior, mistreatment, abandonment, domestic, efficiency, education and citizen culture. Introducción

**Sumario.** I. Contexto normativo respecto a la protección de los animales y el medio ambiente a nivel nacional e internacional; II. Normatividad, doctrina y jurisprudencia relativa a los actos administrativos frente a las responsabilidades de los animales abandonados y/o maltratados; III. Políticas públicas efectividad y enfoque en cuento al cuidado de los animales abandonados y/o maltratados; IV. Responsabilidad de las instituciones encargadas de la elaboración de políticas públicas; V. Manual operativo de criterios de orientación en la elaboración de políticas públicas, frente a la problemática de abandono y maltrato animal; VI. Conclusiones

## Introducción

La temática a desarrollar se circunscribe en el análisis del quehacer de la administración pública de la ciudad de Bogotá D.C., en cuanto a la protección y cuidado de animales abandonados. Ello en concordancia con la normatividad, jurisprudencia y doctrina contemporánea tanto a nivel nacional como internacional, en las que ya no se concibe a los animales como meros objetos, sino como seres sintientes, dotándolos de titularidad de un trato adecuado y racional.

De tal manera, que le compete directamente a la administración de Bogotá, promover políticas públicas encaminadas a generar estrategias adecuadas y coherentes con el derecho actual, para responder a la problemática generada por el abandono y/o maltrato

indiscriminado de animales en la ciudad capital, que de conformidad con cifras estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2019), es un flagelo que va en aumento y que deteriora no solo el bienestar de los seres sintientes sino la salubridad pública en general, sin contar en el impacto sociológico, psicológico y cultural que subyace de la práctica irresponsable y consumista de animales como simples objetos que se pueden abusar y desechar al antojo de las personas.

Es por ello que se requiere analizar la raíz de la problemática, su impacto, la función de la administración pública, su estructura legal, jurisprudencial, los planes de acción y la efectividad de los mismos, que para el caso en cuestión, si sabemos que la problemática continúa es porque dichos planes y estrategias no han tenido el efecto esperado, y teniendo presente que en pleno siglo XXI, donde las TIC's, y los "Mas Media" (Medios Masivos de la Información y Comunicación), son más abundantes y accesibles, no hayan tenido un enfoque y buen uso para concientizar a la población sobre la responsabilidad frente al cuidado y buen trato de los animales en la ciudad capital.

Es deber de esta investigación y análisis proponer un manual operativo de criterios de orientación en la elaboración de políticas públicas, frente a la problemática de abandono y maltrato animal, que pueda brindar y entender de manera más clara y precisa lo que viene realizando la administración pública, lo que hace falta, lo que se podría tener en cuenta para su correcta implementación en cuanto al diseño y manejo de estrategias gubernamentales, frente a la temática establecida y cómo hacerlas efectivas.

Para ello se encuentra como pregunta problema a resolver, ¿Cómo fortalecer las políticas públicas en la ciudad de Bogotá, en cuanto a la problemática de animales callejeros, abandonados y/o maltratados, mediante criterios de orientación para que puedan ser efectivas?

Ante dicho cuestionamiento se plantea como objetivo central el "Establecer criterios orientadores que puedan responder a las problemáticas en la implementación de estrategias

en políticas públicas en la ciudad de Bogotá, en cuanto al cuidado de animales callejeros abandonados y/o maltratados, para que puedan ser efectivas”.

Con fundamento en lo anterior, el presente escrito se desarrollara conforme al método cuantitativo, donde inicialmente se realizará una indagación en relación a la normatividad, doctrina y jurisprudencia relativa a los actos administrativos que deben contener las Políticas Públicas del Distrito Capital, frente a las responsabilidades de los animales abandonados y/o maltratados; posterior a ello se procederá a analizar la responsabilidad de las instituciones encargadas de la elaboración de políticas públicas, su efectividad y enfoque en cuanto al cuidado de los animales abandonados y/o maltratados; por último, a manera de conclusión se pondrá a consideración la posibilidad de elaborar una clase de manual operativo, a través del cual se busque responder a los criterios que vayan en pro de la protección de los animales.

### **I. Contexto normativo respecto a la protección de los animales y el medio ambiente a nivel nacional e internacional**

Se ha podido constatar la numerosa bibliografía referente al tema de políticas públicas para el manejo de animales abandonados, a nivel nacional e internacional, partiendo desde los inicios históricos de esta gestión, ubicados en Inglaterra, donde se aprobó por primera vez en el año de 1781 y 1822 una ley sobre la protección animal.

Más tarde Alemania, sentiría la necesidad e importancia de analizar estos temas de maltrato y abandono animal, como una responsabilidad también de salud pública, de acuerdo con su código civil de 1990, donde los animales son sujeto de leyes especiales.

De manera general, en la Unión Europea se han hecho cambios legales para tipificar el maltrato y abandono animal en las últimas décadas, motivando a la ciudadanía a la responsabilidad frente al bienestar animal. La “Declaración Universal para el Bienestar Animal”, adoptada y promulgada por la “Liga Internacional de los Derechos del Animal” y aprobada por la “Organización de Naciones Unidas” (En adelante ONU) y por la “Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura” (En adelante UNESCO), fue proclamada en el año 2000 por “La Sociedad Mundial Para La Protección Animal” (En adelante WSPA). Estas entidades y organizaciones están

desarrollando campañas y motivando al desarrollo de políticas públicas en los diferentes gobiernos de los países asociados, frente al cuidado y protección animal.

Este tema también ha tenido impacto en los Estados Latinoamericanos, donde se ha evidenciado un paradigma legislativo sobre políticas públicas para el cuidado de los animales, como es el caso de México, quien tipifica el delito de maltrato contra animales callejeros en 1931, Chile con la ordenanza 106 de 2011, sobre protección animal; y otros muchos países como Ecuador, Bolivia, Perú, Brasil, y países de centro América, que reconocen en sus constituciones el derecho a un ambiente sano, la conservación de sus ecosistemas, la necesidad del cuidado del medio ambiente y la biodiversidad, la recuperación de espacios y protección animal. Tal como lo muestra autores como: Sofía Alejo Pinilla, Consultora Junior para el proyecto realizado entre la Federación Nacional de Personeros y la Unión Europea para el fortalecimiento del control social participativo de la Universidad Externado de Colombia; Muñoz & Zapata, 2014; Revista Arcadia, 2015; Castillo & Zapata, s.f.; Secretaría Distrital de Ambiente, 2014; entre otros.

Colombia ha realizado una labor legislativa frente al tema del cuidado y protección animal, como lo ha sido la promulgación de las leyes: Ley 84 de 1989; Ley 1774 de 2016; Acuerdo 532 de 2013, Ley 1638 de 2013, los procesos de sustitución de vehículos de tracción animal en ciudades como Medellín y Bogotá; Ley 2054 de 2020.

Todo lo anterior motivado y sustentado desde la Constitución Política, Art. 79:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Unos de los objetivos de todas estas políticas públicas y marco legal, como lo manifiesta el Art.1 de la Ley 2054 de 2020:

Atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo a refugios o fundaciones legalmente constituidas que reciban, rescaten, alberguen, esterilicen y entreguen animales en adopción, mientras los

distritos o municipios crean centros de bienestar para los animales domésticos perdidos, abandonados, rescatados, vulnerables, en riesgo o aprehendidos por la policía.

Algunas entidades y organizaciones han gestionado y apoyado estas políticas públicas, con el fin de brindar asesoría a las comunidades frente al cuidado y protección animal, asumen de manera desinteresada el cuidado de animales abandonados y/o maltratados, entidades sin ánimo de lucro que son conscientes de la importancia y cuidado de estos seres sintientes, como lo ha sido el trabajo llevado a cabo por la “...Asociación Defensora de Animales, s.f., deciden asumir este tema desde el ámbito privado por medio de acciones para llamar la atención de la institucionalidad...” (Pinilla, 2019. p. 9).

En el año de 1989 se expide el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, donde se busca la protección y bienestar animal erradicando todo maltrato y abandono, apoyado por la Sentencia C-666 de 2010. En muchas ciudades del país se vienen adoptando medidas de políticas públicas para la protección y bienestar de los animales, como es el caso de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal Del Distrito, Cultural e Histórico de Santa Marta, 2018 – 2043.

Desde el distrito capital se ha trabajado la Política Pública de Protección y Bienestar Animal de Bogotá 2014-2038, autor: Sofía Alejo Pinilla Universidad Externado de Colombia. También se han gestado políticas como: El Plan Distrital de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá Humana, que establece en su artículo 31 el proyecto “Bogotá Humana con la fauna”, en el marco del Programa “Bogotá Humana Ambientalmente saludable”. Otras como: contrato 411 de 1999 por el cual "se entregaba en arrendamiento a la Corporación Taurina, Plaza La Santamaría, por 6 fechas durante los meses de enero, febrero y marzo hasta el año 2015". Desde el ministerio de salud se han gestado lineamientos para la política de tenencia responsable de animales de compañía y de producción, del autor Luis Alberto Carreño Buitrago, de la Dirección de Promoción y Prevención Subdirección de Salud Ambiental 2017.

Los proyectos, leyes y organizaciones para la protección de animales han sido institucionalizados pero el éxito de crear una mayor conciencia en la población sobre el

cuidado de los animales, reconocidos como sujetos especiales de protección, está muy lejos de lograr una efectividad clara y precisa.

El abandono de animales, el maltrato y la insensibilidad de la mayoría de la población en algunas ciudades de Colombia, y en especial en la ciudad de Bogotá, ha generado que la administración pública deba establecer políticas y planes de acción que puedan responder a estas problemáticas, desarrollar una mayor conciencia en la población, con planes educativos de calidad, programas de esterilización para las mascotas, adopción, albergues y hogares de paso para estos animales.

Estas políticas nacionales han sido motivadas por políticas internacionales proyectadas desde la UNESCO y la ONU, que han aprobado la declaración universal de los derechos del animal, la cual se proclamó en París el 15 de octubre de 1978, manifestando: “todos los animales del mundo nacen iguales, de la misma forma que lo hacen las personas, independientemente del sexo o la raza que tengan. Todos ellos tienen los mismos derechos a la existencia” (González, F. J. C, 2018, p.143).

En los derechos de los animales, en su Art. 1, expresa que todos los animales, tienen derecho a la existencia, exhorta a la humanidad al cuidado y protección de todos los seres vivos. Y para que pueda ser expresada la existencia, ésta debe ser prolongada, se debe mantener en el tiempo que dure la vida, y así mismo, la prolongación no puede generarse cuando se produce maltrato, cuando el animal depende de un hábitat y es desalojado del mismo, cuando depende de unos cuidados especiales al tratarse de seres domésticos y son abandonados, se interrumpe la prolongación de la existencia y por ende se estaría en contra de éste artículo primero, poniendo en tela de juicio el título de humanidad del hombre, su persona, al no ser capaz de reconocer a estos seres como sintientes, de no tener compasión, de no pensar en ellos, entonces nos preguntaríamos: ¿En qué radica el hecho de ser humano?

La Constitución Política de Colombia, es una constitución garantista de derechos, basada en la dignidad humana, y no puede desconocer, dentro de este humanismo, el derecho de los animales, tal como ha sido resaltado en su Art. 79. Por ende, no se puede gestar un habiente

sano, cuando no existen humanidad, conciencia, cuando sus políticas públicas no son eficaces para promover esa humanidad, cuando son inexistentes o infructíferas y no llegan a ser definitivas al no poder responder al cuidado de animales callejeros abandonados y/o maltratados. Cuando se genera este panorama también se está afectando la salud pública y se pone en riesgo a la ciudadanía, cuidar de los animales es también lograr una reciprocidad de bienestar con la comunidad.

El Estado reconoce la necesidad e importancia del cuidado del medio ambiente y de la protección de los animales para el bienestar de la misma ciudadanía, tal como lo manifiesta la Ley 84 de 1989, donde los animales están protegidos contra el dolor y/o sufrimiento.

La raíz del problema frente al abandono y/o maltrato animal ha sido cultural, y las leyes están siendo nominales, pero no ontológicas, no están respondiendo a la realidad. Un claro ejemplo de lo anterior es la falta de educación de la ciudadanía sobre el tema, no hay programas claros y efectivos educativos desde la primera infancia, donde se genere una conciencia y sensibilidad, que forme en valores a la comunidad, que capacite a la población sobre la responsabilidad y cuidado de los animales.

Esto demuestra que no se está cumpliendo con los artículos constitucionales, tales como el 27, 67, 70 y 71, en los cuales se demuestra que es deber de todos los centros de enseñanza educativa, pública y privada, formal, informal y educación para el trabajo, fomentar el humanismo, la empatía y el respeto por la dignidad de todos los seres y el medio ambiente, desde las cátedras de ética, humanidades y valores. Para que todas las leyes, normatividades, tratados teóricos y conceptuales, frente al cuidado y protección animal cobren sentido e interés, y puedan ser llevados a la práctica, se puedan interiorizar en las nuevas generaciones haciendo de este mundo un lugar de paz, respeto y solidaridad para todos los seres de la creación.

## **II. Normatividad, doctrina y jurisprudencia relativa a los actos administrativos frente a las responsabilidades de los animales abandonados y/o maltratados.**

Teniendo presente el preámbulo de la Carta Marga (1991):



EL PUEBLO DE COLOMBIA en ejercicio de su poder soberano, (. . .), invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico.

Exhorta a todos los integrantes de la nación, sin importar su credo, a cumplir con los mandatos del ser supremo, puesto que todas las religiones proclaman y defienden la vida y la dignidad, a respetar el medio ambiente y proteger a todos los seres vivos como creaturas de Dios, y aquella entidad que se diga a sí misma religiosa y no fomente el amor y la protección de todos los seres vivientes estaría faltando a su principio de identidad.

Así mismo el preámbulo invita a asegurar la vida de sus integrantes, pero esto no puede ser posible sin la protección del medio ambiente, sin el cuidado y protección de los demás seres vivos, animales salvajes, domésticos, flora y fauna en general, porque para asegurar nuestra vida y existencia necesitamos de los demás seres, y es por ello que se requieren políticas públicas eficaces que puedan llevar a feliz término los anteriores enunciados, con base en el trabajo, la justicia, el conocimiento, la educación y la paz. Partiendo de la Carta Magna, en su artículo 1:

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.

Colombia como Estado social de derecho, es garantista del reconocimiento de la dignidad de todas las personas que habitan en el territorio nacional, promueve la vida, la paz y la integridad de todos los ciudadanos, pero esto no puede ser cierto sin la debida protección del medio donde habitan las personas y del cual dependen para su existencia y su vida.

Al tratar del fomento de la dignidad para todas las personas dentro del ordenamiento territorial, éste no podría efectuarse si las personas no tienen cómo sostenerse económicamente, si su entorno está destruido; si socialmente no hay una coexistencia pacífica y recíproca con el medio ambiente, se torna propenso a enfermedades, es insalubre;

si culturalmente no hay plena conciencia del estilo de vida que se lleva, de la realidad, de los resultados de las acciones, que deben ser orientadas por la educación, los resultados se tornarán críticos y se volverá un problema a futuro para el Estado en temas de salud pública, pues no cuenta con el presupuesto ni la infraestructura para atender problemas masivos de salud, un ejemplo de lo anterior se evidenció a través de los diferentes medios informativos, de cómo el gobierno nacional y las diferentes entidades prestadoras de salud hacían frente a la pandemia producida por el virus Covid-19.

Todo lo anteriormente manifestado nos indica que, si el ser humano no protege el medio ambiente, si no forma conciencia de su actuar, si no cuida de los demás seres, de los animales, estará sellando nuestra propia extinción, no asimila la dignidad como reconocimiento y valoración del su Ser, ni al de su entorno, siendo sostenido por éste.

Se estaría perdiendo el sentido de dignificación, de humanismo, y el ordenamiento jurídico se sustenta bajo estos principios, tal como lo promulga la Ley 5 de 1972, “Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales.”, que en su artículo 1 decreta:

Créanse Juntas Defensoras de Animales en cada uno de los Municipios del país, dirigidas por un Comité integrado así:

El Alcalde o delegado, el Párroco o su delgado, 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 funciones asociaciones, o sociedades defensoras de animales, o entidades cívicas similares, elegirán entre todas, dos miembros adicionales a la respectiva junta que ésta Ley establece.

Establece políticas públicas en defensa de los animales. Así mismo el Decreto 497 de 1973, reglamente la Ley 5 de 1972. En el Art. 3, parágrafo del decreto, considera una serie de conductas que pueden llegar a significar dentro del contexto jurídico colombiano como malos tratos a los animales.

De acuerdo con la política públicas en defensa de los animales la Ley 2138 de 2021 establece medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional, promoviendo el bienestar de los animales, que son utilizados para este tipo de medio de transporte, además busca ofrecer garantías para que las familias que dependen de esta actividad puedan acceder a programas de reconversión laboral.

Es de valiosa importancia conocer estas disposiciones y poder determinar que se entiende por maltrato y crueldad animal, para cumplir con los preceptos que establece la ley. Así mismo la Ley 9 de 1979 “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”, en su art. 1 muestra que:

Para la protección del Medio Ambiente la presente Ley establece: Las normas generales que servirán de base a las disposiciones y reglamentaciones necesarias para preservar, restaurar y mejorar las condiciones sanitarias en lo que se relaciona a la salud humana; Los procedimientos y las medidas que se deben adoptar para la regulación, legalización y control de los descargos de residuos y materiales que afectan o pueden afectar las condiciones sanitarias del Ambiente. Parágrafo. Para los efectos de aplicación de esta Ley se entenderán por condiciones sanitarias del Ambiente las necesarias para asegurar el bienestar y la salud humana.

El Estado Colombiano por más de 40 años ha reconocido la necesidad e importancia del cuidado del medio ambiente y de la protección de los animales para el bienestar de la misma ciudadanía. Más de cuatro décadas sin que haya surgido en la población y en las generaciones que preceden estas normatividades efectos plenos y duraderos sobre lo dispuesto. Se puede afirmar que hoy en día falta una mayor conciencia, que sea significativa y amplia en la población que genere cambios radicales, estables y perpetuos. La pregunta que nos formula el anterior enunciado es ¿Cuándo podremos ver realizadas a plenitud estas disposiciones jurídicas?

La Ley 84 de 1989 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”, manifiesta en su art. 1:

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. CAUSAS ANTROPICAS 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.

Y en su artículo 2, 4 y 5 plantean los objetivos frente al cuidado de los animales, y los deberes de todos los ciudadanos frente a la temática planteada:

Artículo 2: a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b) Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c) Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales; d) 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; e) Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre. De los deberes para con los animales. (...)

Artículo 4. 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.

Artículo 5. Además de lo dispuesto en el Artículo anterior, son también deberes del propietario, tenedor o poseedor de un animal, entre otros: a) Mantener el animal en condiciones locativas apropiadas en cuanto a movilidad, luminosidad, aireación, aseo e higiene; b) 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; c) Suministrarle abrigo apropiado contra la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran. Parágrafo. Cuando se trata de animales domésticos o domesticados, en cautividad o confinamiento las condiciones descritas en el presente artículo deberán ser especialmente rigurosas, de manera tal que los riesgos de daño, lesión, enfermedad o muerte sean mínimos.

La raíz del problema frente al abandono y/o maltrato animal ha sido cultural, y las leyes están siendo nominales pero no ontológicas en su plenitud, no están respondiendo a la realidad concreta en la materia. Un claro ejemplo de lo anterior es la falta de educación de la ciudadanía sobre el tema, no hay programas claros y efectivos educativos desde la primera infancia, donde se genere una conciencia y sensibilidad, que formen en valores a la

comunidad, que capaciten a la población sobre la responsabilidad y cuidado de los animales y de las mascotas.

La Ley 84 de 1989, anteriormente citada, en su art. 6, manifiesta sanciones frente a casos cómo:

- a) Herir o lesionar a un animal por golpe, quemadura, cortada o punzada o con arma de fuego; (...)
- c) 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;
- d) Causar la muerte inevitable o necesaria a un animal con procedimientos que originen sufrimiento o que prolonguen su agonía. Es muerte inevitable o necesaria la descrita en los artículos 17 y 18 del capítulo quinto de esta Ley;
- 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; (...)
- j) Toda privación de aire, luz, alimento, movimiento, espacio suficiente, abrigo, higiene o aseo, tratándose de animal cautivo, confinado, doméstico o no, que le cause daño grave o muerte;
- k) Pelar o desplumar animales vivos o entregarlos a la alimentación de otros; (...)
- p) Sepultar vivo a un animal;
- q) Confinar uno o más animales en condiciones tales que le produzca la asfixia;
- r) Ahogar a un animal; (...)
- u) 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 con procedimientos crueles o susceptibles de promover la crueldad contra los mismos;
- v) Dejar expósito o abandonar a su suerte a un animal doméstico o domesticado en estado de vejez, enfermedad, invalidez o incapacidad de procurarse la subsistencia;
- w) Realizar experimentos con animales vivos de grado superior en la escala zoológica al indispensable, según la naturaleza de la experiencia

- x) Abandonar a sus propios medios animales utilizados en experimentos; (...)
- z) Lastimar o arrollar un animal intencionalmente o matarlo por simple perversidad.

Por lo general las sanciones no han sido efectivas en un 100%, y la ciudadanía no presta mayor atención a estas normatividades, sobre todo en las zonas periféricas de las ciudades, y en este caso en particular en la ciudad de Bogotá, por el desconocimiento de la norma, y sobre todo, por lo nombrado anteriormente: la falta de cultura y educación.

La Ley 1774 de 2016, por medio de la cual se modifican el código civil, la Ley 84 de 1989, el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones. Tiene como objetivo determinar que los animales son seres que sienten, tienen un sistema nervioso, sufren dolor, y plantea proyección, porque en la mayor medida este sufrimiento tiene su causa en los seres humanos de manera directa o indirecta, pues con el abandono y todo lo que esto conlleva es responsabilidad de las comunidades y familias. Así mismo establece procedimientos que permiten sancionar estos actos inhumanos. En su art. 3 plantea principios como:

- a) Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;
- b) Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo: 1. Que no sufran hambre ni sed, 2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor; 3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido; 4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés; 5. Que puedan manifestar su comportamiento natural;
- c) Solidaridad social. El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.
- d) Asimismo, 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.

En el art. 4 y 339 plantea sanciones y multas:

Los actos dañinos y de crueldad contra los animales descritos en la presente Ley que I 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 vigente (...) 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 vigente (...) Circunstancias de agravación punitiva. Las penas contempladas en el artículo anterior se aumentarán de la mitad a tres cuartas partes, si la conducta se cometiere: a) Con sevicia; b) Cuando una o varias de las conductas mencionadas se perpetren en vía o sitio público; c) Valiéndose de inimputables o de menores de edad o en presencia de aquellos; d) Cuando se cometan actos sexuales con los animales; e) Cuando alguno de los delitos previstos en los artículos anteriores se cometiere por servidor público o quien ejerza funciones públicas.

El institutito distrital de protección y bienestar animal, de la alcaldía mayor de Bogotá, ha diseñado programas de esterilización, de protección animal, brindan orientación y tienen líneas de emergencia veterinarias y frente al maltrato animal, también manejan programas educativos, de información y de interés y plantean lo siguiente:

La participación ciudadana en la implementación de políticas públicas ha venido posicionándose como un eje fundamental para llevar a territorios y comunidad proyectos, acciones y estrategias, que para el caso de la política pública de protección y bienestar animal serán a favor de los animales.

Desde el Instituto Distrital Para La Protección Y El Bienestar Animal (en adelante: IDPYBA) contempla la participación ciudadana como protagonista para poder identificar necesidades, problemáticas, soluciones y estrategias que puedan ayudar a hacer de Bogotá una mejor ciudad para los animales, y eso lo logramos con una ciudadanía formada, actualizada y con herramientas para poder ser incidente y propositiva. La participación ciudadana es poder decidir con los otros las acciones a favor de los animales, y para ello es necesario fortalecer

los espacios de participación, llegar a los territorios, generar cultura de participación y de protección y bienestar animal. (Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto de protección y bienestar animal, 2021)

Con lo anterior se espera lograr una mayor participación de la ciudadanía en estas campañas, generar cultura, sensibilidad a la población para que puedan generar protección y bienestar a los animales y fortalecer la responsabilidad y empoderamiento en cuanto a las políticas públicas de amparo animal.

En sustento de lo planteado anteriormente La sentencia C-666 de 2010 de la Corte constitucional señala que “partió de considerar que se tienen deberes morales y solidarios hacia los animales, además del comportamiento digno que los humanos están obligados a proveerles para la preservación del medio ambiente (arts. 8º, 79 y 95 superiores)”. La sentencia C-133/19 también manifiesta:

A su juicio, el mandato constitucional en mención supone la obligación del Estado de velar por la protección del medio ambiente, del que hacen parte los animales, bien sean domésticos o salvajes, respecto de los cuales la Ley 1774 de 2016 otorgó la categoría de seres sintientes. Sobre el particular, la actora señaló que aquellos “no tienen la capacidad de razonar como lo hacemos los seres humanos, pero si (sic) poseen la capacidad de sentir (dolor, sed, sufrimiento, angustia, cansancio, miedo, todos aquellos producidos los (sic) tratos crueles y maltratos que les proporcionan seres humanos) y deben estar amparados por el ordenamiento jurídico y la Constitución. (III. Las demandas)

La normatividad y la jurisprudencia sobre el cuidado y protección de la fauna y flora en general son muy extensas, muy amplias, pero su efectividad sigue estando en duda para erradicar la falta de responsabilidad y conciencia de la población frente a estos temas. Las campañas y programas expuestos por diversas entidades públicas y privadas, no ha sido suficientes para erradicar la problemáticas del abandono y maltrato animal. Su eficacia no ha sido la esperada, y los presupuestos no son los suficientes, se deben determinar los problemas de fondo, como la falta de educación, cultura, conciencia social, programas que puedan llegar a la población y generen sensibilidad y respeto por la dignidad y reconocimiento del medio



ambiente, el cuidado y protección de los animales y con esto poder generar criterios de orientación para que estas políticas puedan ser efectivas.

### **III. Políticas públicas efectividad y enfoque en cuento al cuidado de los animales abandonados y/o maltratados.**

A partir de la Ley 2054 del 2020 se crea una ayuda en especie para fundaciones que tengan animales en adopción y que sean animales que hayan sido recogidos en condición de calle, deben ser fundaciones legalmente constituidas, el hecho de llamarse fundación no hace hincapié o énfasis en que están cobijadas para obtener garantías en beneficios.

Este beneficio solo cobija organizaciones o fundaciones legalmente constituidas que puedan certificar que sus animales son recogidos en vulnerabilidad o en condición de calle, de resto a personas que tengan animales o que tengan sitios con el nombre de fundación, movimiento, organización, para que efectivamente puedan adquirir los beneficios deberán ser legalmente constituidas, sino, no serán tomadas en cuenta, así que el primer paso que exige el gobierno para hacer uso de esta ley es entrar dentro de la legalidad, para que se pueda hacer efectiva esta ayuda económica.

La efectividad parte desde el momento en que la fundación misma es la que se pone en contacto con la gobernación para solicitar estas ayudas en especie y así acordar un programa o un cronograma, para recibir este tipo de ayudas que pueden ser en alimentos, en utensilios de aseo o a veces en las garantías del mínimo vital, ahora sí, las administraciones municipales y los entes territoriales no podrán eximirse de la responsabilidad y la corresponsabilidad que ingiere el bienestar animal con esta nueva Ley la 2054.

El segundo elemento que se pone en práctica para que sea efectivo el enfoque de la protección de los animales es, que hay que tener en cuenta la asistencia médica veterinaria para animales callejeros, hay asignado un presupuesto por parte de las gobernaciones, tiene un presupuesto participativo, eso va complementarse según la ley 2054 que modifican la Ley 1801, primera que habla sobre la obligación de los entes municipales o territoriales, de crear un programa de salud que permita la atención de animales en estado de politraumatismo, por lo tanto las

entidades municipales y territoriales no podrán escapar, será responsabilidad suya la de suministrar atención médica veterinaria gratuita a animales en condición de calle. (Legis, 2020)

Esto no quiere decir que los entes municipales a partir de los programas de la gobernación de cada uno de los Departamentos no pueden seguir evadiendo las responsabilidades que esta Ley 2054 les infiere y que además les corresponde de manera constitucional, a que hagan uso de sus recursos brindándoles ese bienestar de salud a los animales en condición de calle.

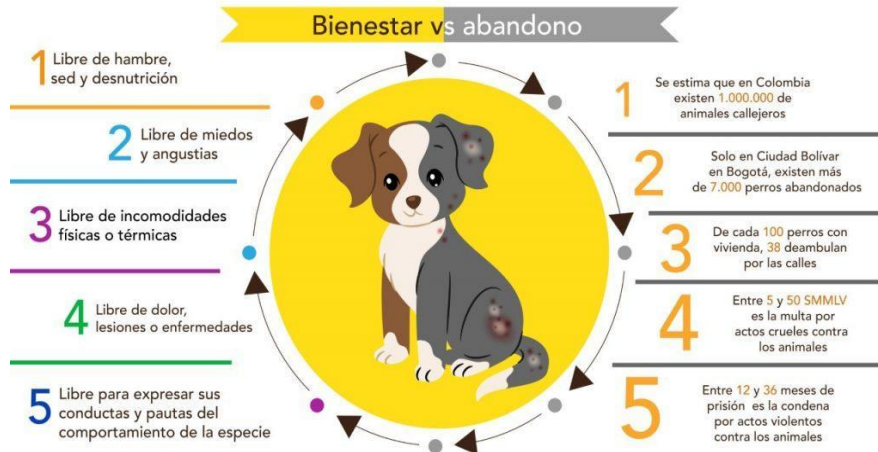
Por eso es importante la labor de los veedores ciudadanos que hacen cumplir por ley a que estás entidades, tanto como secretaría de medio ambiente y en otras categorías municipales se apersonen de este tipo de programas que tienen que salir con recursos propios de la administración municipal.

La efectividad de las leyes creadas para la protección de los animales también dependerá de la conciencia ciudadana para no tolerar y efectivamente informar de la mano de las personas defensores de los animales, para hacer que las administraciones cumplan este tipo de leyes, sino se expondrán a sanciones por parte de entes de control como la procuraduría y contraloría.

Otro tema que se debe tener en cuenta para la efectividad de la ley, son las jornadas de esterilización cada dos meses, este es uno de los temas más importantes de la ley, este tema es el principio de todo, así que es tal vez es el punto más importante que ha sancionado esta Ley y es las jornadas de esterilización cada dos meses, que nos garantiza que la tasa de natalidad y la producción de crecimiento de los animales en condición de calle haya disminuya hasta en un 80%, la solución nunca está en la creación de albergues, ni creación de infraestructuras en el aumento de concentrado para cualquier fundación o institución, la solución siempre está en la creación de jornadas de esterilización.

### *Figura 1*

*Bienestar vs abandono*



Tomado de “En Colombia hay más de un millón de animales en la calle” por Uniminuto Radio, 2019.

[\(https://www.uniminutoradio.com.co/en-colombia-hay-mas-de-un-millon-de-animales-en-la-calle/\)](https://www.uniminutoradio.com.co/en-colombia-hay-mas-de-un-millon-de-animales-en-la-calle/)

#### IV. Responsabilidad de las instituciones encargadas de la elaboración de políticas públicas.

Desde el panorama que enmarca la Ley 2054 de 2020 que modificó las disposiciones normativas de la Ley 1801, vislumbrado en el acápite anterior en el marco de las garantías y la protección que se deben ofrecer por parte de la administración pública a través de las entidades territoriales como los Distritos o los municipios, con el apoyo de refugios o fundaciones legalmente constituidas a los animales que están siendo maltratados o en condición de abandono. Se despliega una serie de obligaciones y compromisos que se adquiere a nivel estatal, para la creación de estas políticas que conlleven al cumplimiento efectivo de estas disposiciones legales allí contenidas. Por tal razón, antes de abordar lo relativo a las diferentes responsabilidades que se adquieren desde el marco administrativo, es importante esclarecer el panorama en el cual estas se van a materializar.

De forma inicial, para tener un mayor entendimiento sobre la temática y las obligaciones que de ella derivan, es necesario partir por entender el concepto mismo de política pública. Según lo establecido por André- Noel Roth Deubel (2002), para encontrar el concepto que enmarca las políticas públicas se debe partir por entender que se comprende por política, la cual de acuerdo a lo ilustrado por el presente autor esta se aprecia desde tres acepciones, donde en la primera se entiende como “el ámbito del gobierno de las sociedades humanas(. . .); [la

segunda como] la actividad de organización y lucha por el control del poder (...) [y la tercera como] designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” (pp.25-26).

Teniendo en cuenta las distintas aceptaciones que tiene el concepto Roth (2002), menciona que en lo relacionado al tema estructural del presente estudio, interesa ver la política desde el tercer enfoque que es lo relativo a los objetivos y agenda que tienen las autoridades públicas. Es por ello que entorno a la definición de política pública, el autor manifiesta lo siguiente:

Para concluir y arriesgar una definición personal considero que una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organizaciones gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2002, p.27)

De esta manera, acorde a los postulados señalados por Roth se puede entender que el concepto de política pública, enmarca a grandes rasgos la necesidad de encontrar soluciones ante las problemáticas que se estén suscitando en el interior del Estado, las cuales se reflejan en la materialización de los objetivos, propósitos o estrategias por parte de una institución o entidad estatal, en donde se permita encontrar la satisfacción de estas carencias, problemas o necesidades que se vislumbran en los entornos sociales.

Entendiendo este primer acercamiento, es notorio los elementos pilares que conforman una política pública, los cuales son a modo general “*la implicación del gobierno, la percepción de problemas, la definición de los objetivos y procesos*” (Roth, 2002, p.27). Es allí, donde se debe mencionar que estas políticas públicas, tienen que ser desde su creación hasta su posterior implementación, pensadas a partir de la lógica del bienestar común o colectivo. Además que estas desde sus inicios deben contemplar fuera de los objetivos colectivos que se considera por parte del Estado necesarios alcanzar, los medios y las acciones mediante los cuales se buscará su cristalización, sumado al análisis en relación a los resultados que se desean alcanzar, en los cuales se observen tanto las consecuencias deseadas como los imprevistos que puedan devenir en el proceso de su implementación.

Adicional a los postulados e ideas expuestas por Roth (2002), se le suman lo estudiado por Vargas (2007), quien contempla las políticas públicas como *“un conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos”* (p.128).

En vista de esta definición, Vargas (2007) considera que estas pueden también entenderse como un proceso, el cual inicia en la detección por parte del gobierno de la existencia de una necesidad o problema que por la trascendencia o impacto que tiene es necesario llevar a cabo una intervención, que se lleva a cabo mediante una evaluación sobre los resultados obtenidos por las acciones efectuadas para variar, mitigar o eliminar dicha problemática. Así las cosas, puede denotarse otras definiciones o conceptos dados sobre las políticas públicas como el otorgado por Salazar (1994), al visualizarla como *“las sucesivas respuestas del Estado o (del “régimen político” o del “gobierno de turno” frente a situaciones socialmente problemáticas”* (p.55).

Además de estas definiciones desde el enfoque académico, se le suman otras dadas desde los estudios realizados por entidades públicas, como es el caso de la Contraloría de la República o la Secretaría Distrital de Planeación, en donde esta última las se ilustra con un concepto similar al abordado por Vargas (2007), puesto que las conceptualiza como un proceso de planeación que demarca un panorama a largo plazo, que sobrepasa los periodos de la administración de los gobiernos, y a su vez orienta el proceso de cambio respecto a las necesidades o problemáticas sociales (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2017).

Igualmente, se vislumbra por parte de la Secretaría como un instrumento de planeación que permite tener una especie de direccionamiento, en cuanto a la actuación de las entidades e instituciones administrativas para alcanzar los propósitos prioritarios. Cabe resaltar que en este proceso según lo mencionado por la entidad, cuenta con un enfoque intersectorial y co-creación, en el cual participa el Estado, la ciudadanía, la sociedad civil, la academia entre otros (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2017).

En este sentido, vale mencionar que, de acuerdo a lo señalado por la Procuraduría General de la Nación (2011) tiene inmerso un carácter preventivo, el cual se observa de acuerdo al ciclo de las políticas públicas dentro de la actuación preventiva, en donde se empieza por la fase de agendamiento (ejercicio de decisión discursivo que posibilita una interacción entre la sociedad y el gobierno, en donde se realiza la selección y la definición de los problemas objeto de la política), seguida por la formulación (contempla las diferentes soluciones que se pueden emplear a los problemas delimitados en la fase anterior, elaborando una planeación o diseño del proceso a realizar dicho propósito), la implementación (materialización del proceso de formulación) y culmina con la evaluación (consiste en una investigación que se realiza con el propósito de verificar si mediante la implementación de las alternativas propuestas, se logró alcanzar los objetivos trazados para solucionar la problemática) (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Teniendo en cuenta, el sustento conceptual visto desde un punto doctrinal que comprende las políticas públicas, es posible abordar esta temática desde el ámbito interno del Estado colombiano, comprendido en primer lugar desde el margen constitucional, dado que como se expresó en el acápite anterior, las políticas públicas encuentran su sustento en artículos superiores como el 1 y el 2, puesto que el primero enmarca que Colombia opta por un modelo de Estado Social de Derecho, el cual según la mayor parte de los postulados teóricos se comprende como aquel modelo en donde el Estado tiene inmiscuido dentro de su funcionamiento contar con una función social en cada uno de los ámbitos de la vida social; y por otra parte, el segundo al consagrar los fines esenciales del Estado, permite visibilizar entre ellos que este deberá encontrarse al servicio de la comunidad, promoviendo la prosperidad general y garantizando el cumplimiento además de la salvaguarda de los preceptos constitucionales allí establecidos.

Por ende, a partir de los dos primeros artículos superiores, se pueden entender si bien como principios fundamentales o estructurales del Estado, dentro del tema objeto de estudio se pueden ver como la imposición de un deber u obligaciones a cargo de la administración el llevar a cabo medidas que permitan garantizar los preceptos constitucionales contenidos en

el texto superior, en los cuales se encuentran los derechos y las libertades de las personas que estén en el interior del territorio.

En relación a estos deberes u obligaciones estructurales que se endilgan al Estado, se puede divisar lo relativo a las responsabilidades que tiene la administración en el ejercicio de esta garantía cristalizada en el diseño e implementación de las políticas públicas, dado que es menester recordar que estas no se sujetan a un gobierno de turno, sino que deben estar presentes en todo momento en las actuaciones desarrolladas por el Estado. Entendiendo estas precisiones, para el caso que compete, se analizará de acuerdo a la primera y segunda fase antes mencionada que versa sobre el proceso de elaboración o formulación.

Sobre ello, es necesario aclarar que estas responsabilidades devienen desde la fase preliminar que es donde se empieza a visibilizar de forma tenue si dicha necesidad existe y afecta a nivel colectivo el goce efectivo de sus derechos, es allí cuando de acuerdo a dicha necesidad se plantea las instituciones que pueden verse inmersas tanto en el proceso de agendamiento como en el de formulación de la política, generando así que dicha política no tenga únicamente un enfoque administrativo sino que además permita en su implementación contar con una articulación intersectorial (Ruiz, 2013).

A modo ilustrativo, en lo referente a la protección y el bienestar de los animales, actualmente se observa que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019), propone como uno de los asuntos estructurales la equidad en materia ambiental contenido en la subsección 8, en donde se evidencia de forma particular dicha protección de los animales en lo consignado en el artículo 324 que consagra:

El Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación del Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes, formulará la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, para lo cual tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Ley.

Esta política establecerá lineamientos en materia de bienestar de animales de granja; animales en situación de calle; animales maltratados; especies silvestres objeto de tráfico ilegal; entre

otros, y definirá estrategias, programas y propuestas de normatividad para la protección animal, tales como la formación en tenencia responsable; las campañas de esterilización; la creación de centros territoriales de bienestar, la rehabilitación y asistencia integral de fauna doméstica y silvestre; la sustitución progresiva de vehículos de tracción animal; y el fortalecimiento de la investigación y procesamiento de los delitos contra los animales, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal de animales.

De acuerdo a lo establecido en este articulado que propone la formulación de la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, las responsabilidades que puedan originarse de la elaboración e implementación de estas políticas públicas, están principalmente en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero a su vez en ellas se inmiscuye una participación de otras entidades como el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo, el Ministerio del interior, el Departamento Nacional de Planeación, entre otras entidades competentes que puedan verse relacionadas con este propósito.

No obstante, es importante mencionar que esta no es la primera vez que se contempla esta temática dentro de un Plan Nacional de Desarrollo, puesto que mediante la Ley 1753 de 2015 que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, específicamente en su artículo 248 dispone lo siguiente:

El Gobierno Nacional promoverá políticas públicas y acciones gubernamentales en las cuales se fomenten, promulguen y difundan los derechos de los animales y/o la protección animal. Para tal efecto, en coordinación con las organizaciones sociales de defensa de los animales, diseñará una política en la cual se establecerán los conceptos, competencias institucionales, condiciones, aspectos, limitaciones y especificaciones sobre el cuidado animal en cuanto a la reproducción, tenencia, adopción, producción, distribución y comercialización de animales domésticos no aptos para reproducirse.

Las entidades territoriales y descentralizadas del Estado se encargarán de vigilar, controlar y fomentar el respeto por los animales y su integridad física y anímica.

Adicionalmente, las organizaciones sociales de defensa de los animales participarán de manera coordinada con las entidades nacionales y territoriales para la difusión de las políticas a que se refiere el presente artículo (...).



Según los parámetros dados en esta normatividad, se vislumbra a manera de contraste entre el Plan de Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) , que en el primero de ellos no se menciona de forma detallada las autoridades que estarán encargadas y comprometidas a nivel nacional en cuanto al desarrollo de esta políticas, sino que dichos compromisos los endilga en aspectos como la vigilancia, el control y el fomento del respeto por los animales a las entidades territoriales y descentralizadas de la estructura del Estado. A diferencia del segundo, el cual señala de forma detallada las entidades en el margen nacional que se verán inmiscuidas en el proceso de la elaboración e implementación de estas políticas.

En consideración a estas precisiones, se evidencia el cumplimiento de las disposiciones referentes a las políticas de protección y bienestar animal plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en las acciones tomadas por distintos entes territoriales como es el caso del Distrito capital, el cual la establece mediante el Decreto 242 de 2015 “ Por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal 2014-2038 y se dictan otras disposiciones" de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Este Decreto desde sus primeros artículos, contemplan esta política como:

(...) un instrumento de planeación que orienta el desarrollo de las acciones a implementar en el Distrito Capital en Procura de otorgar a los animales escenarios de vida óptimos de acuerdo a sus necesidades y requerimientos (DE. 242/15, art. 2, 2015).

Conforme a este articulado, se evidencia que al ser estas políticas un instrumento de planeación distrital, por medio del cual se permite generar condiciones óptimas adecuadas a las necesidades de los animales, es evidente que para su puesta en funcionamiento es necesario que en el Distrito cuente con ciertos parámetros desde la elaboración de estas políticas, a través de los cuales se posibilite su concreción. Es por ello que este Decreto, enmarca en su Capítulo III, referente a la implementación de la Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal 2014-2038, específicamente en su art. 11 encuentra entre los responsables de la implementación de estas políticas a las entidades pertenecientes al sector central, el sector descentralizado (funcionalmente o por servicios), y el sector de las localidades del Distrito.

En este sentido es menester señalar que si bien en el artículo 11 se enuncian las diferentes entidades que serán responsables en estas, se encuentra en el artículo 12 del presente decreto que la entidad que liderará y coordinada el proceso de implementación será la Secretaria Distrital de Ambiente, en donde a su vez contará con el apoyo de diferentes actores institucionales, comunitarios y de organizaciones sociales.

Teniendo presente las entidades que son responsables en la elaboración e implementación de estas políticas públicas tanto en el marco nacional como distrital acorde a las disposiciones señaladas en los Planes de Desarrollo y el Decreto 242 de 2015, se observa que dentro de sus múltiples compromisos, deberes y obligaciones se destacan los siguientes:

1. En lo relacionado con la institución o entidad que lidera tanto la elaboración como la implementación de la política pública de Protección y Bienestar ambiental (Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible a nivel nacional y en el ejemplo expuesto la Secretaria Distrital de Ambiente, en el marco Distrital), se encuentran:

- a. Coordinar la elaboración e implementación de la política pública, creando planes de acción, los cuales deben estar concertados y efectuados con los actores institucionales, comunitarios y las organizaciones sociales.
- b. Posibilitar espacios de interacción y concertación entre la comunidad, los actores institucionales y las organizaciones sociales, en los cuales se permita visibilizar las acciones que se deban llevar a cabo por entidad para brindar las condiciones adecuadas para la protección y el bienestar animal.
- c. Conformación de mesas de trabajo, en las cuales se aborden principalmente temáticas relativas a la protección, defensa y bienestar de los animales.
- d. Diseñar un modelo de monitoreo y evaluación de la política pública de protección de bienestar animal.
- e. Propender por que las instituciones cuenten con un talento humano idóneo, mediante el cual se garantice las condiciones efectivas para la salvaguarda de los animales

**V. Manual operativo de criterios de orientación en la elaboración de políticas públicas, frente a la problemática de abandono y maltrato animal.**

Dentro de los últimos cinco (5) años, se ha visibilizado ampliamente la situación de los animales por parte de algunos movimientos sociales y ciertos partidos políticos; campañas que incentivan y generan empoderamiento frente a temáticas ambientales de relevancia social y cultural. No obstante, lo anterior, a pesar de que la legislación se ha encaminado a la protección de los derechos de los animales, el maltrato de las especies y el abandono de los animales domésticos, no se han tratado con profundidad, hasta el punto de tener una política pública que desconoce el papel fundamental de la educación para la aplicación de las normas. Y es que, si bien existen normas sancionatorias frente a prácticas reprochables frente al maltrato animal, tales como las prohibiciones con vehículos de tracción animal, el tráfico de animales silvestres, el maltrato físico, entre otra clase de sufrimiento que se le puede ocasionar a los animales, es importante resaltar que el principal factor que se establece dentro de las leyes aplicables es la sanción[1], bien sea de carácter económico o en el peor de los escenarios a través de la imposición de una medida restrictiva de la libertad.

Es una realidad que a diario se cometen actos abusivos o degradantes frente a los animales, palpable a través de las denuncias [2] que eleva la ciudadanía (García, 2020). Ahora bien, teniendo un promedio de cuatro (4) denuncias diarias, la fiscalía reporta aproximadamente sesenta y un (61) condenas contra maltratadores animales, lo que deja en evidencia una falta de congruencia entre las denuncias presentadas y la cantidad de sanciones impuestas en materia penal (INFOBAE, 2021).

En materia de abandono de mascotas y animales domésticos, las autoridades administrativas, municipales y departamentales, advirtieron un impacto económico y social que tuvo la pandemia del COVID – 19 en el mes de marzo del 2020, atendiendo a que las ciudades se encontraban confinadas y las personas se veían en la imposibilidad de tener cargas económicas correspondientes al sostenimiento de mascotas. Otro de los principales factores de abandono se presentó en razón a que las personas abandonaban a los animales de compañía con la convicción de que eran portadoras del virus. (Salud, 2020)

El artículo 2 de la ley 2054 de 2020, que modifica la ley 1801 de 2016, establece en su parágrafo segundo que el Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio distrito, deberá

garantizar un área donde construir albergues para la atención del bienestar animal, cuyo espacio estará determinado por un sondeo que se realice estableciendo la cantidad de animales sin hogar en el sector. De esta manera, en cumplimiento de esta Ley, el POT previsto del año 2022 al 2024, establece de manera qué:

Bienestar y cuidado animal. Son los destinados a recibir, atender y albergar animales que necesitan cuidado y protección, tales como clínicas veterinarias, incluidos aquellos que protegen y acogen la fauna silvestre, e instalaciones de estructuras temporales para los animales de compañía comunitarios y/o sinantrópicos que habitan y hacen parte de un territorio específico. Incluye espacios destinados a la recolección y alojamiento de animales en estado vulnerable, de abandono y de calle, para su protección, alimentación, atención veterinaria y disposición para adopción, incluyendo la Unidad de Cuidado Animal (UCA), la Casa Ecológica de los Animales y el Centro de Recepción y Valoración de Flora y Fauna Silvestre (CRFFS) y similares.

Lo anterior se establece en el marco del sistema de cuidado y de servicios sociales, sin embargo, no es claro al espacio que se debe disponer para los centros de albergue como quiera que posteriormente en el parágrafo aclara que “Las entidades distritales en alianzas con la comunidad podrán habilitar instalaciones de su propiedad o del Distrito, para albergar transitoriamente a animales comunitarios que se encuentren en proceso de recuperación” (Alcaldía, 2021), de lo que se desprende un libre albedrío frente a la aplicación normativa.

Ahora bien, “El nuevo Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 asignó un presupuesto de 116.150 millones de pesos al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal para atender de manera integral a los animales vulnerables de la ciudad” (Castiblanco, 2020), lo que permite evidenciar un interés político para la atención de los animales que se encuentran en desprotección y genera un avance positivo para la aplicación de políticas públicas en materia económica para este sector.

Se puede evidenciar, en las siguientes imágenes, un crecimiento cultural de la población en medio de la pobreza frente a la problemática de animales abandonados y/o maltratados, en la zona 19 de Bogotá D.C. La problemática persiste pero ha bajado considerablemente en los últimos 20 años, existe una mayor cultura y el aporte de los medios de comunicación ha sido

fundamental, se evidencia el repudio nacional cuando los medios noticiarios denuncian abiertamente el maltrato animal, esto hace que se genere una mayor conciencia y humanismo.

Aunque se ha mejorado considerablemente la problemática no desaparece, y se generan interrogantes sobre la efectividad de las políticas públicas, y la suficiencia y manejo del presupuesto asignado para prevenir y orientar tales fines.

### **Conclusiones**

En conclusión, en Colombia la legislación contiene prohibiciones expresas al maltrato de animales, lo que no ocurre con la aplicación de una normativa que castigue el abandono de animales domésticos o domesticados, sin embargo las normas que se aplican en Colombia al respecto corresponden a un régimen jurídico que no trascendió en su aplicación, y a pesar de que existe y se aplica en ciertos eventos, el fin último de las normas no se cumple, y es precisamente evitar que se cometan las conductas que se prohíben.

Las campañas y programas expuestos por diversas entidades públicas y privadas, no ha sido suficientes para erradicar la problemática del abandono y maltrato animal. Su eficacia no ha sido la esperada, y los presupuestos económicos a pesar de que se han ampliado, resultan insuficientes sin un esquema claro de aplicación. Se deben determinar los problemas de fondo, como la falta de educación, cultura, conciencia social, programas que puedan llegar a la población y generen sensibilidad y respeto por la dignidad y reconocimiento del medio ambiente, el cuidado y protección de los animales y con esto poder generar criterios de orientación para que estas políticas puedan ser efectivas.

Así bien, la responsabilidad de la aplicación de los sistemas normativos, recae principalmente en las alcaldías y gobernaciones locales, que deben promover e incentivar el conocimiento de la ley, en sentido de priorizar el conocimiento para posteriormente aplicarlo con la medición e implementación de sistemas de CENSO, para detectar la población animal más vulnerable y en este sentido, empezar a aplicar los correctivos necesarios.

Es así como a nivel Bogotá se debe tener en cuenta que el presupuesto asignado “*para atender de manera integral a los animales vulnerables de la ciudad*” corresponde a la suma de 116.150 millones de pesos los cuales fueron destinados al *Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal*, no obstante para la implementación de la política pública, se debe garantizar la buena inversión de los dineros. En este sentido se proponen criterios orientadores que puedan responder a las problemáticas en la implementación de estrategias en políticas públicas en la ciudad de Bogotá, en cuanto al cuidado de animales callejeros abandonados y/o maltratados, de la siguiente manera:

- Se deberá hacer un CENSO objetivo, que involucre todas las especies domésticas y no domésticas en la ciudad de Bogotá, analizando la población animal más vulnerable y sus principales problemáticas.
- Los centros de albergue de los animales en condición de maltrato y abandono deberán ser administrados únicamente por las alcaldías locales, las cuales deberán garantizar la aplicación de la Ley 2054 de 2020, que modifica la ley 1801 de 2016.
- Se deberá incentivar el aprendizaje de la regulación normativa en básica primaria y básica secundaria, que genere un acercamiento con los mecanismos legales que se cuentan para la imposición de sanciones en caso de vulnerar los derechos de los animales.
- Dentro de los centros de albergue, se deberán implementar mecanismos de esterilización para animales domésticos de manera gratuita.
- Se deberá realizar una evaluación constante del crecimiento poblacional de los animales por parte de la entidad encargada, con la finalidad de implementar mecanismos adicionales de esterilización y educación.
- La imposición de sanciones deberá ser asignada a las Alcaldías Locales, que serán las encargadas de evaluar si existe mérito para sancionar de conformidad al estudio del caso en particular.

Los anteriores criterios orientadores son un marco general de aplicación de las normatividades existentes, entendiendo que se debe organizar por parte del legislador un solo instrumento que organicen las políticas públicas vigentes y que estandarice la regulación a

nivel nacional, impidiendo que los animales sean puestos en peligro por la primacía económica del interés humanos.

### Lista de referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaria Distrital de Planeación. (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito. [https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/adminverblobawa?tabla=T\\_NORMA\\_A](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_A)

RCHIVO&p\_NORMFIL\_ID=10895&f\_NORMFIL\_FILE=X&inputfileext=NORMFIL\_FILENAME

Alcaldía mayor de Bogotá. (9 de 07 de 2021). Instituto distrital de protección y bienestar animal. Obtenido de instituto distrital de protección y bienestar animal: <http://www.proteccionanimalbogota.gov.co/transparencia/planeacion/participacionciudadana>

Constitución política de Colombia (1991). Colombia: Leyer, 13.ma ed. 2018.

Corte Constitucional [C.C.], enero 22, 2004, M.P: R. Cuartas, L. Ocampo. Sentencia C-133/19. Colombia. 07/10/2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-133-19.htm>

Corte Constitucional [C.C.], enero 22, 2004, M.P: J. Palacio. Sentencia C-283/14. Colombia. 4/10/2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/C-283-14.htm>

Corte Constitucional [C.C.], enero 22, 2004, M.P: M. H. Sierra Sentencia C-666/2010. Colombia. 10/10/2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-666-10.htm>

Daniela, R. (09 de 07 de 2021). LIFEDER. Obtenido de Teoría fundamentada: origen, características, ejemplos: <https://www.lifeder.com/teoria-fundamentada/>

Dec. 497/1973, marzo 29, 1973. Por el cual se reglamenta la ley 5 de 1972.

06/11/2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8991>

González, F. J. C. (2018, July). La Declaración universal de los derechos del animal. In Derecho Animal. Forum of Animal Law Studies (Vol. 9, No. 3, pp. 143-146).

<https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/1807/JIA-spa-2019->

[Una ventana de oportunidad para los animales de Bogota Analisis de la puesta en agenda;jsessionid=BAF122ADEBAF4C9359FA7A4A583495BE?sequence=1](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/1807/JIA-spa-2019-Una_ventana_de_oportunidad_para_los_animales_de_Bogota_Analisis_de_la_puesta_en_agenda;jsessionid=BAF122ADEBAF4C9359FA7A4A583495BE?sequence=1)

Ley 5/1972, septiembre 20, 1972. Publicado en el Diario Oficial \*\* de \*\*\* \*\* de 1972. (Colombia). 12/11/2021.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8990>

Ley 1774/2016, enero 6, 2016. Publicado en el Diario Oficial No. 49.747 de diciembre 30 de 2015. (Colombia). 8/11/2021.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68135>

Ley 84/1989, Publicado en el Diario Oficial 39120 de Diciembre 27 de 1989. (Colombia). 7/10/2021.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8242>

Legis. (4 de septiembre de 2020). Ámbito jurídico. Obtenido de No podrá prohibirse el tránsito y permanencia de mascotas en zonas comunes de conjuntos residenciales:

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administracion-publica/no-podra-prohibirse-el-transito-y-permanencia-de-mascotas>

Ley 2054/20, septiembre 3, 2020. Diario Oficial. [D.O.]: 51.426. (Colombia). Obtenido el 05 de noviembre de 2020.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2054\\_2020.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2054_2020.html)

Morales, F. (2012). Conozca 3 tipos de investigación: Descriptiva, Exploratoria y Explicativa. Recuperado el, 11, 2018.

Muñoz, N & Zapata, L. (2014). Jurídicas. Legislación especial de protección y penalización del maltrato animal en Colombia. 1(11). [157- 178]. Recuperado de [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas11\(1\)\\_9.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas11(1)_9.pdf).

Procuraduría General de la Nación (2011). Ciclos de Políticas Públicas. <https://www.procuraduria.gov.co/sip/Ciclo-de-Policas-Publicas.page>

Revista Arcadia. (2015, 26 de mayo). Derechos animales y tradición cultural. Revista Arcadia. <https://www.revistaarcadia.com/opinion/articulo/los-derechos-animales/42759>.



- Ricardo, J. E., Rosado, V. M. V., Fernández, J. P., & Martínez, S. M. (2020). Importancia de la investigación jurídica para la formación de los profesionales del Derecho en Ecuador. Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.
- Roth Deubel, A. (2002). Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora.
- Ruiz Sanchez, C. (2013). Manual para la elaboración de políticas públicas. <https://www.medigraphic.com/pdfs/infodir/ifd-2013/ifd1316n.pdf>
- Salazar Vargas, C. (1994). Marketing Político. Universidad Externado de Colombia.
- Sampieri, R. H. (2006). Ampliación y fundamentación de los métodos mixtos.
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2014). Documento técnico de soporte para la construcción de la política pública de protección y bienestar animal del Distrito. Documento de trabajo. Recuperado de [http://www.ambientebogota.gov.co/c/document\\_library/get\\_file?uuid=59e6d70c-a54f-46f5-b39ac3a3c3e1bc0b&groupId=10157](http://www.ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=59e6d70c-a54f-46f5-b39ac3a3c3e1bc0b&groupId=10157)
- Uniminuto Radio. (2019). Bienestar vs abandono [Grafica]. Obtenido de <https://www.uniminutoradio.com.co/en-colombia-hay-mas-de-un-millon-de-animales-en-la-calle/>
- Vargas Arévalo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. Perspectivas, (1), 127-136. <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf>