



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400198471

Fecha: 07-02-2022

Página 1 de 10

Bogotá D.C.,

Doctor

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 378/21 (C)** “*por medio de la cual se establecen lineamientos para la implementación de un Sistema de Atención Integral en Salud Veterinaria para Animales de Compañía (SISPET), se fomenta el ejercicio profesional veterinario en el territorio nacional, y se promueve la tenencia responsable de Animales de Compañía entre la ciudadanía y se adoptan otras disposiciones*”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1689 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

Se trata de un proyecto de ley organizado en tres (3) títulos y veintidós (22) artículos, por medio de los cuales se dictan normas tendientes a fortalecer la tenencia responsable y la atención de animales domésticos o de compañía en los hogares de ingresos más bajos,

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

HP



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400198471

Fecha: 07-02-2022

Página 2 de 10

acorde con principios de equidad y solidaridad, además de estimular la profesión de la Medicina Veterinaria.

Determina que el Ministerio de Salud y Protección Social tendrá la competencia compartida con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de: *“adelantar acciones dirigidas al establecimiento y puesta en funcionamiento del sistema de atención en salud veterinaria (SISPET), que incluye los registros de animales domésticos o de compañía para la promoción del ejercicio veterinario, desde un enfoque de solidaridad social, para lo cual podrá contratar con terceros la provisión de los sistemas informáticos para la elaboración, administración y tenencia de dichos registros.”*

Propone, igualmente, la creación de:

- i. Registro Nacional de Animales Domésticos o de Compañía.
- ii. Registro Nacional de Personas Jurídicas con o sin Ánimo de Lucro Promotoras de la Tenencia Responsable de Animales domésticos o Animales de Compañía.
- iii. Registro Nacional de Criadores y Vendedores de Animales domésticos o Animales de Compañía.
- iv. Registro Nacional de Centros de Tenencia Temporal de Animales domésticos o Animales de Compañía el cual tiene como propósito registrar: Veterinarias, Guarderías, Hoteles, Fundaciones, Hogares de paso.
- v. Oficina de Atención y Supervisión a la Tenencia Responsable de Animales domésticos.
- vi. Fondo para la Atención en Salud Para Animales domésticos en Estados de desprotección.

Para lo cual deberá prever dentro del marco de su disponibilidad presupuestaria, fondos concursables para fines de seguridad, orden público, bienestar animal y prevención de transmisión de enfermedades zoonóticas, a los que podrán postular personas jurídicas sin ánimo de lucro, cuyo objetivo principal sea la protección de animales y la promoción de la tenencia responsable de “Animales Domésticos”.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Comentarios en punto a la competencia

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WR



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400198471

Fecha: 07-02-2022

Página 3 de 10

En primer lugar, es conducente señalar que, en el marco de las atribuciones asignadas al sector salud en la Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001, Decreto-ley 4107 de 2011 y Decreto 780 de 2016, le corresponde a este Ministerio ejecutar las acciones de promoción de la salud, prevención, vigilancia y control de zoonosis en humanos, en virtud de lo cual, y para la prevención y control de la rabia en humanos adquiere y aplica la vacuna antirrábica para perros y gatos, como principal estrategia de prevención y control de esta mortal enfermedad en las personas.

Por su parte, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en su artículo 5º, estipula la obligación del Estado para respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, destacándose los literales b y c que indican:

[...] b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;

c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales [...]

Así las cosas, es claro que dentro de las funciones que están a cargo de este Ministerio, no se encuentran específicamente las de adelantar acciones dirigidas al establecimiento y puesta en funcionamiento del sistema de atención en salud veterinaria (SISPET); crear o regular los registros de animales domésticos o de compañía; crear o regular los registros de personas jurídicas con o sin ánimo de lucro promotoras de la tenencia responsable de animales domésticos o animales de compañía; crear o regular el registro nacional de criadores y vendedores de animales domésticos o animales de compañía; crear o regular el registro nacional de centros de tenencia temporal de animales domésticos o animales de compañía, que incluyen Veterinarias, Guarderías, Hoteles, Fundaciones, Hogares de paso; crear o regular la oficina de atención y supervisión a la tenencia responsable de animales domésticos; ni crear o regular el fondo para la atención en salud para animales domésticos en estados de desprotección.

En estas condiciones, se tiene que el objeto del proyecto de ley *sub examine* recae sobre la protección y el bienestar de los animales, derivada del cumplimiento del artículo 3º de la Ley 1774 de 2016¹, que estipula en los literales a) y b) lo siguiente:

¹ "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".

47



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211400198471**

Fecha: **07-02-2022**

Página 4 de 10

[...] 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 [...].

En ese sentido, la misma Ley 1774 de 2016, dispuso competencias en materia de bienestar y protección animal, a las autoridades ambientales en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, alcaldes e inspectores de policía y no en cabeza del sector salud, es así como se prevé:

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.

Parágrafo. Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo. [Énfasis fuera del texto].

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

42



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400198471

Fecha: 07-02-2022

Página 5 de 10

Adicional a lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo a las competencias otorgadas por la Ley 99 de 1993² y el Decreto 1076 de 2015 es la máxima autoridad en fauna, flora y Biodiversidad biológica.

De otra parte, en el marco de lo señalado en las leyes, 84 de 1989, 1774 y 1801 de 2016 es función de las autoridades de policía la promoción, vigilancia y control del bienestar y protección animal, siendo responsabilidad de los alcaldes y gobernadores formular la política territorial de bienestar animal, promoviendo y financiando programas de control de la natalidad de perros y gatos que deambulen libremente por espacio público cuando esto sea una prioridad territorial y se disponga de recursos.

Cabe aclarar que, como función medular, el objeto del Ministerio de Salud y Protección Social no es el de realizar acciones encaminadas a lo contemplado en los títulos contentivos del proyecto de ley, cuyas acciones están encuadradas en la protección y bienestar animal.

Sobre este particular, es importante insistir en que esa clase de modificaciones afecta la estructura de la administración pública y, en ese sentido, la iniciativa para la creación de entidades o instancias asesoras o determinación de funciones nuevas es del Gobierno Nacional (art. 154 C. Pol.) y, en esa medida, mientras no exista aval se mantiene un vicio en la formación de la ley.

En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; **(iii) ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones;** (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...] ³. [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

² "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones".

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-889 de 2006, M.P. Manuel Cepeda Espinosa.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

ur



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400198471

Fecha: 07-02-2022

Página 6 de 10

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones⁴. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos⁵. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior⁶ [...] ⁷.

Es más, se corrobora lo anterior con el siguiente pronunciamiento de la Alta Corporación⁸:

35. En síntesis, la jurisprudencia ha reconocido que la competencia para fijar la estructura de la administración nacional (i) comprende su dimensión estática, esto es, aquella que tiene vocación de permanencia; (ii) no se agota en la posibilidad de crear entidades públicas y, en consecuencia, se extiende (iii) a la definición de sus objetivos, funciones generales y modo de relacionamiento con otros órganos; e igualmente abarca (iv) la regulación de aquellas materias relacionadas con el régimen jurídico que se le aplica a sus servidores, las formas de vinculación y aquellas materias de naturaleza presupuestal y tributaria.

Materias comprendidas por la competencia de determinar la estructura de la administración nacional	Sentencia
Creación, supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional	C-299/94, C-648/97, C-482/02, C-078/03, C-121 /03, C-869/03, C-570/04 C-784/04 C-856/06, C-663/13 y C-031/17
Estructura orgánica de las entidades y organismos	C-209/97, C-121/03 y C-869/03
Creación de un Consejo Nacional de Acreditación que por su integración y funciones modifican en algún grado la estructura de la administración	C-307/13
Definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas"	C-784/04

⁴ Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵ Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

⁶ Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-251 de 2011, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-110 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400198471

Fecha: 07-02-2022

Página 7 de 10

Objetivos y funciones generales de la entidad u organismo	C-299/94, C-209/97, C-121/03, C-869/03 y C-784/04
Vinculación con otros organismos para fines del control	C-121/03 y C-784/04
Régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario	C-299/94, C-209/97, C-121/03 y C-784/04
Características de los órganos creados	C-1162/00, C-078/03 y C-784/04
Ubicación de los organismos en el conjunto de la administración	C-078/03 y C-784/04

Las disposiciones superiores destacadas y la jurisprudencia referida desarrollan un criterio de especialidad en la gestión pública que el propio Ejecutivo conoce y debe desplegar. Por tanto, cuando el Congreso de la República propone una modificación sustancial en las competencias y funciones de las reparticiones, para el caso, asignar a este Ministerio todo lo concerniente al sistema de atención integral en salud veterinaria para animales de compañía (SISPET), se debe contar con la iniciativa o aval gubernamental y, la inexistencia de este, vicia la norma que se proyecta.

En el caso *sub examine*, al pretender que las funciones de protección, bienestar animal, dentro de las cuales están: la creación del SISPET; los registros nacionales para la atención de animales de compañía y los mecanismos de financiación y condiciones para acceder al SISPET, estén en cabeza de este Ministerio, se desconoce no solo la distribución de funciones a nivel nacional sino también las atribuciones propias a escala territorial, aun cuando en el marco de la Ley 715 de 2001, Ley 9 de 1979, el Decreto-ley 4107 de 2011 y Decreto 780 de 2016, tales acciones no son competencia del sector salud.

2.2. Comentarios adicionales al articulado

Si bien lo expresado en el acápite anterior plantea un problema básico de inconveniencia e inconstitucionalidad del proyecto de norma, que conduce al pronunciamiento negativo de esta entidad, resulta oportuno enunciar otras observaciones que refuerzan la posición emitida:

2.2.1. En los títulos I, II y III del proyecto de Ley se contempla, entre otros aspectos, “[...] estimular la labor veterinaria proponiendo la creación de un Sistema de Atención en Salud Veterinaria (SISPET), en todo el territorio nacional, para la atención de animales domésticos o animales de compañía pertenecientes a familias Multiespecie de los hogares colombianos con ingresos más bajos según lo determine el SISBEN [...]”, buscando “[...] proteger y atender oportunamente a todos los animales del territorio nacional en condiciones de maltrato, o cualquier situación que atente en contra de la

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WZ



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400198471

Fecha: 07-02-2022

Página 8 de 10

integridad animal en los términos definidos por la Ley 1774 de 2016 [...]". A esto se suma los artículos 6 al 12, relativos a la creación y vigilancia de los registros nacionales para la atención de animales de compañía y, el artículo 13, mediante el cual el "[...] Ministerio de Hacienda en conjunto con El Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Salud dispondrá la creación del Fondo para la Atención en Salud Para Animales domésticos en Estados de desprotección [...]". Frente a este tipo de disposiciones, se insiste en la no competencia de esta Cartera para adoptar tales medidas.

2.2.2. Otro aspecto que debe ser destacado es lo que tiene que ver con la función de reglamentación y su término (*v. gr.* arts. 3, 9, 11, 13, 15, 18 y 19), es de resaltar que esta clase de cláusulas han sido catalogadas contrarias a nuestro ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de dicha potestad, la Corte ha enfatizado:

[...] 48.- Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior⁹. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: "*en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia*"¹⁰.

Adicionalmente, en la sentencia C-765 de 2012, se acentuó:

[...] Sin embargo, recordando que el poder reglamentario es una facultad presidencial autónoma, la Corte ha precisado que su ejercicio frente a las leyes cuya aplicación corresponde a la Rama Ejecutiva no depende de una pretendida habilitación legislativa, como también que en ningún caso se extingue esta facultad por el agotamiento del término que hubiere señalado en la ley. Así, la suprema autoridad administrativa tiene entonces competencia para expedir decretos reglamentarios respecto de cualquier ley que deba ser cumplida por sus subalternos, y puede hacerlo sin límite de tiempo, pudiendo incluso modificar, reemplazar o derogar las normas que con anterioridad hubiere dictado¹¹ [...] ¹².

⁹ *Cfr.* CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

¹¹ *Cfr.*, sobre este aspecto, entre otras, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto).

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

wt



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400198471

Fecha: 07-02-2022

Página 9 de 10

Finalmente, ha precisado:

[...] Conforme a lo indicado en precedencia, dado que la potestad reglamentaria del Presidente es una atribución constitucional inalienable, intransferible e irrenunciable, que puede ser ejercida en cualquier tiempo, cuando el legislador, como ocurre en este caso, ha establecido un plazo, este tiene un carácter meramente "impulsor", pues de ningún modo implica una caducidad ni impide al Gobierno modificar los reglamentos en cualquier tiempo, para ajustarlos a nuevos contextos, mientras las normas legales a las cuales se sujeta su competencia se encuentren vigentes [...]¹³.

Con esto debe resaltarse que, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al Presidente de la República (art. 189 numeral 11), por lo que su desconocimiento contraviene la Carta Política.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, el proyecto de ley recae sobre materias que se encuentran en cabeza de otras autoridades como lo son el sector ambiente, alcaldías, gobernaciones y autoridades de policía. De este modo y de acuerdo con lo planteado *ut supra*, se identifican asuntos que no son de la competencia del sector salud. Cabe aclarar nuevamente que, como función medular, esta Cartera no realiza acciones encaminadas a la protección y el bienestar animal, así como los demás temas objeto de regulación. En esa medida, la propuesta no guarda relación con las funciones que en materia de salud tiene este Ministerio las cuales se concretan en formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en el ámbito de salud, salud pública, y promoción social, en donde se encuentran enmarcadas las acciones de investigación, prevención y control de las zoonosis.

En ese orden, le corresponde intervenir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con las atribuciones dispuestas por las Leyes 1774 de 2016, 99 de 1993, 1955 de 2019 y el Decreto 1076 de 2015, como máxima autoridad en fauna, flora y biodiversidad biológica, así como en asuntos de bienestar y protección animal.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-189 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400198471

Fecha: 07-02-2022

Página 10 de 10

lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido, se advierte que esta Cartera está dispuesta a colaborar y participar sobre la temática *sub examine*, siempre y cuando se involucre la órbita de sus funciones.

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios
Dirección Jurídica.