



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311202290811

Fecha: 31-10-2023

Bogotá D.C.,

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General de la Cámara de Representantes

Cámara de Representantes

Carrera 7° No 8-68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto institucional, Proyecto de ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) "*Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones*". Radicados 202321301749021, 202311401096071, 202311400199333, 202342301922422.

Respetado doctor Lacouture,

Con relación al radicado del asunto, frente a la solicitud de comunicar las consideraciones pertinentes respecto al Proyecto de Ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) "*Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones*", 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 pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulta sensible, a continuación se formulan las siguientes observaciones de CONVENIENCIA, conforme la siguiente argumentación:

1. FICHA TÉCNICA, TRÁMITE Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley en mención fue presentado el 28 de septiembre de 2022 por las congresistas Andrea Padilla y Angélica Lozano de la Alianza Verde, Carolina Arbeláez de Cambio Radical, Martha Alfonso de la Coalición de la Alianza Verde-Pacto Histórico, María José Pizarro del Pacto Histórico y los congresistas Fabián Díaz, Wilmer Castellanos, Juan Camilo Londoño, Alejandro García Ríos, Cristian Avendaño, Jaime Salamanca, Duvalier Sánchez y Elkin Ospina, de la Alianza Verde y Alexander López, del Pacto Histórico, Juan Sebastián Gómez del Nuevo Liberalismo y Santiago Osorio Marín de la Coalición de la Alianza Verde-Pacto Histórico.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311202290811

Fecha: 31-10-2023

1.1. Trámite procesal

El proyecto fue publicado en la Gaceta 1172 de 2022¹, en ese sentido se presentó ponencia favorable para primer debate² y la misma fue aprobada el 9 de noviembre de 2022³.

Posteriormente, la ponencia para segundo debate fue publicada en la Gaceta 141 de 2023⁴, y el proyecto fue aprobado en la plenaria del Senado de la República, según consta en la Gaceta 343 de 2023⁵.

La exposición de motivos en Cámara fue publicada en la Gaceta 1093 de 2023⁶

1.2. Contenido de la exposición de motivos y pliego de modificaciones en Cámara

El texto del proyecto aprobado en segundo debate, está organizado en 12 artículos y en la exposición de motivos en Cámara se propone la inclusión, después del artículo 9, de un artículo que relaciona la educación en cuidado animal.

El contenido y las propuestas de modificación, puede resumirse de la siguiente manera:

- i. Epígrafe, sin modificaciones.
- ii. Su objeto, consiste en apoyar la labor que realizan las personas sin ánimo de lucro dedicadas al rescate de animales domésticos sin hogar, maltratados o abandonados; Sin modificaciones.
- iii. El artículo 2, contempla las definiciones de rescate y cuidado de animales, persona cuidadora de animales domésticos rescatados, hogar de paso, fundación de protección y bienestar animal, Registro Único de Personas Cuidadores de Animales RUPCA.

¹ Gaceta del Congreso 1172 de 3 de octubre de 2022, págs. 8 a 16. [gaceta_1172.pdf \(senado.gov.co\)](http://www.senado.gov.co/gaceta/1172.pdf)

² Gaceta del Congreso 1289 de 21 de octubre de 2022, págs. 12 a 25. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=21-10-2022&num=1289>

³ Gaceta del Congreso 1605 de 7 de diciembre de 2022, págs. 12 a 18. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=7-12-2022&num=1605>

⁴ Gaceta del Congreso 141 de 10 de marzo de 2023, págs. 1 a 15. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=10-3-2023&num=141>

⁵ Gaceta del Congreso 343 de 19 de abril de 2023, págs. 5 a 7. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=19-4-2023&num=343>

⁶ Gaceta 1093 de 17 de agosto de 2023, pág. 1 y ss. [gaceta_1093.pdf \(senado.gov.co\)](http://www.senado.gov.co/gaceta/1093.pdf)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202311202290811**

Fecha: **31-10-2023**

Adicionalmente, el proyecto legislativo en cita, propone modificar la definición de hogar de paso, de la siguiente manera: *"Lugar o espacio físico donde se desarrollan actividades voluntarias mediante las cuales una persona natural ..."*

- iv. El artículo 3° regula el Registro Único de Personas Cuidadoras de Animales - RUPCA, su conformación, responsable y elementos e información mínima. Así mismo, propone modificar, en el sentido de incluir la incapacidad de la persona cuidadora de animales, para que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, en coordinación con las entidades territoriales, gestionen el traslado de los animales a otra persona cuidadora de animales registrada.
- v. En cuanto a las estrategias de apoyo contempladas en el artículo 4° estima que, corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, en coordinación entidades del Estado, desarrollar las estrategias de apoyo, destinadas a las personas cuidadoras.
 - El numeral 4° para *asignar competencia al Ministerio de Salud de crear un protocolo de atención psicosocial y la herramienta de caracterización de las afectaciones psicoemocionales de las personas cuidadores y rescatistas de animales.*
 - El numeral 7°, en el sentido de incluir la coordinación con las entidades competentes.
 - El numeral 10° para cambiar créditos por subsidios de vivienda.
 - Incluir el numeral 17°. *"Diseño e implementación de una estrategia de participación ciudadana en planes de desarrollo territorial dirigida a personas cuidadoras y rescatistas de animales, para incidir en la inclusión de programas y líneas de inversión para la protección y bienestar animal"*
- vi. En el artículo 5°, se establecen las condiciones mínimas locativas y de bienestar animal que deben tener en cuenta las personas cuidadoras, cuya reglamentación estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, así como la vigilancia en el cumplimiento, en coordinación con las entidades territoriales. En este sentido, Propone modificar:
 - El numeral 7°, en el sentido de incluir los requisitos establecidos en el literal b del artículo 3° de la ley 1774 de 2016.
 - El numeral 5°, en punto de incluir la adopción de protocolos de adopción de animales y una hoja de vida de estos para llevar control sobre las cuidadoras que reciben ayudas del Estado.
- vii. Con relación a las fuentes de financiación, el artículo 6°, establece los recursos que destinen las autoridades territoriales con el apoyo del nivel nacional. Adicionalmente, el artículo 7° propone una modificación de Código de Policía, en el sentido de destinar unas multas para la atención directa de los animales. Sin modificaciones.
- viii. El artículo 7° modifica el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, en el sentido de que las multas





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311202290811

Fecha: 31-10-2023

recaudadas por las contravenciones del Título XVII, serán destinadas exclusivamente a la atención directa de animales, de preferencia esterilización y servicios veterinarios, apoyo de personas cuidadoras de animales, hogares de paso y fundaciones de protección animal. En este sentido, Propone modificar: corregir el número del título de la Ley 1801 porque quedó errado y cambiarlo por el TÍTULO XIII “DE LA RELACION CON LOS ANIMALES...”

- ix. El artículo 9º contempla el servicio social en beneficio de la labor de las personas cuidadoras, a cargo de estudiantes de educación media.
- x. Adicionar el artículo 10º sobre educación en bienestar animal, en el marco de la Política Nacional de educación Ambiental, la cual estará a cargo de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Educación Nacional, que brindaran estrategias de proyectos Ambientales PRAES y Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental PROCEDAS y Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental CIDEAS para el reconocimiento e integración en el cuidado y la protección animal.
- xi. Corrige la numeración de los artículos siguientes.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Antecedentes

Este Ministerio se ha pronunciado en varias ocasiones acerca del concepto de bienestar animal, a través de las siguientes consideraciones al proyecto de Ley:

- Concepto sobre el **PL 315/20 (C)** “por el cual se regulan las condiciones de bienestar animal en la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía en el territorio colombiano”, con radicado de respuesta Minsalud 202111401058041.
- Concepto sobre el **PL 354/22 (S) – 315/20 (C)** “por [la] cual se regulan las condiciones de bienestar animal en la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía en el territorio colombiano”, con radicado de respuesta Minsalud 202211401149011.
- Concepto sobre el **PL 182 de 2022 (C)**, “Por medio de la cual se establece la Ley de Animales de Compañía”, concepto 202211402121611.
- Concepto sobre **PL 262 de 2022 (S)** “Por la cual se crea el programa nacional de esterilización quirúrgica de gatos y perros como medida de salud pública y protección animal y ambiental, y se dictan otras disposiciones” con radicado de respuesta No. 202311400769801.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311202290811

Fecha: 31-10-2023

De igual manera, se dio respuesta a citación al Debate de Control Político - CQU-CS-CV19-1094-2022 – Proposición 002 de 2022, con radicado de respuesta Minsalud 202221301884491.

2.2. Elementos de contexto

Los elementos de contexto se han contemplado de la siguiente manera:

*"(...) El concepto animal está asociado con la expresión **ánima** como constructo para diferenciarlo de los vegetales y de aquellos inertes, tomando en cuenta la taxonomía que se atribuye al pensador de Estagira, Aristóteles, quien dividió los seres vivos en los reinos animal y vegetal⁷. En la clasificación del reino animalia se incluyen una buena cantidad de seres vivos caracterizados por "su habilidad de locomoción, rasgos conductuales que involucran el reconocimiento del alimento o del peligro potencial, y la multicelularidad"⁸. Dentro de estos animales, ese mismo autor encontró en el hombre los atributos diferenciadores de la palabra⁹ y la razón¹⁰. Si bien se trata de una clasificación que genera amplias discusiones, constituye un punto de partida para el presente análisis precisamente por la tensión que hoy en día suscita.*

*Actualmente, uno de los debates más enconados tiene que ver con el reconocimiento como sujetos de derecho y no sólo simples objetos¹¹, reflexión que se ha extendido a la naturaleza o a ecosistemas específicos como fue el caso del Río Atrato¹². Sin duda que se trata de un punto controversial en el que se comprometen principios y valores en tensión (libertad de empresa) y una tradición en la que el animal es un **objeto animado** (de allí se deriva el término animal¹³) que no es sensible en términos humanos ni tampoco racional (tomando en cuenta la diferencia aristotélica) y que puede ser explotado e instrumentalizado a voluntad del hombre o mujer."*

La historia de la humanidad ha reforzado el criterio anterior y se ha afincado en el mismo, lo cual no significa que sea inmodificable. Pensadores como Peter Singer, han desarrollado una serie de cambios paradigmáticos en esa relación entre hombre y animal que incorporan nuevos enigmas por los cuales ahora transita el derecho. Al respecto, ha señalado que:

"[...] habiendo aceptado el principio de igualdad como base moral sólida para las relaciones

⁷ Aristóteles, *Obra biológica (De Partibus Animalium, Motu Animalium, De Inessu Animalium)*, Luarna, Madrid, 2010.

⁸ Rosa María Núñez-García & Juan Meraz-Hernando, *Un vistazo al Reino Animalia desde la perspectiva estructural filogenética*, *Revista Ciencia y Mar*, Oaxaca México, 2009, XIII (37); 57-68.

⁹ Aristóteles, *Política*, ed. Gredos, Madrid, 1988, págs. 51.

¹⁰ *Ib.*, pág. 435

¹¹ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-041 de 1° de febrero de 2017, MMPP Gabriel Mendoza Martelo & Jorge Iván Palacio Palacio.

¹² **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. T-622 de 10 de noviembre de 2017, MP Jorge Iván Palacio Palacio.

¹³ Según la RAE: "Ser orgánico que vive, siente y se mueve por propio impulso". www.rae.es.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311202290811

Fecha: 31-10-2023

con otros miembros de nuestra propia especie, igualmente nos comprometemos a aceptarlo como base moral para las relaciones con los que no pertenecen a nuestra propia especie: los animales no humanos.”¹⁴

Martha Nussbaum y Cass Sunstein, por su parte, sostienen, a través de la teoría del “*enfoque de las capacidades*”, que los animales no humanos son “*personas en sentido amplio*” y, en consecuencia, tienen derechos¹⁵. El ilustre tratadista argentino, Eugenio Zaffaroni, declara, explícitamente, que a nivel legal y jurisprudencial se abren nuevos caminos, de repercusiones aún desconocidas, en torno al reconocimiento de los derechos de la naturaleza y, entre ellos, de los animales¹⁶. A su turno, Jorge Reichman, mediante el concepto de cuasi-persona, concluye que “*tratar a los animales superiores como los grandes simios o los cetáceos como cuasipersonas (en sentido moral) y reconocerles como personas en sentido jurídico, impulsando los cambios políticos y legales necesarios para ello*”¹⁷.

En efecto, y teniendo en cuenta las últimas regulaciones en la materia, no puede perderse de vista la actual tendencia mundial¹⁸ a fortalecer el respeto y protección a los animales e inclusive a las plantas y a convertirlos en sujetos de derechos y, en general, evitarles sufrimientos, como una extensión de la protección de la vida en su sentido amplio¹⁹. En ese orden de ideas, las discusiones abordan además aspectos como la clase de animales que se protegen, como, por ejemplo, aquellos conocidos con el término de mascotas, que han sido una compañía de los humanos antaño, generalmente asociados con la revolución neolítica, en desmedro de los que están más distanciados de los hombres y mujeres, como es el caso de los insectos, respecto de los cuales las afinidades son mucho menores e incluso, se plantean antagonismos.

Ahora bien, este tema está ligado a una visión de preservación ambiental y de cautela y, como es bien conocido, en nuestra Constitución Política se acogió un sistema normativo ecologista, por medio del cual se busca atenuar la tendencia inercial hacia la autodestrucción, lo cual, necesariamente contempla las especies animales.

En sintonía con lo anterior, se han venido construyendo herramientas necesarias para que el Estado, en sus

¹⁴ Peter Singer, *Ética práctica*, segunda edición, Cambridge university press, Melbourne, 1995, pág. 69

¹⁵ Cass R. Sunstein & Martha C. Nussbaum, *Animal rights, current debates and New directions*, Oxford University press, 2004

¹⁶ Eugenio Zaffaroni, “La Pachamama y el humano”, en Alberto. Acosta & Esperanza Martínez, *La Naturaleza con derechos, de la filosofía a la política*. Quito: Abya Yala, 2011 (25-138).

¹⁷ Jorge Riechmann, “sobre la complejidad del concepto de persona”, en Iván Darío Ávila Gaitán (comp.), op. cit., pág. 193.

¹⁸ Al respecto, cfr. Iván Darío Ávila Gaitán (comp.), *La cuestión animal (ista)*, ediciones desde abajo, Bogotá, D.C., 2016. Puede tenerse en cuenta el texto “Carta abierta a la asamblea constituyente de las organizaciones de defensa y protección animal de la república del Ecuador”, dentro del proceso de adopción del nuevo ordenamiento, http://asamblea.ezone.com.ec/index.php?option=com_content&Itemid=99999999&id=8283&task=view. Se indica en dicha Carta que: “Sin embargo, más allá de la funcionalidad o categorización que los humanos destinemos a las otras especies animales, todo SER VIVO, por sí mismo y por su condición de tal, merece ser respetado, no agredido, no violentado. En este sentido, y ante la irreversibilidad de la domesticación, y el inminente contacto entre la especie humana y las especies animales no-humanas, es imprescindible que el Estado delimite jurídicamente las normas de conducta que deben seguir los ciudadanos y ciudadanas al consumir esta relación”. Igualmente, cfr. Constitución del Ecuador (arts. 58 num 16, 72 y 394).

¹⁹ Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 11: El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311202290811

Fecha: 31-10-2023

diferentes niveles, y los ciudadanos, organizados o no, en el pequeño o gran entorno de sus posibilidades, desarrollen una política coherente en este trascendental tema. Destacándose disposiciones como los artículos 79 de nuestra carta política, que contempla como deber del Estado, la protección de la diversidad e integridad del ambiente y de la fauna. En este mismo sentido, el artículo 80 apela a la racionalidad en la explotación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, y el artículo 81, en el que se prohíbe el ingreso, uso, comercialización de armas nucleares o residuos tóxicos, sin pasar por alto un principio fundamental del Estado, la proyección de las riquezas naturales de la Nación y un correlativo deber de los ciudadanos²⁰.

La Corte Constitucional ha avanzado en la sensibilización de la protección y cuidado de los animales, evaluando aspectos como la eliminación de prácticas o conductas que afectan a los animales²¹, la penalización del maltrato²² o la caza deportiva. En este último caso, declaró inexecutable la norma que permitía esa actividad, para lo cual concluyó:

“Estas normas autorizan una práctica que constituye maltrato animal sin fundamento constitucional. El deber de protección incluye a los animales silvestres, cuya caza, sin otra finalidad que la recreación, admiten las normas demandadas. El interés superior de protección del ambiente, y de la fauna como parte de este, obliga a la protección de los animales frente al padecimiento, el maltrato y la crueldad. Por consiguiente, la autorización legal de la caza deportiva, al estar orientada exclusivamente a la recreación –lo cual la distingue de otros tipos de caza–, se fundamenta en una aproximación que no considera a los animales como parte del ambiente que debe ser protegido constitucionalmente, sino como recurso disponible para la realización de fines recreacionales particulares del ser humano, sin otra finalidad que su realización misma. En estas condiciones, la caza deportiva es contraria al derecho al ambiente sano y a la obligación de que la educación está orientada, entre otros fines, a la protección del ambiente (arts. 67 y 79 C.P.). Las disposiciones demandadas también vulneran las normas superiores que obligan a diferentes autoridades administrativas a defender el ambiente y la adecuada conservación y planeación del mismo (arts. 80, 277.4, 300.2 y 317 C.P.), exceden los límites constitucionales del derecho a la propiedad (art. 58 C.P.) y la libre iniciativa privada (art. 33 C.P.).”²³

En línea con lo anterior, si bien se ha venido sensibilizando a través de la protección de los animales, tras la eliminación de la caza deportiva, estas consideraciones constitucionales no pueden dejar de lado las

²⁰ Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 95, numeral 8: Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

²¹ Es el caso de su utilización como vehículo de tracción. **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-981 de 1° de diciembre de 2010, MP Gabriel Mendoza Martelo

²² **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-041 de 1° de febrero de 2017, MMPP Gabriel Mendoza Martelo & Jorge Iván Palacio Palacio.

²³ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-045 de 6 de febrero de 2019, MP Antonio José Lizarazo. Considerando 6.4.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311202290811

Fecha: 31-10-2023

situaciones o circunstancias que ciertas personas pueden desarrollar con los animales por temores, fobias, alergias, o, sencillamente, una animadversión, las cuales también deben ser consideradas en una regulación objeto de pronunciamiento.

2.3. Competencias en materia de bienestar animal

Es importante tener en cuenta que el objeto del proyecto de ley se enfoca, en general “*apoyo para las personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro que, con sus propios recursos y/o donaciones, se dedican a actividades de rescate y protección de animales domésticos sin hogar, abandonados o maltratados*”, ello establecido en el artículo 1º del Proyecto en comento.

En lo referente a las competencias de este Ministerio, es importante aclarar que este, en virtud de lo señalado en el Decreto 780 de 2016²⁴, único reglamentario del sector salud, tiene la competencia de regular las actividades relacionadas con la investigación, prevención y control de la Zoonosis, dentro de lo que no se encuentran las actividades de esterilización en animales domésticos, por estar relacionado el control de la natalidad con la protección, el bienestar animal y la protección de un ambiente sano.

Adicionalmente, la Ley Estatutaria 1751 de 2015²⁵, en su artículo 5 establece la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, entre las que se encuentran los literales b y c, que señalan: “*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 se encuentran específicamente las de regular lo relativo en salud pública y seguridad sanitaria. Su misión está asociada con la salud humana y los aspectos que puedan afectarla. En efecto, como se ha indicado con insistencia, la labor de este Ministerio comporta, entre otras, las siguientes funciones, conforme el artículo 2º del Decreto 4107 de 2011:

1. **Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar** los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
2. **Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar** los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.
3. **Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar** la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos

²⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

²⁵ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311202290811

Fecha: 31-10-2023

profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.

4. **Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar** estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles. (Se resalta).

Por su parte, la reglamentación de los aspectos asociados al bienestar animal está radicada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De acuerdo con las funciones otorgadas por las Leyes 99 de 1993, 1774 de 2016 y 1955 de 2019 y el Decreto 1076 de 2015, dicha entidad es la máxima autoridad en fauna, flora y Biodiversidad biológica. Así, y en el marco de la protección y el bienestar animal, en cumplimiento del artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, señala, en los literales a y b, lo siguiente:

"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 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 2016²⁶, asignó 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 en el artículo 46, de la misma Ley, contempla las siguientes responsables:

"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

²⁶ 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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311202290811

Fecha: 31-10-2023

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. (Subrayado fuera de texto).

De igual manera, en la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, crea, en el artículo 31, el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal, integrado por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud y Protección Social, Transporte, así como el Departamento Nacional de Planeación, así:

“ARTÍCULO 31°, SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL -SINAPYBA. Créese el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal - SINAPYBA, como el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, programas, instituciones y actores que permiten la protección y el bienestar animal, así como la implementación de la política nacional de protección y bienestar animal. El SINAPYBA estará integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Transporte, y el Departamento Nacional de Planeación.

Lo dispuesto en el presente artículo deberá sujetarse a las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y El Marco de Gasto de Mediano Plazo.

*PARÁGRAFO PRIMERO. El Gobierno nacional definirá la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal en un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, **bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.***

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural liderará y establecerá las disposiciones sobre la protección y bienestar de los animales de producción y transporte utilizados en el sector agropecuario, pesquero y acuícola. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará las acciones para los otros grupos de animales silvestres, en articulación con las demás entidades competentes.

PARÁGRAFO TERCERO. El SINAPYBA no podrá limitar, ni prohibir, ni suspender las actividades que se realicen con animales, que sean producto de la tradición, la costumbre y las prácticas culturales de nuestros pueblos, así como tampoco aquellas que se encuentran permitidas por la legislación vigente en el momento de sanción de la presente ley.

Adicionalmente, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia, Potencia Mundial de la Vida, se incluyó el siguiente texto, en el marco del Sistema Nacional Ambiental:



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311202290811

Fecha: 31-10-2023

Catalizadores

1. *Justicia ambiental y gobernanza inclusiva [...]*

c. *Modernización de la institucionalidad ambiental y de gestión del riesgo de desastres. [...]*

Por otra parte, la gobernanza del Sistema Nacional Ambiental se fortalecerá con la implementación de la Política y Plan Nacional de Protección y Bienestar Animal, en las políticas sectoriales, nacionales y territoriales. Así mismo, se desarrollará una estrategia de coordinación interinstitucional para su implementación en el marco de sistema nacional de protección y bienestar animal. Se priorizarán los programas de atención a los animales (esterilización canina y felina, medicina preventiva y curativa) en condición de calle, fundación y hogares de paso y hogares de escasos recursos a desarrollarse con las entidades nacionales y territoriales según su competencia. De igual forma se hará en el plan maestro de centros regionales para el bienestar animal para los animales grandes y pequeños aprehendidos por maltrato y animales sin hogar que ingresen por urgencias y el plan maestro de los centros de atención y valoración de fauna silvestre con protocolos de bienestar animal en regiones que se prioricen.
(resaltado fuera del texto)

En este contexto, es preciso señalar que desde la mesa intersectorial que está trabajando el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA), en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se tiene contemplado que el sector ambiente liderará y gestionará los temas relacionados con la protección y bienestar animal de animales de compañía, y dentro de estos los centros de protección y bienestar animal, los programas de control de la natalidad de perros y gatos (esterilización de perros y gatos).

2.4. Comentarios específicos al articulado

Con relación con el numeral 4 del artículo 4°, del proyecto legislativo en comento, "ESTRATEGIAS DE APOYO: Atención en salud mental por parte de las Secretarías de Salud del Municipio o Distrito", desde el nivel nacional se incluirán en los programas, estrategias y lineamientos en salud mental, la atención de las personas cuidadoras de animales domésticos que lo requieran.

No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta que en el marco de las competencias asignadas a los actores del sistema de salud, las secretarías de salud municipales o distritales no son entidades prestadoras de servicios de salud individuales, correspondiendo a las Empresas Aseguradoras de Planes de Beneficio o quien haga sus veces, garantizar las atenciones en salud de su población afiliada a través de su red de atención en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS; ahora bien, a nivel nacional se incluirán en los programas, estrategias y lineamientos en salud mental, la atención psicosocial de las personas cuidadoras de animales domésticos que lo requieran, canalizándolos a la red de prestación de la Empresas Administradora de Planes de Beneficio - EAPB para su atención integral, o la entidad que haga sus veces.

En este sentido, se propone la siguiente redacción para el numeral 4. del mencionado artículo, así:



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202311202290811**

Fecha: **31-10-2023**

“4°. Atención psicosocial a la persona cuidadora de animales domésticos rescatados, por parte de la Secretaría de Salud del municipio o distrito, con énfasis en la identificación de riesgos e intervenciones breves y la referenciación a la red de prestación de servicios de salud en los casos que ameriten una intervención más especializada.” (...)

En el concepto radicado 202321301749021 del 1 de septiembre de 2023, además de reiterar el concepto transcrito, se sumó el siguiente comentario:

“Artículo 6°. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTO. En el numeral 2 señala: “Recursos del Sistema General de Participación dentro de los componentes ambiental, atención a grupos vulnerables, desarrollo comunitario, o salud.” es preciso señalar que los Recursos del Sistema General de Participaciones -SGP, son asignados para los sectores, educación, agua potable, salud y propósito general, siendo los recursos designados al sector salud para financiar los planes, programas y estrategias de salud pública a nivel territorial (departamental, distrital o municipal según corresponda), de igual forma con el numeral 3. Recursos del Sistema General de Regalías, dentro de los componentes de inclusión social, ambiente y desarrollo sostenible, o salud y protección social”, en este sentido y como ya se ha informado en los conceptos a proyectos de ley y como está estructurado en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, la protección y bienestar animal están en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes vienen liderando la formulación de la política de protección y bienestar animal a nivel nacional, razón por la cual la financiación del apoyo a las personas naturales o jurídicas no puede hacerse con recursos del SGP del sector salud, ni con recursos del Sistema General de Regalías del sector salud.

En este sentido, consideramos que el apoyo a los cuidadores de animales domésticos pueda ser financiado con recursos del SGP de Propósito general.”

3. CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto, se emite concepto de CONVENIENCIA al Proyecto de Ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) *“Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones”*, con los siguientes ajustes:

1. En lo concerniente a las estrategias de apoyo, de orientación y atención psicosocial a los cuidadores, se recomienda su ajuste en el sentido de que la atención especializada se realice a través de la red de prestación de servicios y no directamente por las entidades territoriales, al igual que el ajuste en relación con los numerales 2 y 3 del artículo 6°.
2. Cabe resaltar que, el Proyecto de Ley representa impacto fiscal, razón por la cual, se echa de menos el análisis del impacto fiscal de las normas pues el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202311202290811**

Fecha: **31-10-2023**

Fiscal de Mediano Plazo. Por lo tanto, los proyectos de ley que planteen un gasto adicional deben contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, con el análisis y la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cordialmente,



RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA

Director Jurídico

Anexo: Viceministro De Salud Pública Y Prestación De Servicios

Elaboro: Nathaly Caro

Revisó: Alfonso David Ortiz Torres 

 Lorena Calderón

Aprobó Cristhian Abello 



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 1 de 12

Bogotá, D.C., 28 de septiembre de 2023

MEMORANDO

PARA: Dr. RODOLFO ENRIQUE SALAS
DIRECTOR JURÍDICO

DE: VICEMINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

ASUNTO: Comentarios al proyecto de ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) "Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones". Radicados 202321301749021, 202311401096071, 202311400199333, 202342301922422

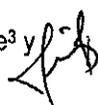
Respetado doctor Salas,

Tomando en cuenta la posición técnica emitida por la Dirección de Promoción y Prevención¹, se emite concepto de conveniencia con ajustes al Proyecto de ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) "Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones", por las siguientes razones:

1. FICHA TÉCNICA, TRÁMITE Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley en mención fue presentado el 28 de septiembre de 2022 por las congresistas Andrea Padilla y Angélica Lozano de la Alianza Verde, Carolina Arbeláez de Cambio Radical, Martha Alfonso de la Coalición de la Alianza Verde-Pacto Histórico, María José Pizarro del Pacto Histórico y los congresistas Fabián Díaz, Wilmer Castellanos, Juan Camilo Londoño, Alejandro García Ríos, Cristian Avendaño, Jaime Salamanca, Duvalier Sánchez y Elkin Ospina, de la Alianza Verde y Alexander López, del Pacto Histórico, Juan Sebastián Gómez del Nuevo Liberalismo y Santiago Osorio Marín de la Coalición de la Alianza Verde-Pacto Histórico.

1.1. Trámite procesal

El proyecto fue publicado en la Gaceta 1172 de 2022², se presentó ponencia favorable para primer debate³ y 

¹ Concepto 202321301749021 del 1 de septiembre de 2023.

² Gaceta del Congreso 1172 de 3 de octubre de 2022, págs. 8 a 16. [gaceta_1172.pdf\(senado.gov.co\)](https://www.senado.gov.co/gaceta/1172.pdf)

³ Gaceta del Congreso 1289 de 21 de octubre de 2022, págs. 12 a 25.
<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=21-10-2022&num=1289>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 2 de 12

la misma fue aprobada el 9 de noviembre de 2022⁴.

La ponencia para segundo debate fue publicada en la Gaceta 141 de 2023⁵ y el proyecto fue aprobado en la plenaria del Senado de la República, según consta en la Gaceta 343 de 2023⁶.

La exposición de motivos en Cámara fue publicada en la Gaceta 1093 de 2023⁷

1.2. Contenido de la exposición de motivos y pliego de modificaciones en Cámara

El texto del proyecto aprobado en segundo debate está organizado en 12 artículos y en la exposición de motivos en Cámara se propone la inclusión después del artículo 9, de un artículo sobre educación en cuidado animal.

El contenido y las propuestas de modificación, puede resumirse de la siguiente manera:

- i. Epígrafe, sin modificaciones
- ii. Su objeto consiste en apoyar la labor que realizan las personas sin ánimo de lucro dedicadas al rescate de animales domésticos sin hogar, maltratados o abandonados. Sin modificaciones.
- ii. Contempla, en el artículo 2°, las definiciones de rescate y cuidado de animales, persona cuidadora de animales domésticos rescatados, hogar de paso, fundación de protección y bienestar animal, Registro Único de Personas Cuidadores de Animales RUPCA. Propone modificar la definición de hogar de paso: "Lugar o espacio físico donde se desarrollan actividades voluntarias mediante las cuales una persona natural ..."
- iii. El artículo 3° regula el RUPCA, su conformación, responsable y elementos e información mínima. Propone modificar en el sentido de incluir la incapacidad de la persona cuidadora de animales, para que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible en coordinación con las entidades territoriales, gestionen el traslado de los animales a otra persona cuidadora de animales registrada.
- iv. En cuanto a las estrategias de apoyo (art. 4°), corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, en coordinación con otras instancias del Estado, desarrollar las destinadas a las personas cuidadoras. Así mismo, el artículo 8° determina el apoyo institucional de las personas cuidadoras de parte del nivel territorial y nacional y el artículo 13 clasifica el cuidado de animales domésticos como una actividad de trabajo de hogar y de cuidado no remunerado. Propone modificar:

⁴ Gaceta del Congreso 1605 de 7 de diciembre de 2022, págs. 12 a 18. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=7-12-2022&num=1605>

⁵ Gaceta del Congreso 141 de 10 de marzo de 2023, págs. 1 a 15. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=10-3-2023&num=141>

⁶ Gaceta del Congreso 343 de 19 de abril de 2023, págs. 5 a 7. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=19-4-2023&num=343>

⁷ Gaceta 1093 de 17 de agosto de 2023, pág. 1 y ss. [gaceta_1093.pdf\(senado.gov.co\)](http://gaceta_1093.pdf(senado.gov.co))



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 3 de 12

- El numeral 4 para asignar competencia al Ministerio de Salud de crear un protocolo de atención psicosocial y la herramienta de caracterización de las afectaciones psicoemocionales de las personas cuidadoras y rescatistas de animales.
 - El numeral 7, en el sentido de incluir la coordinación con las entidades competentes.
 - El numeral 10 para cambiar créditos por subsidios de vivienda.
 - Incluir el numeral 17. "Diseño e implementación de una estrategia de participación ciudadana en planes de desarrollo territorial dirigida a personas cuidadoras y rescatistas de animales, para incidir en la inclusión de programas y líneas de inversión para la protección y bienestar animal"
- v. En el artículo 5°, se establecen las condiciones mínimas locativas y de bienestar animal que deben tener en cuenta las personas cuidadoras, cuya reglamentación estará a cargo del MADS, así como la vigilancia en el cumplimiento, en coordinación con las entidades territoriales. Propone modificar:
- El numeral 7, en el sentido de incluir los requisitos establecidos en el literal b del artículo 3 de la ley 1774 de 2016.
 - El numeral 5. Incluir la adopción de protocolos de adopción de animales y una hoja de vida de los mismos para llevar control sobre las cuidadoras que reciben ayudas del Estado.
- vi. En punto a las fuentes de financiación (art. 6°), los recursos que destinen las autoridades territoriales con el apoyo del nivel nacional. Adicionalmente, el artículo 7° propone una modificación de Código de Policía en el sentido de destinar unas multas para la atención directa de los animales. Sin modificaciones.
- vii. El artículo 7 modifica el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, en el sentido de que las multas recaudadas por las contravenciones del Título XVII, serán destinadas exclusivamente a la atención directa de animales, de preferencia esterilización y servicios veterinarios, apoyo de personas cuidadoras de animales, hogares de paso y fundaciones de protección animal. Propone modificar: corregir el número del título de la Ley 1801 porque quedó errado y cambiarlo por el TITULO XIII "DE LA RELACION CON LOS ANIMALES..."
- viii. El artículo 9° contempla el servicio social en beneficio de la labor de las personas cuidadoras, a cargo de estudiantes de educación media.
- ix. Adicionar el artículo 10 sobre educación en bienestar animal, en el marco de la Política Nacional de educación Ambiental, la cual estará a cargo de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Educación Nacional, que brindaran estrategias de proyectos Ambientales PRAES y Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental PROCEDAS y Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental CIDEAS para el reconocimiento e integración en el cuidado y la protección animal.
- x. Corrige la numeración de los artículos siguientes.

2. CONSIDERACIONES



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 4 de 12

2.1. Antecedentes

Este Ministerio se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el bienestar animal, se han emitido los siguientes conceptos a los siguientes proyectos de Ley:

- Concepto sobre el **PL 315/20 (C)** "por el cual se regulan las condiciones de bienestar animal en la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía en el territorio colombiano", con radicado de respuesta Minsalud 202111401058041.
- Concepto sobre el **PL 354/22 (S) – 315/20 (C)** "por [la] cual se regulan las condiciones de bienestar animal en la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía en el territorio colombiano", con radicado de respuesta Minsalud 202211401149011.
- Concepto sobre el **PL 182 de 2022 (C)**, "*Por medio de la cual se establece la Ley de Animales de Compañía*", concepto 202211402121611.
- Concepto sobre **PL 262 de 2022 (S)** "*Por la cual se crea el programa nacional de esterilización quirúrgica de gatos y perros como medida de salud pública y protección animal y ambiental, y se dictan otras disposiciones*" con radicado de respuesta No. 202311400769801.

De igual manera, se dio respuesta a citación al Debate de Control Político - CQU-CS-CV19-1094-2022 – Proposición 002 de 2022, con radicado de respuesta Minsalud 202221301884491.

2.2. Elementos de contexto

Fue emitido el 29 de mayo de 2023 el concepto radicado 202320000185393, con destino a la Dirección jurídica, en el cual se contemplaron los elementos de contexto, así:

"(...) El concepto animal está asociado con la expresión **ánima** como constructo para diferenciarlo de los vegetales y de aquellos inertes, tomando en cuenta la taxonomía que se atribuye al pensador de Estagira, Aristóteles, quien dividió los seres vivos en los reinos animal y vegetal⁸. En la clasificación del reino animalia se incluyen una buena cantidad de seres vivos caracterizados por "*su habilidad de locomoción, rasgos conductuales que involucran el reconocimiento del alimento o del peligro potencial, y la multicelularidad*"⁹. Dentro de estos animales, ese mismo autor encontró en el hombre los atributos diferenciadores de la palabra¹⁰ y la razón¹¹. Si bien se trata de una clasificación que genera amplias discusiones, constituye un punto de partida para el presente análisis precisamente por la tensión que hoy en día suscita.

⁸ Aristóteles, *Obra biológica (De Partibus Animalium, Motu Anumalium, De Inessu Animalium)*, Luarna, Madrid, 2010.

⁹ Rosa María Núñez-García & Juan Meraz-Hernando, *Un vistazo al Reino Animalia desde la perspectiva estructural filogenética*, *Revista Ciencia y Mar*, Oaxaca México, 2009, XIII (37); 57-68.

¹⁰ Aristóteles, *Política*, ed. Gredos, Madrid, 1988, págs. 51.

¹¹ *ib.*, pág. 435



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 5 de 12

Actualmente, uno de los debates más enconados tiene que ver con el reconocimiento como sujetos de derecho y no sólo simples objetos¹², reflexión que se ha extendido a la naturaleza o a ecosistemas específicos como fue el caso del Río Atrato¹³. Sin duda que se trata de un punto controversial en el que se comprometen principios y valores en tensión (libertad de empresa) y una tradición en la que el animal es un **objeto animado** (de allí se deriva el término animal¹⁴) que no es sensible en términos humanos ni tampoco racional (tomando en cuenta la diferencia aristotélica) y que puede ser explotado e instrumentalizado a voluntad del hombre o mujer.

La historia de la humanidad ha reforzado ese criterio y se ha afincado en el mismo, lo cual no significa que sea inmodificable. Pensadores como Peter Singer, han desarrollado una serie de cambios paradigmáticos en esa relación entre hombre y animal que incorporan nuevos enigmas por los cuales ahora transita el derecho. Al respecto, ha señalado que:

[...] habiendo aceptado el principio de igualdad como base moral sólida para las relaciones con otros miembros de nuestra propia especie, igualmente nos comprometemos a aceptarlo como base moral para las relaciones con los que no pertenecen a nuestra propia especie: los animales no humanos.¹⁵

Martha Nussbaum y Cass Sunstein, por su parte, sostienen, a través de la teoría del "enfoque de las capacidades", que los animales no humanos son "personas en sentido amplio" y, en consecuencia, tienen derechos¹⁶. El ilustre tratadista argentino, Eugenio Zaffaroni, declara, explícitamente, que a nivel legal y jurisprudencial se abren nuevos caminos, de repercusiones aún desconocidas, en torno al reconocimiento de los derechos de la naturaleza y, entre ellos, de los animales¹⁷. A su turno, Jorge Reichman, mediante el concepto de cuasi-persona, concluye que *"tratar a los animales superiores como los grandes simios o los cetáceos como cuasipersonas (en sentido moral) y reconocerles como personas en sentido jurídico, impulsando los cambios políticos y legales necesarios para ello"*¹⁸.

En efecto, y teniendo en cuenta las últimas regulaciones en la materia, no puede perderse de vista la actual tendencia mundial¹⁹ a fortalecer el respeto y protección a los animales e inclusive a las plantas y



¹² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-041 de 1° de febrero de 2017, MMPP Gabriel Mendoza Martelo & Jorge Iván Palacio Palacio.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-622 de 10 de noviembre de 2017, MP Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁴ Según la RAE: "Ser orgánico que vive, siente y se mueve por propio impulso". www.rae.es.

¹⁵ Peter Singer, *Ética práctica*, segunda edición, Cambridge university press, Melbourne, 1995, pág. 69

¹⁶ Cass R. Sunstein & Martha C. Nussbaum, *Animal rights, current debates and New directions*, Oxford University press, 2004

¹⁷ Eugenio Zaffaroni, "La Pachamama y el humano", en Alberto. Acosta & Esperanza Martínez, *La Naturaleza con derechos, de la filosofía a la política*. Quito: Abya Yala, 2011 (25-138).

¹⁸ Jorge Riechmann, "sobre la complejidad del concepto de persona", en Iván Darío Ávila Gaitán (comp.), op. cit., pág. 193.

¹⁹ Al respecto, cfr. Iván Darío Ávila Gaitán (comp.), *La cuestión animal (ista)*, ediciones desde abajo, Bogotá, D.C., 2016. Puede tenerse en cuenta el texto "Carta abierta a la asamblea constituyente de las organizaciones de defensa y protección animal de la república del Ecuador", dentro del proceso de adopción del nuevo ordenamiento, http://asamblea.ezone.com.ec/index.php?option=com_content&Itemid=99999999&id=8283&task=view. Se indica en



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 6 de 12

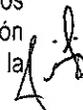
a convertirlos en sujetos de derechos y, en general, evitarles sufrimientos, como una extensión de la protección de la vida en su sentido amplio (art. 11 C.Pol.). Las discusiones abordan además aspectos como la clase de animales que se protegen, a saber, aquellos conocidos con el término de mascotas, que han sido una compañía de los humanos desde hace buen tiempo en la historia, generalmente asociados con la revolución neolítica, en desmedro de los que están más distanciados de los hombres y mujeres, como es el caso de los insectos, respecto de los cuales las afinidades son mucho menores e incluso se plantean antagonismos.

Ahora bien, este tema está ligado a una visión de preservación ambiental y de cautela y, como es bien conocido, en nuestra Constitución Política se acogió un sistema normativo ecologista por medio del cual se busca atenuar la tendencia inercial hacia la autodestrucción, lo cual, necesariamente contempla las especies animales.

De esta manera, se habrían construido las herramientas necesarias para que el Estado, en sus diferentes niveles, y los ciudadanos, organizados o no, en el pequeño o gran entorno de sus posibilidades, desarrollaran una política coherente en este trascendental tema. Se destacan disposiciones como los artículos 79 que contempla, como deber del Estado, la protección de la diversidad e integridad del ambiente y de la fauna, 80 que apela a la racionalidad en la explotación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, o el 81 en el que se prohíbe el ingreso, uso, comercialización de armas nucleares o residuos tóxicos, sin pasar por alto que un principio fundamental del Estado, la proyección de las riquezas naturales de la Nación (art. 8º) y un correlativo deber de los ciudadanos (art. 95 numeral 8º).

La Corte Constitucional ha avanzado en la sensibilización de la protección cuidado de los animales, evaluando aspecto como la eliminación de práctica o conductas que afectan al animal²⁰, la penalización del maltrato²¹ o la caza deportiva. En este último caso, declaró inexecutable la norma que permitía esa actividad, y concluyó:

Estas normas autorizan una práctica que constituye maltrato animal sin fundamento constitucional. El deber de protección incluye a los animales silvestres, cuya caza, sin otra finalidad que la recreación, admiten las normas demandadas. El interés superior de protección del ambiente, y de la fauna como parte de este, obliga a la protección de los animales frente al padecimiento, el maltrato y la crueldad. Por consiguiente, la autorización legal de la caza deportiva, al estar orientada exclusivamente a la recreación –lo cual la



dicha Carta que: "Sin embargo, más allá de la funcionalidad o categorización que los humanos destinemos a las otras especies animales, todo SER VIVO, por sí mismo y por su condición de tal, merece ser respetado, no agredido, no violentado. En este sentido, y ante la irreversibilidad de la domesticación, y el inminente contacto entre la especie humana y las especies animales no-humanas, es imprescindible que el Estado delimite jurídicamente las normas de conducta que deben seguir los ciudadanos y ciudadanas al consumir esta relación". Igualmente, cfr. Constitución del Ecuador (arts. 58 num 16, 72 y 394).

²⁰ Es el caso de su utilización como vehículo de tracción. **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-981 de 1º de diciembre de 2010, MP Gabriel Mendoza Martelo

²¹ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-041 de 1º de febrero de 2017, MMPP Gabriel Mendoza Martelo & Jorge Iván Palacio Palacio.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 7 de 12

distingue de otros tipos de caza—, se fundamenta en una aproximación que no considera a los animales como parte del ambiente que debe ser protegido constitucionalmente, sino como recurso disponible para la realización de fines recreacionales particulares del ser humano, sin otra finalidad que su realización misma. En estas condiciones, la caza deportiva es contraria al derecho al ambiente sano y a la obligación de que la educación está orientada, entre otros fines, a la protección del ambiente (arts. 67 y 79 C.P.). Las disposiciones demandadas también vulneran las normas superiores que obligan a diferentes autoridades administrativas a defender el ambiente y la adecuada conservación y planeación del mismo (arts. 80, 277.4, 300.2 y 317 C.P.), exceden los límites constitucionales del derecho a la propiedad (art. 58 C.P.) y la libre iniciativa privada (art. 33 C.P.).²²

Estas reflexiones no pueden dejar de lado las situaciones o circunstancias que ciertas personas pueden desarrollar con los animales como temores, fobias o alergias, o, sencillamente, una animadversión, las cuales también deben ser consideradas en una regulación.

2.3. Competencias en materia de bienestar animal

Es importante tener en cuenta que el objeto del proyecto de ley se enfoca: generar "apoyo para las personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro que, con sus propios recursos y/o donaciones, se dedican a actividades de rescate y protección de animales domésticos sin hogar, abandonados o maltratados" (art. 1°).

En lo referente a las competencias de este Ministerio, es importante aclarar que este, en virtud de lo señalado en el Decreto 780 de 2016, único reglamentario del sector salud, tiene la competencia de regular las actividades relacionadas con la investigación, prevención y control de la Zoonosis, dentro de lo que no está lo relacionado con actividades de esterilización en animales domésticos, por estar relacionado el control de la natalidad con la protección y el bienestar animal y la protección de un ambiente sano.

Adicionalmente, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en su artículo 5 establece la obligación del Estado para respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental de salud entre las que se encuentran a los literales b y c que señalan: "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 se encuentran específicamente las de regular lo relativo en salud pública y seguridad sanitaria. Su misión está asociada con la salud humana y los aspectos que puedan afectarla. En efecto, como se ha indicado con insistencia, la labor de este Ministerio comporta, entre otras, las siguientes funciones (art. 2° del Decreto 4107 de 2011):



²² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-045 de 6 de febrero de 2019, MP Antonio José Lizarazo. Considerando 6.4.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 8 de 12

1. **Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar** los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
2. **Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar** los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.
3. **Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar** la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.
4. **Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar** estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles. (Se resalta).

Por su parte, la reglamentación de los aspectos asociados al bienestar animal está radicada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De acuerdo con las funciones otorgadas por las Leyes 99 de 1993, 1774 de 2016 y 1955 de 2019 y el Decreto 1076 de 2015, dicha entidad es la máxima autoridad en fauna, flora y Biodiversidad biológica. Así, y en el marco de la protección y el bienestar animal, en cumplimiento del artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, señala, en los literales a y b, lo siguiente:

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 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, asignó 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 en el artículo 46 se encuentran los siguientes responsables:

“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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 9 de 12

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. (Subrayado fuera de texto).

De igual manera, en la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, crea, en el artículo 31, el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal, integrado por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud y Protección Social, Transporte así como el Departamento Nacional de Planeación, así:

“ARTÍCULO 31º, SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL - SINAPYBA. Créese el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal - SINAPYBA, como el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, programas, instituciones y actores que permiten la protección y el bienestar animal, así como la implementación de la política nacional de protección y bienestar animal. El SINAPYBA estará integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Transporte, y el Departamento Nacional de Planeación.

Lo dispuesto en el presente artículo deberá sujetarse a las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y El Marco de Gasto de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Gobierno nacional definirá la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal en un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, **bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural liderará y establecerá las disposiciones sobre la protección y bienestar de los animales de producción y transporte utilizados en el sector agropecuario, pesquero y acuícola. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará las acciones para los otros grupos de animales silvestres, en articulación con las demás entidades competentes.

PARÁGRAFO TERCERO. El SINAPYBA no podrá limitar, ni prohibir, ni suspender las actividades que se realicen con animales, que sean producto de la tradición, la costumbre y las prácticas culturales de nuestros pueblos, así como tampoco aquellas que se encuentran permitidas por la legislación vigente en el momento de sanción de la presente ley.

Adicionalmente, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia, Potencia Mundial de





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 10 de 12

la Vida, se incluyó el siguiente texto, en el marco del Sistema Nacional Ambiental:

Catalizadores

1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva [...]

*c. Modernización de la institucionalidad ambiental y de gestión del riesgo de desastres.
[...]*

Por otra parte, la gobernanza del Sistema Nacional Ambiental se fortalecerá con la implementación de la Política y Plan Nacional de Protección y Bienestar Animal, en las políticas sectoriales, nacionales y territoriales. Así mismo, se desarrollará una estrategia de coordinación interinstitucional para su implementación en el marco de sistema nacional de protección y bienestar animal. Se priorizarán los programas de atención a los animales (esterilización canina y felina, medicina preventiva y curativa) en condición de calle, fundación y hogares de paso y hogares de escasos recursos a desarrollarse con las entidades nacionales y territoriales según su competencia. De igual forma se hará en el plan maestro de centros regionales para el bienestar animal para los animales grandes y pequeños aprehendidos por maltrato y animales sin hogar que ingresen por urgencias y el plan maestro de los centros de atención y valoración de fauna silvestre con protocolos de bienestar animal en regiones que se prioricen. (resaltado fuera del texto)

En este contexto, es preciso señalar que desde la mesa intersectorial que está trabajando el Sistema Nacional de Protección Y Bienestar Animal (SINAPYBA), en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se tiene contemplado que el sector ambiente liderará y gestionará los temas relacionados con la protección y bienestar animal de animales de compañía, y dentro de estos los centros de protección y bienestar animal, los programas de control de la natalidad de perros y gatos (esterilización de perros y gatos).

2.4. Comentarios específicos al articulado

En relación con el numeral 4 del artículo 4° "ESTRATEGIAS DE APOYO: Atención en salud mental por parte de las Secretarías de salud del municipio o distrito", desde el nivel nacional se incluirán en los programas, estrategias y lineamientos en salud mental, la atención de las personas cuidadoras de animales domésticos que lo requieran.

Lo anterior teniendo en cuenta que, en el marco de las competencias asignadas a los actores del sistema de salud, las secretarías de salud municipales o distritales no son entidades prestadoras de servicios de salud individuales, correspondiendo a las Empresas Aseguradoras de Planes de Beneficio o quien haga sus veces, garantizar las atenciones en salud de su población afiliada a través de su red de atención en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS. Desde el nivel nacional se incluirán en los programas, estrategias y lineamientos en salud mental, la atención psicosocial de las personas cuidadoras de animales domésticos que lo requieran, canalizándolos a la red de prestación de la Empresas Administradora de Planes de Beneficio EAPB para su atención integral, o la entidad que haga sus veces. En este sentido, se propone la siguiente redacción para el numeral 4. del mencionado artículo, así:



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202320000357163

Fecha: 28-09-2023

Página 11 de 12

"4°. Atención psicosocial a la persona cuidadora de animales domésticos rescatados, por parte de la Secretaría de Salud del municipio o distrito, con énfasis en la identificación de riesgos e intervenciones breves y la referenciación a la red de prestación de servicios de salud en los casos que ameriten una intervención más especializada." (...)"

En el concepto radicado 202321301749021 del 1 de septiembre de 2023, además de reiterar el concepto transcrito, se sumó el siguiente comentario:

"(...) Artículo 6°. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTO. En el numeral 2 señala: "Recursos del Sistema General de Participación dentro de los componentes ambiental, atención a grupos vulnerables, desarrollo comunitario, o salud." es preciso señalar que los Recursos del Sistema General de Participaciones -SGP, son asignados para los sectores, educación, agua potable, salud y propósito general, siendo los recursos designados al sector salud para financiar los planes, programas y estrategias de salud pública a nivel territorial (departamental, distrital o municipal según corresponda), de igual forma con el numeral 3. Recursos del Sistema General de Regalías, dentro de los componentes de inclusión social, ambiente y desarrollo sostenible, o salud y protección social", en este sentido y como ya se ha informado en los conceptos a proyectos de ley y como está estructurado en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, la protección y bienestar animal están en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes vienen liderando la formulación de la política de protección y bienestar animal a nivel nacional, razón por la cual la financiación del apoyo a las personas naturales o jurídicas no puede hacerse con recursos del SGP del sector salud, ni con recursos del Sistema General de Regalías del sector salud.

En este sentido, consideramos que el apoyo a los cuidadores de animales domésticos pueda ser financiado con recursos del SGP de Propósito general. (...)"

3. CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto, se emite concepto de conveniencia al Proyecto de ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) "Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones", con los siguientes ajustes:

1. En lo concerniente a las estrategias de apoyo, de orientación y atención psicosocial a los cuidadores, se recomienda su ajuste en el sentido de que la atención especializada se realice a través de la red de prestación de servicios y no directamente por las entidades territoriales, al igual que el ajuste en relación con los numerales 2 y 3 del artículo 6°.
2. Cabe resaltar que, el proyecto de ley representa impacto fiscal, razón por la cual, se echa de menos el análisis del impacto fiscal de las normas pues el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202320000357163**

Fecha: **28-09-2023**

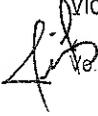
Página 12 de 12

Mediano Plazo. Por lo tanto, los proyectos de ley que planteen un gasto adicional deben contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, con el análisis y la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cordialmente,



JAIME HERNAN URREGO RODRIGUEZ
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

 Ver. Bo. Laura Teresa Zapata Jiménez, Abogada Viceministerio de Salud