



Bogotá D.C., 23 de agosto de 2021

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *“Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dictan otras disposiciones”* (**Animales en protestas**)

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Liberal Colombiano



PROYECTO DE LEY No. ___ 2021 CÁMARA

“Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar las disposiciones de la Ley 1801 de 2016 con el fin de prohibir el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público, teniendo en cuenta las normas y obligaciones vigentes en materia de protección y bienestar animal.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016, así:

ARTÍCULO 8o. PRINCIPIOS. Son principios fundamentales del Código:

1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana.
2. Protección y respeto a los derechos humanos.
3. La prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su protección integral.
4. La igualdad ante la ley.
5. La libertad y la autorregulación.
6. El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación.
7. El debido proceso.
8. La protección de la diversidad e integridad del ambiente y el patrimonio ecológico.
9. Protección y respeto por los animales en su calidad de seres sintientes.
10. La solidaridad.
11. La solución pacífica de las controversias y desacuerdos de los conflictos.
12. El respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas.



13. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.

14. Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.

PARÁGRAFO. Los principios enunciados en la Ley 1098 de 2006 deberán observarse como criterio de interpretación y aplicación de esta ley cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes.

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1801 de 2016 así:

ARTÍCULO 10. DEBERES DE LAS AUTORIDADES DE POLICÍA. Son deberes generales de las autoridades de Policía:

1. Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución Política, las leyes, los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano.
2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia.
3. Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia.
4. Dar el mismo trato a todas las personas, sin perjuicio de las medidas especiales de protección que deban ser brindadas por las autoridades de Policía a aquellas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional.
5. Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente.
6. Recibir y atender de manera pronta, oportuna y eficiente, las quejas, peticiones y reclamos de las personas.
7. Observar el procedimiento establecido en este Código, para la imposición de medidas correctivas.
8. Colaborar con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia.



9. Aplicar las normas de Policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia.

10. Conocer, aplicar y capacitarse en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en rutas de acceso a la justicia.

11. Evitar al máximo el uso de la fuerza y de no ser esto posible, limitarla al mínimo necesario.

12. Respetar el ambiente y velar por su cuidado, así como proteger todas las formas de vida, especialmente la de los animales en su calidad de seres sintientes.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 166 de la Ley 1801 de 2016 así:

ARTÍCULO 166. USO DE LA FUERZA. Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley.

El uso de la fuerza se podrá utilizar en los siguientes casos:

1. Para prevenir la inminente o actual comisión de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con lo dispuesto en el régimen de Policía y en otras normas.

2. Para hacer cumplir las medidas correctivas contempladas en este Código, las decisiones judiciales y obligaciones de ley, cuando exista oposición o resistencia.

3. Para defenderse o defender a otra persona de una violencia actual o inminente contra su integridad y la de sus bienes, o protegerla de peligro inminente y grave.

4. Para prevenir una emergencia o calamidad pública o evitar mayores peligros, daños o perjuicios, en caso de haber ocurrido la emergencia o calamidad pública.

5. Para hacer cumplir los medios inmateriales y materiales, cuando se presente oposición o resistencia, se apele a la amenaza, o a medios violentos.

PARÁGRAFO 1o. El personal uniformado de la Policía Nacional sólo podrá utilizar los medios de fuerza autorizados por ley o reglamento, y al hacer uso de ellos siempre escogerá entre los más eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes.



En ningún caso se entenderá que el uso de animales hace parte del uso de la fuerza del que trata el presente artículo. Los caninos, equinos y demás animales que hayan sido entrenado por la Policía Nacional, solo podrá desempeñar funciones de registro o de movilización de los uniformados en zonas rurales, siempre y cuando no existan alteraciones de orden público que los puedan poner en riesgo. Nunca se podrán usar animales para controlar el orden público.

PARÁGRAFO 2o. El personal uniformado de la Policía Nacional está obligado a suministrar el apoyo de su fuerza por iniciativa propia o a petición de persona que esté urgida de esa asistencia, para proteger su vida o la de terceros, sus bienes, domicilio, su libertad personal o la de animales que se encuentren en situación similar.

PARÁGRAFO 3o. El personal uniformado de la Policía Nacional que dirija o coordine el uso de la fuerza, informará al superior jerárquico y a quien hubiese dado la orden de usarla, una vez superados los hechos que dieron lugar a dicha medida, precisando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y desenlace de los hechos. En caso de que se haga uso de la fuerza que cause daños colaterales, se remitirá informe escrito al superior jerárquico y al Ministerio Público.

ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 167 de la Ley 1801 de 2016 así:

ARTÍCULO 167. MEDIOS DE APOYO. El personal uniformado de la Policía Nacional podrá utilizar medios de apoyo de carácter técnico, tecnológico o de otra naturaleza, que estén a su alcance, para prevenir y superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia y la seguridad pública. De tratarse de medios de apoyo que puedan afectar físicamente a la persona, deberán ser usados bajo los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad según las circunstancias específicas; su empleo se hará de manera temporal y sólo para controlar a la persona. Cuando el personal uniformado de la Policía haga uso de medios de apoyo deberá informarse por escrito al superior jerárquico.

En ningún caso se podrán usar animales para funciones distintas a las de registro o para la movilización de los uniformados en zonas rurales, siempre y cuando no existan alteraciones de orden público que los puedan poner en riesgo. Nunca se podrán usar animales para controlar el orden público.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Liberal Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por los siguientes apartes:

TABLA DE CONTENIDO.

1. Objeto del Proyecto.
2. Problema a resolver
3. Fundamentos Jurídicos del Proyecto
 - 3.1. Constitucionales
 - 3.2. Legales
 - 3.3. Jurisprudenciales
4. Justificación del proyecto
 - 4.1. Uso de Animales en protestas
5. Competencia del Congreso.
 - 5.1. Constitucional.
 - 5.2. Legal.
6. Conflictos de Interés.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar las disposiciones de la Ley 1801 de 2016, con el fin de prohibir el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público. Esto, teniendo en cuenta las normas y obligaciones vigentes en materia de protección y bienestar animal.

2. PROBLEMA A RESOLVER

Si bien en la actualidad existe un importante número de normas y pronunciamientos jurisprudenciales que reconocen a los animales en su calidad de seres sintientes e incluso desde el año 2016 se tipificó como delito el maltrato animal, a la fecha no existen disposiciones que regulen el uso de animales por parte de la fuerza pública, en especial en aquellos escenarios en los que su participación no es definitiva y, en cambio, los somete a daños en su salud, integridad o incluso la muerte.

Aunque se ha reconocido el uso de animales para el desarrollo de ciertas labores, entre las cuales se encuentra la de seguridad y, en general, aquellas encargadas a la fuerza pública, el ejercicio de estas actividades debe darse bajo el marco de la normativa existente que obliga a tener en cuenta unos criterios de protección y bienestar. Así, el uso de los animales no puede ser caprichoso y debe responder a criterios de necesidad, proporcionalidad, pero también a la consideración de su calidad de seres sintientes y el mandato de respeto que de allí se desprende.

En ese sentido, no guarda ni proporcionalidad, ni necesidad, el uso de animales, principalmente caballos o perros, como “herramientas” o medios para controlar el



orden público, más cuando para estos efectos la fuerza pública cuenta con unos protocolos especiales que implican el uso de armaduras y armamento especial, teniendo en cuenta los riesgos que se derivan de dicha actividad.

La participación de equinos y caninos en este tipo de operativos únicamente ha derivado en la afectación de los animales, atendiendo a que no cuentan con ningún tipo de protección, ni existen protocolos claros para su salvaguarda. Además, en un escenario de alteración de orden público los animales no constituyen un apoyo efectivo para los miembros de la fuerza pública, en tanto su comportamiento se puede ver alterado por diversos factores, entre estos: I) los impactos sonoros que se puedan presentar; II) el comportamiento de la ciudadanía o de los miembros de la fuerza pública; o III) la presencia y uso de gases, proyectiles u otros elementos que puedan constituir peligro o daño.

Así las cosas, es importante modificar la Ley 1801 de 2016 para garantizar que el apoyo de los animales a la labor de la fuerza pública se corresponda con aquellas funciones que pueden desempeñar de forma efectiva y que en efecto contribuyen a la función de policía, como lo son registro de personas o implementos, en el caso de los caninos, y movilización de los uniformados en zonas rurales, en el caso de los equinos.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO

3.1. CONSTITUCIONALES

En 1991 el constituyente primario decidió otorgarle una especial relevancia y una verdadera protección al ambiente, incluyendo por supuesto a los animales, a través de la expedición de una nueva Carta Política, la cual sentó las bases de lo que actualmente se conoce como la “Constitución Ecológica”. Sobre este asunto, la Carta Política del 91 reconoció *“que el derecho fundamental al medio ambiente sano tiene el carácter de interés superior, y de esta forma, lo ha desarrollado ampliamente a través de un importante catálogo de disposiciones cerca de 30 en total que consagran una serie de principios, mandatos y obligaciones enfocados en una doble dimensión dirigida a: (i) proteger de forma integral el medio ambiente y (ii) garantizar un modelo de desarrollo sostenible”*¹.

La nueva constitución entonces plasmó en su articulado la importancia de desarrollar unos parámetros mínimos de relacionamiento con el ambiente y todo lo que lo compone. Bajo esta línea, para el año de 1997, la jurisprudencia constitucional empezó a desarrollar lo relativo a la protección que merecen los animales y al vínculo que estos ostentan con los seres humanos.

3.2. LEGALES

En Colombia, el marco jurídico general de protección de los animales está compuesto por las siguientes normas relacionadas para el objeto del presente Proyecto de Ley.

¹ Sentencia T-622 de 2016 Corte Constitucional



- Decreto 1608 de 1978 Código Nacional de Recursos Naturales.
- Ley 84 de 1989 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia” (ENPA). El ENPA cuenta con una parte sustancial de protección de los animales donde se enumera una serie de conductas constitutivas de crueldad, los deberes correlativos de protección y una serie de prohibiciones. De igual forma, cuenta con una parte procedimental, que impone sanciones a los transgresores del Estatuto y señala un procedimiento administrativo y unas autoridades competentes.
- Ley 599 de 2000 Código Penal, Título XI, De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.
- Ley 1774 de 2016. “Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones” Popularmente llamada Ley contra el maltrato animal.
- Ley 2047 de 2020: Por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2054 de 2020: "Por el cual se modifica la ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones". Busca atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo a refugios o fundaciones legalmente constituidas que reciban, rescaten, alberguen, esterilicen y entreguen animales en adopción, mientras los distritos o municipios crean centros de bienestar para los animales domésticos perdidos, abandonados, rescatados, vulnerables, en riesgo o aprehendidos por la policía.
- Ley 2111 de 2021: “Por la cual se sustituye el Título XI ‘De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente’ de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones” (Ley de Delitos Ambientales).

3.3. JURISPRUDENCIALES

A través de la Sentencia T-035 de 1997, la Corte Constitucional realizó su primer pronunciamiento frente a la protección que le asiste a los animales en el país, reconociendo *“el estrecho vínculo que presenta la tenencia de un animal doméstico con el ejercicio de derechos por parte de su propietario o tenedor, los cuales deben ser objeto de protección y garantía jurídica.”*²

² Sentencia T-035 de 1997, Corte Constitucional.



En aquella oportunidad, el Alto Tribunal reconoció que la tenencia de animales domésticos *“constituye un claro desarrollo del derecho al libre desarrollo de la personalidad (C.P, art.16) y a la intimidad personal y familiar (C.P., art.15) que el Estado debe respetar, como medio para que el ser humano exprese su autonomía y sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.”*³

Después de esta decisión, vinieron otras en sentidos similares que desarrollaron los alcances y las implicaciones de la convivencia entre seres humanos y animales.

Sin embargo, para efectos de esta decisión es relevante hacer referencia a la sentencia C-666 de 2010 que estudió la constitucionalidad de las excepciones previstas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, que se refieren a la posibilidad de desarrollar actividades que entrañan maltrato animal, como las corridas de toros o las riñas de gallos, en razón a su carácter cultura.

Al respecto el Alto Tribunal determinó, que *“la inclusión de los animales dentro del concepto de ambiente se hace con base en el papel que estos juegan en el desarrollo de la vida humana. Acentúa la Corte que esta consideración supera el enfoque eminentemente utilitarista –que los considera en cuanto recurso utilizable por los seres humanos-, y se inserta en la visión de los animales como otros seres vivos que comparten el contexto en que se desarrolla la vida humana, siendo determinantes en el concepto de naturaleza y, por consiguiente, convirtiéndose en destinatarios de la visión empática de los seres humanos por el contexto –o ambiente- en el que desarrolla su existencia. No otra puede ser la norma constitucional que se derive de las diversas y numerosas disposiciones en que la Constitución hace referencia a los elementos que integran el ambiente y que fueron mencionadas anteriormente como parte de la llamada “Constitución ecológica”.⁴”*

Adicionalmente, la Corte reiteró que la protección a los animales parte de dos perspectivas: I) la necesidad de proteger la biodiversidad y el equilibrio natural de los ecosistemas, y II) la búsqueda de la erradicación del maltrato y crueldad como desarrollo de la conciencia y la moral de los seres humanos.

Este último punto constituye un hito en el paradigma jurídico constitucional, al vincular con claridad el concepto de dignidad humana al mandato de protección constitucional frente a los animales, en los siguientes términos:

“el concepto de dignidad de las personas tiene directa y principal relación con el ambiente en que se desarrolla su existencia, y de éste hacen parte los animales. De manera que las relaciones entre personas y animales no simplemente están reguladas como un deber de protección a los recursos naturales, sino que resultan concreción y desarrollo de un concepto fundacional del ordenamiento constitucional, por lo que la libertad de configuración que tiene el legislador debe desarrollarse con base en fundamentos

³ Ibidem.

⁴ Sentencia C-666 de 2010, Corte Constitucional.



de dignidad humana en todas aquellas ocasiones en que decide sobre las relaciones entre seres humanos y animales; así mismo, en su juicio el juez de la constitucionalidad se debe edificar la racionalidad de su decisión sobre argumentos que tomen en cuenta el concepto de dignidad inmanente y transversal a este tipo de relaciones⁵”.

Bajo este argumento, la Corte Constitucional fijó uno de los postulados básicos que posteriormente inspiró la expedición de la Ley 1774 de 2016 y fue que la razón por la cual se vinculaba el concepto de dignidad, *“que se concreta en la interacción de las personas en una comunidad⁶”*. Es precisamente la capacidad de sentir de los animales y, en consecuencia, la capacidad que tienen para verse afectados por los tratos crueles, derivada precisamente de esa sintiencia. Sobre este asunto declaró la Corte de forma contundente que *“la superioridad racional –moral- del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humanos⁷.”*

Ahora bien, pese a que la sentencia en mención declaró la exequibilidad de la norma demandada en razón a la existencia de prácticas culturales tradicionales dentro del territorio nacional, la Corte Constitucional restringió la realización de las actividades previstas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 y realizó un llamado expreso al legislador para efectos de desarrollar normas coherentes con el mandato de protección constitucional a los animales y al medio ambiente.

Esta decisión, que fue ratificada de forma posterior por otras sentencias como las C-439 de 2011, T-608 de 2011, T-155 de 2012, C-889 de 2012, T-146 de 2016, C-032 de 2019, C-283 de 2014, C-467 de 2016 y C-041 de 2017, fue precisamente el antecedente de la Ley 1774 del 2016 que reconoció a los animales como verdaderos seres sintientes.

Esta norma, además de cambiar el estatus jurídico de los animales y materializar las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en el año 2010 frente al ámbito de protección de los mismos, creó el delito de maltrato animal, elevando a una sanción de tipo penal a aquellas conductas que atentaran contra la vida o que afectaran gravemente la salud de los animales.

A raíz de la expedición de esta norma y, como consecuencia de la vigencia de las disposiciones del Código Civil que les otorgaban a los animales la calidad de bienes inmuebles por destinación y bienes inmuebles semovientes, se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 655 y 658 de la normativa civil, por considerar que controvertían la Ley 1774. En este escenario, el Alto Tribunal Constitucional resaltó que, hasta ese momento.

“la materialización de la prohibición de maltrato animal se produce, no por vía de su calificación abstracta como seres sintientes ni como

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Sentencia C-666 de 2010, Corte Constitucional.



sujetos de derechos, sino con la identificación de las modalidades y de los escenarios en los que se infringe sufrimiento a los animales individualmente considerados, y con la adopción de medidas idóneas y eficaces para la erradicación de estas modalidades y escenarios en los que se produce el sufrimiento animal⁸.

Sobre este punto, manifestó la Corte que el deber constitucional del legislador frente a la protección de los animales *“consiste en la individualización y caracterización de las distintas formas y modalidades de maltrato que se producen en la interacción entre los seres humanos y los animales, en evaluarlas de cara al conjunto de principios y valores constitucionales, y en adoptar las medidas que sean consistentes con este entramado de mandatos, bien sea para regularizar y estandarizar estas prácticas, o bien sea para prohibirlas inmediata o progresivamente⁹.”*

Posterior a esta decisión la Corte Constitucional profirió, tal vez, la sentencia que más se ha acercado al reconocimiento de los animales como sujetos de derechos, fallo que también tuvo lugar con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad frente a una expresión contenida en la Ley 1774 de 2016.

La Sentencia C-041 de 2017 estudió la expresión *“menoscaben gravemente”* contenida en el artículo 5 de la ley referida, al considerarla ambigua. También fueron demandadas las excepciones de la Ley 1774, correspondientes a aquellas reconocidas en el artículo 7 de la Ley 84 del 89, que fueron objeto de pronunciamiento en la C-666 de 2010.

Este fallo reiteró la línea que hasta la fecha había desarrollado la Corte Constitucional frente a la Constitución Ecológica y el mandato que de ella se desprendía frente a la protección animal, aclarando que:

“La preocupación por salvaguardar los elementos de la naturaleza -bosques, atmósfera, ríos, montañas, ecosistemas, etc.-, no por el papel que representan para la supervivencia del ser humano, sino principalmente como sujetos de derechos individualizables al tratarse de seres vivos, constituye un imperativo para los Estados y la comunidad. Solo a partir de una actitud de profundo respeto con la naturaleza y sus integrantes es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, abandonando todo concepto que se limite a lo utilitario o eficientista¹⁰.” (Subrayas fuera del texto original)

Bajo esta línea y en relación con la posibilidad de reconocer a los animales como sujetos de derechos, mencionó el Alto Tribunal lo siguiente:

⁸ Sentencia C-467 de 2016, Corte Constitucional.

⁹ Ibidem

¹⁰ Sentencia C-041 de 2017, Corte Constitucional.



“Aunque la Constitución no reconozca explícitamente a los animales como titulares de derechos, ello no debe entenderse como su negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento -innominados-. Su exigencia atiende a factores como la evolución de la humanidad y los cambios que presente una sociedad, lo cual puede llevar a la Corte a hacer visible lo que a primera vista no se avizora en la Constitución. Además, con independencia de la clasificación de los derechos en el tiempo (generacionales), forman una unidad por cuanto son interdependientes, integrales y universales.

Siendo este Tribunal el intérprete autorizado de la Carta Política (art. 241), tiene una función encomiable de hacer cierta para la realidad del Derecho la inclusión de los animales como titulares de ciertos derechos, en la obtención de los fines esenciales y sociales del Estado constitucional (preámbulo, arts. 1o y 2o superiores). Un derecho jurídicamente establecido y definido tiene en cuenta el sistema de evidencias, representaciones colectivas y creencias de la comunidad, por lo que el criterio de la consagración expresa de un derecho resulta insuficiente para cuestionar la posición aquí adoptada. Más aún cuando se endilga un déficit de protección o circunstancias de indefensión.

La cultura se transforma y revalúa constantemente en el marco de las mentalidades y de los imaginarios de una civilización, para adecuarse a la evolución de la humanidad, la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes, más cuando se busca desterrar rastros de una sociedad violenta que ha impuesto categorías de marginalización y dominación de determinados individuos o colectivos. Erradicar la subalternidad hacia los animales se constituye en un claro y preciso derrotero de la sociedad actual.

Una lógica de lo razonable permite comprender que el hecho de que los animales no puedan reclamar directamente un buen trato o el respeto por sus derechos, no significa que deba prescindirse de su garantía. Su condición de indefensión haría forzosa la figura de la representación o agencia humana, pudiendo ser un instrumento efectivo las acciones populares o incluso la acción de tutela, mientras se establece la regulación.

Los animales no son individuos idénticos a los humanos y no tienen por qué serlo. La Constitución preserva las especies -humanas y no humanas- como parte del entorno ecológico, pero también es posible extraer su protección como individuos al disponer de variadas y similares capacidades y niveles de raciocinio. De las interacciones que los humanos tienen con los demás seres vivos es claro que hacemos parte del mismo ecosistema compartiendo análogas y



diferentes necesidades básicas, que no se reducen a la condición de seres vivos y sintientes.

Desterrar toda concepción de vida mecánica y sin racionalidad respecto de los animales permite encausarlos dentro del sentido amplio de persona. Susan Hurley[142] recoge la idea que este Tribunal busca transmitir en esta decisión: "El interés en si los animales son agentes racionales no requiere que la racionalidad tenga una unidad profunda o que todos sus aspectos puedan ser comparados en un solo espectro; es un interés en varias maneras específicas en que las capacidades de los animales pueden ser continuas así como discontinuas con las nuestras".

En conclusión, la dogmática dinámica y evolutiva impone avanzar con mecanismos más decisivos para la efectividad de los intereses de los animales, al disponer hoy de nuevos estudios científicos y mayores saberes. Es un imperativo repensar posibles horizontes y transformar las sedimentadas tradiciones cuando socavan intereses vitales y primarios de toda sociedad democrática y constitucional¹¹. (Subrayas fuera del texto original).

De conformidad con lo anterior es claro entonces que en la actualidad existe un mandato constitucional de protección a los animales y que es precisamente el Legislador el llamado a modificar las normas vigentes con el fin de garantizar el respeto de la vida de quienes ahora son jurídicamente considerados como seres sintientes.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Hace 30 años la Constitución Política de Colombia dio un salto normativo innovador reconociendo el derecho a la protección de las especies y la naturaleza, algo que para la época no parecía ser relevante, pero que ha cobrado valor desde los movimientos sociales y el contexto ambiental global. A partir de ahí una ola reformista de la antigua y descontextualizada legislación relacionada con el bienestar animal fue posible, con logros evidenciables desde las regiones y la normativa nacional.

Actualmente los animales tienen un nuevo estatus legal, a partir de la expedición de la Ley 1774 del 2016 pasaron de ser simples bienes semovientes a ser considerados por nuestro ordenamiento como verdaderos seres sintientes. Uno de los factores primordiales para ese cambio fue la presión social, misma que se alinea con los movimientos que se han desarrollado al rededor del mundo y que incluso han ido más allá de reconocer su capacidad de sentir dolor a otorgar una verdadera titularidad de derechos. Así, el legislador colombiano en el 2016 evidenció que el país estaba cambiando su concepción frente a los animales y realizó las modificaciones pertinentes para que nuestro ordenamiento jurídico respondiera de forma efectiva a ese llamado.

¹¹ Sentencia C-041 de 2017.

Actualmente la discusión se está ampliando y pretende replantear las interacciones que tradicionalmente ha desarrollado el ser humano con los animales. Dicho en otras palabras, ya la preocupación no está centrada exclusivamente en el bienestar de los animales domésticos, con los que típicamente se tiene mayor afinidad en razón a la cercanía, y aquellos en peligro de extinción, sino también se están adelantando iniciativas para modificar el trato a los animales silvestres, a los usados para producción, experimentación, vigilancia o entretenimiento, entre otros.

Ese es el caso de los animales que actualmente cumplen con labores de seguridad o vigilancia, sobre los que precisamente trata este proyecto de ley.

4.1. USO DE ANIMALES EN PROTESTAS.

La discusión sobre el uso de animales por parte de la fuerza pública, principalmente equinos, como elementos de disuasión en protestas se ha venido presentando en distintos escenarios, sin embargo, ha sido a raíz de las manifestaciones sociales que iniciaron en el 2019 y que fueron retomadas en abril de 2021 cuando empezó a tomar mayor fuerza. Esto, por cuanto en varias ciudades del país fue reportada la presencia de carabineros que participaron de manera activa en los choques contra los marchantes, a pesar del evidente peligro al que eran expuestos los caballos y las constantes denuncias de organizaciones y activistas por los derechos de los animales.

No obstante, ignorando la evidente escalada de violencia que se presentó en varias de estas manifestaciones, los animales a cargo de la Policía Nacional, lejos de ser aislados de estos escenarios, fueron usados frecuentemente como barrera, obligándolos, contra su instinto natural de conservación, a permanecer durante las largas jornadas programadas en el marco del “Paro Nacional”, muchas de las cuales terminaron en disturbios.

Esta situación, contraviene las normas relacionadas con la protección y bienestar animal e incluso contra el perfil de los Carabineros de Colombia, según el cual se caracterizan por, entre otras cosas:

- El interés por investigar el comportamiento, salud y bienestar de los animales.
- El respeto por los derechos de los animales.
- El interés por estudiar, analizar y solucionar problemáticas sociales.
- La preocupación por entender y mejorar los métodos de entrenamiento de equinos.
- La disposición para el servicio con equinos.
- La disposición para trabajar en equipo.
- La tolerancia, persistencia y gran afinidad con los animales (...)”¹²

¹² Policía Nacional de Colombia. (s. f.). Perfil de los Carabineros de Colombia. Recuperado 2 de agosto de 2021, de <https://www.policia.gov.co/especializados/carabineros/perfil>



Como se ha expuesto anteriormente, el interés por armonizar la legislación actual con el sentir colectivo sobre la protección y el bienestar animal no es una preocupación exclusiva de Colombia; otros países de Latinoamérica cuyo desarrollo, económico, político, social y cultural son similares al nuestro, ya dieron el paso hacia esa anhelada concordancia entre el decir y hacer a favor de otras especies.

En Perú la Corte Superior de Justicia de Lima, prohibió el uso de los caballos de la PNP, durante manifestaciones¹³, al considerar que someterlos a esos escenarios vulnera la Ley de Protección Animal. De esta forma, se buscó evitar que los animales fueran expuestos a maltratos físicos y estrés en el cumplimiento de una labor que cada vez más carece de justificación.

Por su parte, en Chile a raíz del estallido social vivido en 2019, y con el apoyo técnico del Colegio Médico de Veterinarios, se radicó un proyecto, que busca prohibir el uso de animales por parte de los carabineros para el restablecimiento del orden público. A juicio de los ponentes, entre los que se encuentran, parlamentarios y activistas por los derechos de los animales, en el proceso de contención no se ha resguardado la integridad física de los caballos, como tampoco, se ha evitado someterlos a condiciones de vulnerabilidad física y emocional.¹⁴

Según el concepto del Colegio Médico de Veterinarios, COLMEVET Chile, es altamente cuestionable la exposición obligada de animales a entornos de franca confrontación pues *“si bien, la evidencia científica sobre los efectos que los gases generan en los equinos no es concluyente y se señala que es menor que en los humanos, no deja de ser preocupante, ya que es uno de los factores más estresantes de sus entrenamientos. Por otra parte, la sensibilidad auditiva sí es un tema de especial cuidado debido a que es mucho mayor que en los humanos, por lo que una exposición prolongada no solo tiene impactos negativos en su bienestar sobre el corto y mediano plazo, sino que pueden ser permanentes afectando su calidad de vida”*¹⁵.

A la luz de lo expuesto, *“desarrollar actividades preventivas y disuasivas mediante acciones proactivas y sociales, utilizando como medio de locomoción el semoviente equino.”*¹⁶, constituye un retroceso legislativo y va en contra del perfil profesional que se espera de los policías que trabajan con estos animales, pues por una parte les demanda el respeto de sus derechos, pero a la vez en sus funciones se les exige que los usen como un elemento más de su dotación, ignorando que ante la ley colombiana los equinos, junto con los demás animales ya son considerados seres sintientes.

¹³ Gestión Perú. (2020, 26 septiembre). PJ resuelve que uso de caballos de la PNP en protestas vulnera la Ley de Protección Animal. <https://gestion.pe/peru/poder-judicial-resuelve-que-uso-de-caballos-de-la-pnp-en-protestas-vulnera-ley-de-proteccion-animal-video-nndc-noticia/>

¹⁴ Girardi, C. (2020, 11 marzo). Proyecto de ley que prohíbe el uso de animales como elementos disuasivos para reestablecer el orden público en manifestaciones públicas. Cámara de Diputadas y Diputados. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=53556&formato=pdf>

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Policía Nacional de Colombia. (s. f.-a). Funciones de los Carabineros de Colombia. Recuperado 3 de agosto de 2021, de <https://www.policia.gov.co/especializados/carabineros/funciones>

Esta incongruencia entre las funciones y el perfil de los carabineros y a su vez la discrepancia con la normativa vigente sobre la materia, también trae otro problema de fondo y es la falta de regulación y protocolo concerniente a los momentos en que se pueden usar y aquellos en los que por consideración y respeto a su integridad, simplemente no es válido, máxime cuando pese a la política de austeridad del actual gobierno, una de las instituciones con mayor gasto aprobado ha sido la PNC, por lo que poseen diversos medios y herramientas no sintientes para desarrollar su función de restablecimiento del orden público.

Si se compara el contexto actual con la visión de hace 40 años, existe una clara evolución social y conciencia ciudadana frente al respeto por el entorno, el medio ambiente y otras especies. Dicho proceso no solo ha logrado permear un cambio de actitud hacia la protección de la naturaleza, sino que ha permitido, tanto por vía normativa, legal y jurisprudencial, construir un nuevo modelo encaminado a la defensa de los animales.

En este sentido, tanto el Congreso de la República como las altas Cortes han avanzado de manera concreta en esa línea de pensamiento y protección con base en la misma Carta Política, el deber constitucional y moral de evitar sufrimiento a los animales, al punto de señalar que los operadores del derecho (ya sean legisladores, jueces o funcionarios de la administración) tienen la obligación de tener en cuenta dentro de sus actuaciones, la dignidad de los animales no humanos en su calidad de seres sintientes.

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que *“...ha de tomarse en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio cumplimiento por el legislador, quien ya no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, alcance, amplitud o naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que, en cuanto poder constituido, se encuentra vinculado por el deber constitucional previsto en los artículos 8º, 79 y 95.8, y el concepto de dignidad humana (fundamento de las relaciones que un ser sintiente –humano- tiene con otro ser sintiente –animal-), debiendo establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que las personas desarrollan su vida...”*¹⁷

Por las anteriores razones, se considera que el presente Proyecto de Ley constituye un avance más que el Congreso de la República puede dar en la dirección correcta para garantizar el respeto por su entorno, el medio ambiente y la protección de los animales.

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

5.1. CONSTITUCIONAL

¹⁷ Sentencia C-666 de 2010, Corte Constitucional.



ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

5.2. LEGAL

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 6°. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

ARTÍCULO 139. Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTÍCULO 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:



“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley ordinaria no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que la prohibición del uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público, no otorga privilegios de ninguna



clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley ordinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS.

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Liberal Colombiano