

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,

Señor

CAMILO QUINTERO

Correo: capriulibre@gmail.com

Ciudad

		
	Al responder por favor cite este número 13002024E2030369	
	Fecha Radicado: 2024-08-09 11:45:55	
	Código de Verificación: 3bb28	Folios: 0
	Radicador: Ventanilla Minambiente	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Radicado No. 2024E1037018 del 24 de julio de 2024. Solicitud concepto sobre aclaración de la redacción establecida en el artículo 9 de la Ley 1774 de 2016, en concordancia con el estatuto Nacional de Protección Animal - Ley 84 de 1989.

Respetado señor Quintero,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

No Aplica.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para el análisis de la consulta presentada se deben tener en cuenta las siguientes disposiciones:

- La **Constitución Política** establece en el artículo 79 que: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. (...) Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*. Este artículo, es analizado por las altas cortes de cara al artículo 1° de la Carta superior, como el soporte en el análisis de la existencia y relevancia del deber constitucional de protección animal.
- La **Ley 84 de 1989** *“Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”*, contempla capítulos sobre los deberes con los animales y de la crueldad con los animales. En concreto, dispone:

*“(...) **Artículo 1.** A partir de la promulgación de la presente Ley, los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre.*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

(...) **Artículo 11. Modificado por el art. 9, Ley 1774 de 2016.** Cuando uno o varios de los hechos sancionados en el artículo 6o. se ejecuten en vía o sitio público, la pena de arresto será de cuarenta y cinco días (45) a seis (6) meses y multas de siete mil quinientos (\$ 7.500.00) a cincuenta mil pesos (\$ 50.000.00).

Artículo 12. Modificado por el art. 9, Ley 1774 de 2016. Toda persona que autorice aplicar o aplique sustancias químicas de uso industrial o agrícola, cualquiera sea su estado, combustible o no, en área declarada parque nacional, reserva natural, área natural única, santuarios de fauna o flora, que causen la muerte o afecten la salud o habitat permanente o transitorio de animales silvestres, bravíos o salvajes, será sancionada con pena de arresto de uno (1) a seis (6) meses y multas de cincuenta mil (\$ 50.000.00) a quinientos mil pesos (\$ 500.000.00).

Parágrafo. Cuando con ocasión del transporte o manejo de las sustancias descritas, se produzca, por falta de previsión o descuido, el hecho sancionado en el artículo anterior el responsable será castigado hasta con la mitad de la pena prevista en el mismo.

Artículo 13. Modificado por el art. 9, Ley 1774 de 2016. El uso de ácidos corrosivos, bases cáusticas, estricnina, warferina, cianuro o arsénico para producir la muerte de un animal, se castigará con pena de arresto de tres (3) a seis (6) meses y multa de diez mil (\$ 10.000.00) a cien mil pesos (\$ 100.000.00).

(...).

- La **Ley 1774 de 2016** "Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones", reconoce a los "animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial" (art. 1° y 2°) y establece las cinco (5) libertades como principios de bienestar animal (art. 3°).

En concreto, dispone:

"(...) ARTÍCULO 8o. Adicionar a la Ley 84 de 1989 un nuevo artículo del siguiente tenor:

Artículo 46A. Aprehensión material preventiva. Retención Preventiva. Cuando se tenga conocimiento o indicio de la realización de conductas que constituyan maltrato contra un animal, o que de manera vulneren su bienestar físico, la Policía Nacional y las autoridades policivas competentes podrán aprehender preventivamente en forma inmediata y sin que medie orden judicial o administrativa previa, a cualquier animal. Toda denuncia deberá ser atendida como máximo en las siguientes veinticuatro (24) horas.

PARÁGRAFO. Cuando se entregue en custodia el animal doméstico a las entidades de protección animal, el responsable, cuidador o tenedor estará en la obligación de garantizar los gastos de manutención y alimentación del animal sin perjuicio de las obligaciones legales que le corresponden a los entes territoriales.

En caso de no cancelarse las expensas respectivas dentro de un plazo de quince (15) días calendario, la entidad de protección podrá disponer definitivamente para entregar en adopción el animal.

ARTÍCULO 9o. Las multas a las que se refieren los artículos 11, 12 y 13 se aumentarán en el mismo nivel de las establecidas en el artículo anterior, así:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Artículo 11. Multas de siete (7) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 12. Multas de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 13. Multas de nueve (9) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

PARÁGRAFO. Las sanciones establecidas en el presente artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones penales que esta u otra ley establezca.

(...).

III. ASUNTO PARA TRATAR:

El ciudadano CAMILO QUINTERO solicitó a este Ministerio la emisión de una respuesta en relación con las siguientes preguntas:

“(...) En un proceso de revisión de la Ley 1774 de 2016, Ley por medio de la cual se modificaron otras Leyes. Observe en su artículo 9 que hace referencia artículos 11, 12 y 13; Más queda la duda si es en referencia al estatuto Nacional de Protección Ley 84 de 1989 teniendo en cuenta que la Ley 1774 de 2016, solo tiene 11 artículos, y si entonces esa Ley modificó en parcialmente o en su totalidad los Art., 11,12 y 13 del estatuto de Protección Animal, o finalmente a qué se refiere este artículo.

“ARTÍCULO 9o. Las multas a las que se refieren los artículos 11, 12 y 13 se aumentarán en el mismo nivel de las establecidas en el artículo anterior, así:

Artículo 11. Multas de siete (7) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 12. Multas de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 13. Multas de nueve (9) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

PARÁGRAFO. Las sanciones establecidas en el presente artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones penales que esta u otra ley establezca (...)” (Negritas fuera de texto original)

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Para hacer una breve introducción con relación a la consulta recibida, este concepto se centrará en: i) Política Nacional de Protección y Bienestar Animal y ii) Artículo 9° de la Ley 1774 de 2016.

i) Política Nacional de Protección y Bienestar Animal

La Política Nacional de Protección y Bienestar Animal de 2022¹, indica que “(...) con la expedición de la Ley 84 de 1989, se estableció en el país un mecanismo jurídico, por medio del cual se otorga a los animales especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre y que

¹ https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/08/20220408_Politica-Bienestar-Animal_Vers3-doc-final-ok-16062022.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

de acuerdo con el artículo 2 de la ley en mención tiene por objeto prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento; promover la salud y el bienestar asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; **erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad**; desarrollar programas educativos que promuevan el respeto y el cuidado de los animales y; desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre. Conforme lo señala el artículo 46 de la mencionada Ley, corresponde a los alcaldes o inspectores de policía y en Bogotá Distrito Capital, a los inspectores penales de policía, conocer de las contravenciones de que trata la ley en primera instancia (...).

De otra parte, señala que con la promulgación de la “(...) Ley 1774 de 2016, el estado colombiano establece que los animales vertebrados como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos. En este orden de ideas se tipifican conductas punibles relacionadas con el maltrato animal, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial. Adicional a lo anterior, el Artículo 3 de la misma norma, define la protección animal, como el trato a los animales basado 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. Además, dispone que en el cuidado de los animales el responsable o tenedor de ellos, como mínimo debe garantizar que no sufran hambre ni sed, ni injustificadamente malestar físico ni dolor; que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido; que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés y; que puedan manifestar su comportamiento natural (...).

ii) Artículo 9° de la Ley 1774 de 2016.

La Ley 1774 de 2016 expedida por el Congreso de la República², fue objeto de iniciativa legislativa en la Cámara de Representantes con el **PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2014**, publicado en la Gaceta No. 479 del 10 de septiembre de 2014³, en el cual se tuvieron como exposición de motivos, los siguientes:

“(...) II. La ineficiencia de la Ley 84 de 1989

Las normas que existen en el ordenamiento colombiano buscan la protección de los animales en cuanto son útiles para el hombre y los considera como bienes pertenecientes a los humanos. (...) La Ley 84 de 1989 fue en su momento un importante avance en materia de protección de los animales al ampliar las circunstancias de protección que antes no se contemplaban, y se tradujo “en un reconocimiento de la ley colombiana de los deberes para con los animales. No se trata de un simple esbozo de prohibiciones, sino que efectivamente hay una protección legal de la vida, salud, integridad, ambiente sano, libertad para movilizarse, alimentarse y beber, etc.”

(...) Sin embargo, la Ley 84 de 1989 actualmente es ineficiente y no logró disminuir las situaciones de maltrato animal, pues “(...) constituye un valioso paliativo a la situación animal... si se cumpliera. Sucede que las normas sobre legislación animal adolecen de falta de ejecución de lo dispuesto en la mayoría de

² <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/2014-2015/article/172-por-medio-de-la-cual-se-modifica-la-ley-84-de-1989-se-modifica-el-codigo-penal-el-codigo-de-procedimiento-penal-y-se-dictan-otras-disposicion>

³ https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_479.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

ellas, debido al desinterés de las autoridades, así como por su desconocimiento. En segundo lugar, ante la precariedad en el aspecto educacional –fundamental para crear una cultura bioética–, se impone implementar la legislación en este aspecto (...). En tercer lugar, es patética la lasitud en la penalización. Según se evidencia en la Ley 84 de 1989, principal estatuto punitivo al respecto, las sanciones se tornan más nominales que efectivas y, así pues, son pocas las ejemplarizantes”.

Se observa entonces que la ineficiencia de la Ley 84 de 1989 se debe a que contempla sanciones que hoy en día son irrisorias. Es así como, por citar solo dos ejemplos, las conductas crueles contra los animales son sancionadas con multas de cinco mil (\$5.000) a cincuenta mil (\$50.000) pesos y el daño a las reservas naturales que afecte a animales salvajes se sanciona con una multa máxima de quinientos mil (\$500.000) pesos y pena de prisión de seis meses (...).”

Durante el trámite legislativo en la Cámara de Representante, en Primera Ponencia (Gaceta 645 del 22 de octubre de 2014), en Segunda Ponencia (Gaceta 241 del 27 de abril de 2015), en la Plenaria Cámara (Gaceta 381 del 05 de junio de 2015), así como el texto aprobado en conciliación (Gaceta 1028 del 09 de diciembre de 2015), se mantuvo la exposición de los motivos aludidos a la ineficacia que existía en las sanciones contempladas en los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 84 de 1989; en consecuencia, en el texto aprobado del proyecto de ley se incluyó la modificación de las multas de que trata actualmente el artículo 9°.

En cuanto al trámite legislativo adelantado en el Senado de la República **PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015**, en Primera Ponencia (Gaceta 758 del 30 de septiembre de 2015) se sostuvo como argumento de exposición de motivos que *“las actuales sanciones que contempla el Estatuto Nacional de Protección de los animales son irrisorias”*, mencionándose las multas establecidas en su momento en los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 84 de 1987, razón por la cual, la propuesta del texto normativo contaba con su misma redacción. En la Segunda Ponencia (Gaceta 947 del 19 de noviembre de 2015), en la Plenaria Senado (Gaceta 1016 del 03 de diciembre de 2015), así como el texto aprobado en conciliación (Gaceta 1024 del 04 de diciembre de 2015), se conservó la propuesta del articulado y sus motivos. Finalmente, el proyecto legislativo fue expedida bajo la Ley 1774 del 6 de enero de 2016 en la Gaceta 47 de 2016 y en el Diario Oficial No. 49.747.

En conclusión, de acuerdo con la voluntad del legislador, se tiene que el artículo 9° de la Ley 1774 de 2016, modificó las multas establecidas en los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 84 de 1989, estipulándose aumentos en salarios mínimos legales vigentes, tal y como se dispone actualmente.

V. CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente documento se puede concluir lo siguiente:

- La Ley 84 de 1989, contempla normatividad sobre los deberes con los animales y de la crueldad con los animales, estableciéndose un mecanismo jurídico, por medio del cual se otorga a los animales especial protección contra el sufrimiento y el dolor, entre otros aspectos, sancionando el maltrato y los actos de crueldad.
- La Ley 1774 de 2016, reconoce a los animales como seres sintientes, que no son cosas y *“recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos,*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial" (art. 1° y 2°). Además, establece las cinco (5) libertades como principios de bienestar animal (art. 3°). En ese sentido, se fortaleció el proceso sancionatorio de carácter policivo y judicial; la Policía Nacional podrá aprehender a cualquier animal que sufra de maltrato y adiciona el Código Penal y el de Procedimiento Penal.

- En los antecedentes del proyecto legislativo (Cámara y Senado) de la Ley 1774 de 2016, el legislador consideró que *"las actuales sanciones que contempla el Estatuto Nacional de Protección de los animales son irrisorias"*, haciendo alusión a la ineficacia de las multas y sanciones contempladas en su momento en los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 84 de 1989, siendo el motivo de su reforma en el texto normativo.
- De acuerdo con la voluntad del legislador, se tiene que el artículo 9° de la Ley 1774 de 2016, modificó las multas establecidas en los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 84 de 1989, estipulándose aumentos en salarios mínimos legales vigentes, tal y como se dispone actualmente.

El presente concepto se expide a solicitud del señor CAMILO QUINTERO, con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, que reza: *"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"*.

Atentamente,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Paola Andrea Yáñez Quintero – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández – Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ