

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 04 de junio del 2025

Doctora:

MAGDA PATRICIA SUAREZ CARVAJAL

Secretaria del Interior (e)

Alcaldía de Bucaramanga

E. S. M.

Referencia: Respuesta oficio 2-SID-202504-00025373 –
Concepto jurídico: Tema: La secretaria técnica de la
Política Pública de Protección y Bienestar Animal y
del Comité Interinstitucional de Protección y
Bienestar Animal.

Respetada doctora,

Previo a dar respuesta a su inquietud, debe señalarse que la Secretaría Jurídica tiene dentro de sus competencias asignadas en el Manual de funciones, "Estudiar, analizar y conceptuar sobre la aplicación de normas y la expedición de los actos administrativos que competan a las diferentes dependencias de la administración municipal, estableciendo unidad de criterio jurídico", en ejercicio de lo cual emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, se emite el siguiente concepto como respuesta a la consulta de la referencia en la cual se solicita lo siguiente:

"la emisión de un concepto jurídico en relación con la aplicación de principio de reserva, particularmente en lo que concierne a su procedencia y alcance, conforme a la normativa vigente y la jurisprudencia aplicable. Este concepto es requerido con el fin de determinar los límites y condiciones en los que dicho principio puede ser invocado, así como su incidencia en el acceso a la información y en el ejercicio de funciones administrativas"

Para responder su consulta la Secretaría Jurídica seguirá la siguiente metodología:

i) Introducción, ii) Marco teórico: fundamentos de la competencia y el acto administrativo en Colombia, iii) Marco jurídico de la política de bienestar animal en Colombia, iv) Línea jurisprudencial: animales como seres sintientes, v) Política de Bienestar Animal en Bucaramanga (Acuerdos 024/2019 y 003/2023), vi) Análisis comparado de las funciones de la secretaría de salud y ambiente y la secretaría del interior frente a la secretaría técnica de la política pública y del comité de bienestar animal vii) Conclusión

I. INTRODUCCIÓN

El presente concepto aborda un problema jurídico de gran relevancia para la gestión pública, centrado en la flexibilidad y los límites de la competencia administrativa. Se analiza el caso específico del Acuerdo Municipal 024 de 2019, mediante el cual se adoptó formalmente la Política Pública de Protección y Bienestar Animal y se dictaron otras disposiciones. De manera particular, este Acuerdo estableció que la responsabilidad de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Bienestar y Protección Animal recaería en la Secretaría del Interior del municipio de Bucaramanga.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

La problemática surge ante la necesidad o el interés de reasignar esta función a la Secretaría de Salud y Ambiente, lo que plantea interrogantes fundamentales sobre los mecanismos jurídicos válidos para tal modificación. Específicamente, se busca determinar: ¿Puede la Secretaría de Salud y Ambiente asumir la Secretaría Técnica de la Política Pública y del Comité mediante un Decreto del Alcalde? ¿Es viable un nuevo Acuerdo Municipal que formalice ese traslado? ¿Qué dependencia debe liderar la actualización de la Política Pública?

Estas preguntas no solo impactan la eficiencia de la política pública de bienestar animal en Bucaramanga, sino que tocan fibras esenciales del derecho administrativo colombiano: la jerarquía normativa, el principio de legalidad. La resolución de este caso concreto es crucial para comprender la interacción entre los diferentes niveles de actos administrativos y las atribuciones de las autoridades territoriales.

El análisis realizado en el presente concepto se justifica por la necesidad imperante de clarificar los límites de la potestad reglamentaria y ejecutiva del Alcalde frente a las atribuciones normativas del Concejo Municipal en la configuración de la estructura administrativa y la asignación de funciones. La correcta asignación y modificación de competencias es fundamental para la legalidad y la eficiencia de la función pública, ya que, una actuación sin la debida competencia o mediante un acto de rango inferior puede viciar de nulidad las decisiones administrativas, socavando la seguridad jurídica y la confianza en la administración.

II. MARCO TEÓRICO: FUNDAMENTOS DE LA COMPETENCIA Y EL ACTO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA

A. El Principio de Legalidad y la Competencia Administrativa

El estudio de la competencia administrativa es ineludible para comprender el funcionamiento del Estado de Derecho y la validez de los actos de la administración pública. En el ordenamiento jurídico colombiano, este concepto es un pilar fundamental que rige la actuación de todas las autoridades públicas.

1. Definición y Alcance de la Competencia

La competencia, en el ámbito del derecho administrativo, se define como la aptitud o autorización legal que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas. Esta aptitud no es discrecional, sino que está estrictamente delimitada por la Constitución, la ley o el reglamento, y la autoridad solo puede actuar dentro de esos parámetros. Se trata, en esencia, de la "esfera de atribuciones de los entes y órganos determinada por el ordenamiento jurídico positivo", que comprende el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente.

Esta concepción de la competencia es una manifestación directa y concreta del principio de legalidad, el cual es un principio fundamental de la Constitución Política de Colombia (Artículo 1º) y un pilar del Estado de Derecho. El principio de legalidad se materializa en el ordenamiento jurídico a través de los artículos 6, 121, 122 y 123 de la Constitución Política. Estos artículos establecen que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley, y que no puede haber empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento. La exigencia de que las funciones y facultades de los distintos órganos se encuentren normativamente establecidas de manera explícita y preexistente es crucial. Esta precisión asegura que no haya duda sobre qué asuntos y atribuciones corresponden a una determinada entidad pública, garantizando el cumplimiento de sus fines y, al mismo tiempo, actuando como una barrera contra la arbitrariedad. La competencia, entonces, no es una mera formalidad, sino un mecanismo esencial para prevenir el abuso de poder, garantizando la previsibilidad y la protección de los derechos de los administrados. Su rigor es directamente proporcional a la solidez del Estado de Derecho.

2. Fuentes de la Competencia: Constitución, Ley, Reglamento



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Las funciones de los servidores públicos y las atribuciones de los órganos estatales deben estar explícitamente detalladas en la Constitución, la ley o el reglamento. Esta exigencia de preexistencia y explicitud de las atribuciones es una garantía fundamental contra el abuso de poder y el desafuero de los órganos estatales.

El ordenamiento jurídico colombiano se estructura en una jerarquía normativa, en cuya cúspide se encuentra la Constitución Política. De ella emana todo el ordenamiento jurídico, y este sistema de jerarquización garantiza la unidad y armonía del sistema, siendo fuente de validez. Esto implica que las normas de inferior rango están supeditadas a las superiores, haciendo prevalecer estas últimas sobre las primeras. La ley, como expresión de la voluntad general del órgano de representación popular, ocupa una posición prevalente frente a los actos administrativos. Los reglamentos, por su parte, son actos administrativos de carácter general que desarrollan y complementan la ley, pero deben acatarla y no pueden ir más allá de lo que esta permite. La pirámide normativa actúa como un filtro que garantiza la coherencia y la legitimidad de las actuaciones administrativas, proporcionando seguridad jurídica a los ciudadanos. Esta estructura jerárquica de las fuentes del derecho no es solo un concepto teórico, sino un mecanismo práctico que asegura la coherencia y evita el caos normativo, donde cada nivel debe someterse al superior.

3. La Prohibición de Competencias Implícitas o por Analogía

La Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que "en un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión". Esta prohibición busca evitar que la autoridad pública se atribuya facultades "según su voluntad y capricho", lo que podría llevar a la invasión de la órbita de actuación de otras autoridades, el abuso del poder y la vulneración de derechos y libertades públicas.

La exigencia de que las competencias sean expresas es un pilar fundamental para establecer reglas de juego claras entre las autoridades y los gobernados, con el fin de salvaguardar y garantizar los derechos y libertades públicas. Esta claridad y explicitud de las funciones son, por tanto, un mecanismo de control intrínseco que previene la emergencia de "poderes en la sombra" o atribuciones no conferidas, asegurando que la acción estatal sea siempre previsible y sujeta a escrutinio. Los funcionarios públicos operan bajo mandatos claramente delineados, no por discreción personal. Cualquier intento de atribuirse poderes no expresamente concedidos es una señal de potencial extralimitación.

B. NATURALEZA Y JERARQUÍA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES

En el ámbito municipal, la configuración de la administración y la asignación de funciones se realiza a través de actos administrativos de distinta naturaleza y jerarquía, principalmente los acuerdos municipales y los decretos del alcalde.

1. El Acuerdo Municipal: Naturaleza Jurídica y Proceso de Expedición

Los acuerdos municipales son actos administrativos de carácter general, impersonal y objetivo, a través de los cuales los concejos municipales adoptan las decisiones de su competencia. Su naturaleza jurídica es la de ser actos administrativos. El Concejo Municipal es el órgano legislativo local con la competencia exclusiva para establecer la estructura fundamental y las funciones de las dependencias municipales a través de Acuerdos, actos que poseen un rango jerárquico superior a los decretos del alcalde en estas materias.

El proceso de expedición de un acuerdo está rigurosamente regulado por la Ley 136 de 1994, que establece requisitos formales estrictos:

Iniciativa: Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y, en materias relacionadas con sus atribuciones, por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También pueden ser de iniciativa popular. Sin embargo, los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3 y 6 del Artículo 313 de la Constitución Política (como la



DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

determinación de la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, o la creación de establecimientos públicos) solo pueden ser dictados a iniciativa del alcalde.

Unidad de Materia: Los proyectos deben ceñirse al principio de unidad de materia.

Debates: Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en días distintos. El proyecto se presenta en la Secretaría del Concejo, la cual lo reparte a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. Si es aprobado, el proyecto pasa a segundo debate ante la plenaria del Concejo.

Sanción y Publicación: Una vez aprobado en segundo debate, la mesa directiva lo remite al alcalde para su sanción. El alcalde tiene la facultad de sancionarlo y promulgarlo, o de objetarlo por considerarlo inconveniente o contrario al ordenamiento jurídico. Si el alcalde lo objeta por ilegalidad, lo remitirá al Tribunal Administrativo para que decida sobre su validez. El alcalde está obligado a enviar copia de los acuerdos sancionados al gobernador para su revisión jurídica.

La solemnidad y el proceso de aprobación de los acuerdos les confieren un rango jerárquico que los distingue de los actos del ejecutivo.

2. El Decreto del Alcalde: Naturaleza Jurídica y Atribuciones

Los alcaldes son los jefes de la administración local y representantes legales del municipio. Sus funciones son asignadas por la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que les fueren delegadas por el Presidente de la República o el gobernador respectivo. El Alcalde es el "gerente" o "ejecutor" del municipio, encargado de cumplir y hacer cumplir las normas superiores, incluyendo los acuerdos municipales.

Entre las atribuciones del alcalde (Artículo 315 de la Constitución Política) se encuentran:

- ✓ Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.
- ✓ Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos "con arreglo a los acuerdos correspondientes". Esta frase es de vital importancia, ya que subordina la facultad del alcalde a lo establecido por el Concejo.
- ✓ Reglamentar los acuerdos municipales.

El Decreto del Alcalde es un instrumento ejecutivo para la implementación y reglamentación, pero carece de la jerarquía para alterar fundamentalmente la estructura organizacional o las funciones esenciales establecidas por un Acuerdo Municipal, salvo que una norma de rango superior o el propio Acuerdo lo autorice expresamente. Es decir, la competencia que tiene el Alcalde municipal para expedir decretos reglamentarios está limitada por el acuerdo municipal a reglamentar, es este sentido, el decreto reglamentario es un acto administrativo de menor jerarquía por medio de cual no es jurídicamente válido que se modifiquen elementos esenciales del acuerdo municipal.

III. MARCO JURÍDICO DE LA POLITICA DE BIENESTAR ANIMAL EN COLOMBIA

Marco Constitucional y principios rectores: La Constitución Política de 1991 no contiene una cláusula expresa sobre bienestar animal, pero incorpora un mandato robusto de protección ambiental que sirve de base a la tutela de los animales. El Artículo 79 garantiza el derecho a un ambiente sano y el Artículo 95 num. 8 impone a los ciudadanos el deber de proteger los recursos naturales. La jurisprudencia ha interpretado que dentro de esos recursos naturales está incluida la fauna, lo cual "excluye automáticamente una posición de indiferencia" frente al maltrato animal. En este sentido, la Corte Constitucional señaló que la Carta de 1991 trazó un "paradigma ecocéntrico": el ser humano es parte del entorno natural, por lo que la dignidad humana conlleva un deber de

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA JURIDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

respeto hacia otras formas de vida capaces de sentir. No se llegó a reconocer derechos fundamentales a los animales (al menos no de manera equiparable a los derechos humanos), pero sí un deber constitucional claro de protección hacia ello.

Del artículo 8º constitucional (deber de proteger riquezas naturales y culturales) la Corte deduce un principio de bienestar animal: "Dentro de los deberes consagrados por la Constitución... se encuentran los que imponen un trato deferente y consecuente con el bienestar animal" (C-666-2010)

La Ley 84 de 1989 – Estatuto Nacional de Protección de los Animales: Esta ley marcó el inicio del marco jurídico específico de bienestar animal en Colombia. Su expedición respondió a la necesidad de prevenir y sancionar el maltrato animal en una época en que tales conductas solo se consideraban faltas menores. La Ley 84 de 1989 establece un conjunto integral de deberes hacia los animales y tipifica diversas conductas de crueldad como "contravenciones especiales" (no delitos, dado que para 1989 el maltrato animal no hacía parte del Código Penal)

En su artículo 1º declara que "los animales tendrán... especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre", reconociendo así su capacidad de sufrir. Seguidamente, el artículo 2º fija la finalidad u objeto de la ley, que comprende: a) prevenir el dolor y sufrimiento de los animales, b) promover su salud y bienestar garantizando condiciones apropiadas, c) erradicar y sancionar el maltrato y actos de crueldad, d) desarrollar programas educativos de respeto hacia los animales, y e) preservar la fauna silvestre. Estos objetivos integran por primera vez el bienestar animal dentro de las políticas públicas, adelantándose a su época y sirviendo de fundamento para desarrollos posteriores en educación y control de fauna.

La Ley 84 de 1989 traza también un catálogo detallado de conductas constitutivas de crueldad (artículos 6º a 10º). Por ejemplo, se proscriben actos como herir o mutilar a un animal sin justificación, causarle la muerte por motivos fútiles, utilizar métodos de sacrificio que prolonguen la agonía, enfrentar animales en peleas (como las de perros) para espectáculo, entre otros. Cada conducta venía asociada a unas sanciones contravencionales específicas, generalmente consistentes en multa y/o arresto menor.

Procedimiento sancionatorio y naturaleza jurídica (Ley 84 de 1989): La Ley 84 no solo definió conductas y sanciones, sino que creó un procedimiento policivo especial para procesar estas contravenciones. El artículo 3º declara que las violaciones al Estatuto "son contravenciones cuyo conocimiento compete" a las autoridades previstas en el capítulo X. En su formulación original (antes de reformas recientes), la competencia recaía en los inspectores de policía o alcaldes en primera instancia, con apelación ante gobernadores o autoridad equivalente. En términos generales, se trataba de un trámite administrativo sancionatorio de naturaleza policiva o correccional: es decir, no ante jueces penales, sino ante autoridades de policía con facultades para imponer sanciones correccionales (multas, arrestos breves).

Este procedimiento policivo tenía una naturaleza jurídica sui generis: aunque imponía penas (arrestos, multas) que limitaban derechos individuales, no era un proceso penal en sentido estricto sino un régimen correccional administrativo. En la práctica, los inspectores de policía actuaban cuasi jurisdiccionalmente, y las sanciones de arresto contravencional se cumplían en establecimientos locales por periodos cortos. Vale aclarar que la figura del "arresto contravencional" existía antes de 1991, pero con la Constitución y posterior normativa tendió a desaparecer en favor de sanciones puramente pecuniarias o pedagógicas en el ámbito policivo. De hecho, como veremos, las reformas de 2016 en adelante suprimieron la posibilidad de arresto por maltrato animal bajo la Ley 84, para no duplicar funciones con el nuevo ámbito penal y para ajustarse a estándares actuales de derecho policivo (hoy el Código de Policía no prevé arresto como medida correctiva usual, exceptuando casos de desacato).

En síntesis, la Ley 84 de 1989 instauró el primer régimen integral de protección animal en Colombia, de carácter administrativo/policivo. Su enfoque práctico se evidenció en la asignación de funciones a las autoridades locales y en la previsión de que los recursos de las multas se

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

destinaran a fondos de bienestar animal locales (figura precursora de lo que hoy son los fondos municipales de protección animal)

Reforma: Ley 1774 de 2016.

La Ley 1774 de 2016 constituye un hito histórico en el derecho animal colombiano, al modificar el Código Civil, el Estatuto de 1989, el Código Penal y el de Procedimiento Penal, para robustecer la protección a los animales. Esta ley parte del reconocimiento expreso de que "los animales, como seres sintientes, no son cosas" y que deben recibir "especial protección contra el sufrimiento y el dolor" causados por los humanos. En efecto, el Artículo 1º de la Ley 1774 consagra ese principio y anuncia dos grandes medidas: (1) tipificar penalmente ciertas conductas de maltrato animal (creando nuevos delitos) y (2) establecer un procedimiento sancionatorio policivo y judicial para estos casos. Dicho de otro modo, se adoptó un sistema dual: vía penal para las conductas más graves, y vía administrativa (policiva) para las leves o de inmediata atención. Esta dualidad se examinó cuidadosamente para asegurar que no hubiera lagunas ni doble juzgamiento: la ley misma indica que las sanciones policivas se impondrán "sin perjuicio de las sanciones penales" correspondientes, coordinando así ambos ámbitos.

Modificaciones al Código Civil: La Ley 1774 reformó el art. 655 del Código Civil para exceptuar a los animales de la categoría de "cosas". Añadió un párrafo que literalmente dice: "Reconócese la calidad de seres sintientes a los animales". Aunque este reconocimiento no convierte a los animales en sujetos de derecho con personalidad jurídica, sí tiene efectos jurídicos: marca un antes y un después en su estatus, obligando a interpretar el resto del ordenamiento de forma acorde con esa especial consideración. La propia Corte Constitucional subrayó que con esta reforma se "rompió el paradigma de vieja data donde... los animales [eran] simples bienes", estableciéndose un deber especial de protección estatal y particular hacia ellos. En consecuencia, cualquier tratamiento legal de los animales (sea en el derecho de policía, civil o penal) debe partir de que no son objetos inertes, sino seres vivos con capacidad de sentir dolor, a los cuales la ley tutela por su valor intrínseco.

Cambios a la Ley 84 de 1989: La Ley 1774 actualizó varias disposiciones del Estatuto de 1989 para articularlo con el nuevo esquema penal. En particular, modificó el artículo 10 de la Ley 84 (referente a sanciones por crueldad) disponiendo que los actos de maltrato animal que no causen la muerte ni lesiones graves serán sancionados administrativamente con multa de 5 a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Es decir, se eliminaron las penas de arresto contravencional y se aumentaron drásticamente las multas (pasando de decenas de miles de pesos a decenas de salarios mínimos). Con esto, las conductas de crueldad leve (p. ej., golpear a un animal sin lesionarlo gravemente) quedaron en el terreno policivo, con sanción pecuniaria significativa. Adicionalmente, la Ley 1774 ratificó y amplió el mandato de que las multas recaudadas por maltrato animal se destinen exclusivamente a fondos de bienestar animal locales, involucrando activamente a organizaciones animalistas en la administración de esos recursos. Esto refuerza el carácter reparador y preventivo de las sanciones administrativas: el dinero de las multas vuelve a invertirse en campañas de educación, albergues, esterilizaciones, etc., cerrando el círculo virtuoso de la protección animal.

Tipificación penal del maltrato animal: El cambio más trascendental fue la creación en el Código Penal del Título XI-A: "De los delitos contra los animales", mediante el artículo 5º de la Ley 1774. Allí se introdujeron dos nuevos artículos: el 339A y el 339B del Código Penal. El Artículo 339A define el delito básico de maltrato animal así: "El que maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado, causándole la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física, incurrirá en pena de prisión de 12 a 36 meses, multa de 5 a 60 SMLMV, e inhabilidad especial de 1 a 3 años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales."

Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016) – Medidas policivas de protección animal.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

La Ley 1801 de 2016, vigente desde 2017, expidió el Código Nacional de Policía y Convivencia, una normativa general que regula comportamientos ciudadanos para mantener la convivencia pacífica. Dentro de este código, el legislador incorporó disposiciones específicas sobre tenencia y protección de animales, reconociendo que la interacción con animales también puede afectar la convivencia. Es importante aclarar que el Código de Policía no tipifica delitos (esa es función del Código Penal), sino "comportamientos contrarios a la convivencia" que acarrearán medidas correctivas principalmente administrativas (multas, decomisos, órdenes de cumplimiento, participación en programas comunitarios, etc.). Su naturaleza jurídica es policiva, es decir, forma parte del derecho de policía orientado a la prevención y corrección inmediata de infracciones leves.

En materia de protección animal, el Artículo 124 de la Ley 1801 lista los "Comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales". Estos comprenden situaciones típicas de mal manejo o irresponsabilidad en la tenencia de mascotas y animales en entornos urbanos, tales como: dejar animales sueltos o feroces deambulando libremente en espacio público (numeral 1); impedir el ingreso de perros guía que acompañan a personas con discapacidad visual a lugares públicos (numeral 2); no recoger los excrementos de la mascota en vía pública o áreas comunes (numeral 3); transportar perros de razas peligrosas sin bozal o tralla (numeral 4); incumplir condiciones de albergue adecuado para animales (numeral 5); violar normas de importación, registro o comercio de animales peligrosos (numeral 6); tolerar o inducir que un animal ataque a personas, a otros animales o a bienes (numeral 7); entrenar caninos para peleas o agresión o establecer asociaciones con ese fin (numeral 8);

El Código de Policía asigna a cada comportamiento una medida correctiva tipo. El artículo 124 en su parágrafo 2° indica, por ejemplo, que por no recoger excrementos (num. 3) se impondrá Multa General Tipo 1, mientras que por inducir ataques (num. 7) o organizar peleas (num. 8) se impondrá Multa General Tipo 4, mucho más elevada. Para entender esto, hay que saber que la ley clasificó las multas de policía en varios tipos según su severidad: Tipo 1 es la más baja (aprox. 4 salarios mínimos diarios), Tipo 4 es de las más altas (hasta 32 salarios mínimos diarios, equivalente a cerca de un tercio de un salario mensual) —estas cuantías se actualizan anualmente. Adicional a la multa, el Código faculta imponer otras medidas según el caso: ej. decomiso del animal si está en peligro, suspensión de actividades, participación obligatoria en cursos de tenencia responsable, etc. De hecho, el parágrafo 3° del art. 124 aclara que lo anterior es "sin perjuicio de las disposiciones de la Ley 1774 de 2016 y demás normas de protección animal". Es decir, si alguna conducta de las listadas configura también maltrato penal (p. ej., entrenar perros para peleas, numeral 8, suele implicar crueldad física), se aplicará la sanción penal correspondiente sin excluir la multa policiva. En la práctica, la autoridad policiva actúa primero (in situ), y luego puede dar traslado a la Fiscalía si hay méritos.

Autoridad competente y procedimiento (Ley 1801/16): La competencia para imponer estas medidas recae en las autoridades de policía locales. Normalmente, un oficial de policía en servicio (p. ej. el cuadrante o la Policía Ambiental) descubre o atiende la conducta y expide un Comparendo al infractor. El comparendo es una notificación de la contravención y de la posible multa. El infractor puede aceptar la contravención y pagar la multa con descuento, o puede objetarla. Si objeta, se cita a una audiencia ante un Inspector de Policía (funcionario administrativo con facultad jurisdiccional en asuntos de convivencia). En esa audiencia se practican pruebas sencillas (ejemplo: declaraciones de vecinos, fotos del hecho) y el Inspector decide si confirma la infracción y la multa. Contra la decisión del Inspector procede recurso de apelación ante el Comandante de Policía local o incluso ante el Alcalde, dependiendo de la estructura administrativa. Todo este procedimiento está reglado en la misma Ley 1801 (arts. 177 y ss. sobre trámite de medidas correctivas). Su naturaleza es claramente administrativa correccional: no es un juicio penal, sino un mecanismo de policía que busca corregir comportamientos para mejorar la convivencia.

En conclusión, la Ley 1801 de 2016 complementa el panorama legal otorgando a las autoridades de policía herramientas para abordar las "infracciones cotidianas" relacionadas con animales, que van desde lo netamente convivencial (ruidos, aseo urbano) hasta formas incipientes de maltrato.

IV. LÍNEA JURISPRUDENCIAL: ANIMALES COMO SERES SENTIENTES



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

La evolución normativa antes descrita ha ido de la mano con una rica línea jurisprudencial en Colombia, principalmente liderada por la Corte Constitucional y secundada recientemente por la Corte Suprema de Justicia. Estas sentencias han cimentado un cuerpo doctrinal que reconoce a los animales como "seres sintientes", desarrollando el alcance de su protección y orientando al legislador. Se puede identificar un tránsito desde posiciones iniciales antropocéntricas (que protegían a los animales de forma indirecta por su impacto en el ser humano o en la cultura) hacia posiciones biocéntricas o ecocéntricas (que valoran la vida animal por sí misma y postulan deberes éticos del ser humano hacia ella)

Primeros pronunciamientos (1990s-2000s): En los años posteriores a la Constitución del 91, la Corte Constitucional fue sentando bases. Por ejemplo, en **Sentencia T-024 de 1994**, en un caso de un zoológico, la Corte enfatizó la obligación del Estado de velar por el bienestar de los animales en cautiverio, aunque en ese entonces el lenguaje de "seres sintientes" aún no aparecía.

a **Sentencia C-1192 de 2005**, donde la Corte estudió la constitucionalidad de excepciones legales que permitían corridas de toros y peleas de gallos. Allí, aunque declaró exequibles (válidas) dichas excepciones por consideraciones culturales, la Corte condicionó su decisión indicando que esas actividades solo pueden realizarse en lugares de tradición y de manera que se minimice el sufrimiento; además, por primera vez se reconoció que existe un **mandato constitucional de evitar el sufrimiento animal innecesario**, derivado de los artículos 8, 79 y 95 de la Constitución. La Corte adoptó aquí la fórmula de la "*protección de la fauna*" como parte de la protección ambiental, pero subordinada a la tensión con expresiones culturales.

Sentencia C-367 de 2006 profundizó en este tema al revisar una ley regional sobre coleo: la Corte mantuvo la permisividad del coleo como deporte "tradicional", pero con un llamado de atención: instó al legislador a avanzar en la protección animal y aclaró que la excepción cultural no es indefinida ni absoluta, abriendo la puerta a que en el futuro se exigiera un trato más compasivo o incluso la prohibición de tales prácticas.

Sentencia C-666 de 2010 – Giro jurisprudencial: Esta decisión supuso un punto de quiebre en la jurisprudencia. Al resolver una demanda contra las normas que permitían corridas de toros, la Corte mantuvo (por estrecha mayoría) la constitucionalidad de dichas normas, pero introdujo importantes consideraciones: reconoció expresamente que la Constitución impone un **deber de trato digno hacia los animales** y declaró que la interpretación constitucional ya no puede considerar a los animales como simples cosas. En C-666/10 se lee que el constituyente del 91 concibió una "*Constitución ecológica*" donde la protección de los animales es parte del interés público. Aunque no llegó a otorgarles derechos subjetivos, afirmó sin ambages que los animales son seres sintientes que deben ser cuidados y protegidos y que la crueldad hacia ellos lesiona valores constitucionales. De hecho, en esa sentencia la Corte exhortó al Congreso a legislar para prohibir el maltrato en espectáculos públicos, preludiando la Ley 1774 años después. Un aparte ilustrativo dicta: "el bienestar animal vendría a tener rango y status constitucional... el que exista un deber de protección respecto de [los animales] excluye automáticamente una posición de indiferencia".

Sentencia C-045 de 2020 – Prohibición de la caza deportiva: Este fallo representó uno de los mayores triunfos del enfoque biocéntrico. La Corte conoció una demanda contra normas que permitían la **caza deportiva** de fauna silvestre (la actividad en la que se mata animales por ocio, trofeo o deporte). En su sentencia C-045/20, la Corte declaró **inconstitucional la caza deportiva en Colombia**, al considerar que causaba un sufrimiento injustificado a los animales y vulneraba el deber estatal de proteger la biodiversidad.

En suma, la línea jurisprudencial colombiana sobre animales como seres sintientes se ha consolidado en pocos años: se reconoce que, si bien los animales no son titulares de derechos fundamentales, sí poseen un estatus de seres protegidos por la Constitución y la ley, con un valor intrínseco que obliga al Estado y a los ciudadanos a actuar en pro de su bienestar. La jurisprudencia ha ido limando los sesgos antropocéntricos ocultos en la normatividad antigua (v.gr.



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA		No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000		SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

tolerancia ilimitada a tradiciones crueles) y ha orientado al legislador a ser cada vez más estricto con prácticas que causen sufrimiento injustificado. la vez, se mantiene un razonable equilibrio con otros valores (no se ha proscrito, por ejemplo, la ganadería ni la pesca sostenible, entendiéndolo su finalidad alimentaria). Como colofón de esta línea, la jurisprudencia reciente muestra una tendencia a priorizar el bienestar animal como parte del interés general y del concepto de Estado ambiental de derecho.

V. POLÍTICA DE BIENESTAR ANIMAL EN BUCARAMANGA (ACUERDOS 024/2019 Y 003/2023)

Tras examinar el marco nacional, resulta ilustrativo observar cómo se materializan estos lineamientos en el nivel local. El Municipio de Bucaramanga (Santander) ofrece un caso concreto de avances en política pública de bienestar animal, a través de dos acuerdos municipales recientes: el Acuerdo 024 de 2019, por el cual se adopta la Política Pública de Protección y Bienestar Animal de Bucaramanga, y el Acuerdo 003 de 2023, que crea y reglamenta el Fondo de Bienestar Animal para financiar dicha política. Estos acuerdos, emanados del Concejo Municipal, demuestran el aterrizaje práctico de las directrices nacionales en una jurisdicción local, con sus particularidades y desafíos.

Acuerdo Municipal 024 de 2019: Mediante este acuerdo, el Concejo de Bucaramanga adoptó formalmente una política pública integral de protección animal en la ciudad. Se trata de un plan a largo plazo, coherente con la Ley 1774/2016 y con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, para atender diversas dimensiones del bienestar animal urbano. El acuerdo establece los principios rectores de la política local, entre ellos: la tenencia responsable de mascotas (propietarios comprometidos con el cuidado adecuado), la prevención del maltrato y el abandono, la promoción de la convivencia pacífica entre ciudadanos y animales, y la valoración de los animales como seres sintientes en las decisiones municipales. También enfatiza la educación comunitaria y la participación ciudadana como ejes fundamentales.

En desarrollo de esos principios, la Política Pública de Bucaramanga contempla programas específicos: campañas masivas de esterilización de perros y gatos para controlar humanitariamente la población callejera; jornadas de vacunación y desparasitación gratuitas en barrios populares; un programa de adopción de animales rescatados (evitando la eutanasia de animales sanos); capacitación a la Policía Ambiental local y a inspectores en la normativa vigente; convenios con universidades (veterinaria, biología) para impulsar proyectos de bienestar animal; e incluso estrategias de inclusión social donde, por ejemplo, personas en situación de calle con sus mascotas reciban albergue conjunto.

Acuerdo Municipal 003 de 2023: Una de las mayores dificultades en las políticas locales suele ser la asignación de recursos. Consciente de ello, el Concejo de Bucaramanga aprobó en 2023 el Acuerdo 003, cuyo objeto principal fue crear el Fondo de Bienestar Animal del municipio y asegurarle financiación. Este fondo es una cuenta especial destinada exclusivamente a costear los programas de protección animal: rescates, esterilizaciones masivas, funcionamiento de albergues temporales, atención veterinaria de urgencias, campañas educativas, etc. El acuerdo 003 de 2023 también reglamentó el funcionamiento del Fondo: determinando que su administración estará en cabeza de la Secretaría de Salud y Ambiente municipal.

VI. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE SALUD Y AMBIENTE Y LA SECRETARÍA DEL INTERIOR FRENTE A LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y DEL COMITÉ DE BIENESTAR ANIMAL

Funciones de la Secretaría de Salud y Ambiente y la Secretaría del Interior frente a la Secretaría Técnica de la Política Pública y del Comité de Bienestar Animal.

Eje funcional	Secretaría de Salud y Ambiente – Funciones relevantes	Secretaría del Interior – Funciones relevantes	Observaciones jurídicas y de eficiencia
---------------	---	--	---



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Eje funcional	Secretaría de Salud y Ambiente – Funciones relevantes	Secretaría del Interior – Funciones relevantes	Observaciones jurídicas y de eficiencia
i) Diseño y ejecución de políticas sectoriales	Dirigir planes, programas y proyectos en salud y ambiente; "responder por la gestión ambiental en el Municipio" (func. 1, 7).	Gestionar planes, programas y proyectos de los procesos de seguridad, protección y convivencia ciudadana y de gestión del riesgo de emergencias y desastres, con base en las políticas institucionales, normas y procedimientos establecidos. 4. Articular la acción de los actores públicos y privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, con el propósito de aunar esfuerzos, ampliar coberturas, evitar duplicidad y racionalizar los recursos, de conformidad con las políticas y directrices vigentes. (func. 1, 4).	La Política de Bienestar Animal tiene contenidos sanitarios-ambientales (zoonosis, sanidad, fauna urbana) más que de orden público.
ii) Autoridad sanitaria y ambiental	Vigilar y controlar la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal. Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros, de acuerdo con	Dirigir las acciones legales de control a establecimientos públicos y en general de las actividades comerciales del Municipio de acuerdo con el marco legal vigente. (func. 6) y segunda instancia de inspectores.	El control de vectores, clínicas veterinarias, transporte y disposición de animales compete a la autoridad sanitaria-ambiental, no a la policiva.



DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Eje funcional	Secretaría de Salud y Ambiente – Funciones relevantes	Secretaría del Interior – Funciones relevantes	Observaciones jurídicas y de eficiencia
	las normas y procedimientos establecidos. Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis, de conformidad con las normas y procedimientos vigentes. Funciones. 3-6, 8.		
iii) Gestión de recursos y Fondo Animal	Desde 2023 administra el Fondo de Bienestar Animal (Ac. 003/2023).	Sin competencias presupuestales específicas en materia animal.	Centralizar Secretaría Técnica y Fondo en un mismo despacho evita “doble ventanilla” y mejora trazabilidad del gasto.
iv) Coordinación nacional	Encabeza articulación con MinSalud y MinAmbiente; Ley 2294/2023 Integra SINAPYBA bajo estos sectores.	Articula con MinInterior y Fuerza Pública.	La Política Nacional de Protección Animal se articula por ambiente-salud; la Secretaria de Salud y Ambiente es punto focal natural.
v) Naturaleza misional y principio de especialidad	Misionalmente orientada a “mejorar la calidad de vida y la protección de los recursos naturales”; explícitamente incluye fauna (func. 7).	Misión: “seguridad y convivencia ciudadanas; gestión del riesgo de desastres” (propósito, func. 2).	Jurisprudencia (C-175/2009, C-889/2012) y art. 209 C.P. exigen asignar funciones al órgano especializado.

Del análisis comparado se concluye que, es jurídicamente viable y más eficiente y efectivo que la Secretaría de Salud y Ambiente ejerza la Secretaría Técnica de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal y del Comité Interinstitucional, mientras la Secretaría del Interior mantiene su rol policivo y de apoyo en control y sanción.

VII. CONCLUSIONES Y RESPUESTAS A LA SOLCITUD

A partir del análisis precedente, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. ¿Puede la Secretaría de Salud y Ambiente, a través de sus áreas funcionales, asumir la secretaría técnica de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal de Bucaramanga adoptada mediante Acuerdo Municipal número 024 de 2019 y el Comité Interinstitucional de Protección y Bienestar Animal?

Imposibilidad de Modificación por Decreto: Un decreto expedido por el Alcalde municipal no puede modificar, derogar o contrariar lo dispuesto en un acuerdo municipal. El acuerdo municipal tiene una jerarquía normativa superior al decreto reglamentario del Alcalde, ya que, es expedido



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202506-00046387
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

por el Concejo Municipal en ejercicio de su potestad normativa, guardadas las proporciones se asimila a una ley en el ámbito territorial. La potestad del alcalde es reglamentaria y de ejecución, no normativa.

2. ¿Es viable la presentación de un proyecto de acuerdo ante el Concejo Municipal de Bucaramanga para realizar el traslado de la secretaría técnica de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal de Bucaramanga adoptada mediante Acuerdo Municipal número 024 de 2019 y el Comité Interinstitucional de Protección y Bienestar Animal a la Secretaría de Salud y Ambiente?

Necesidad de un Nuevo Acuerdo Municipal: Teniendo en cuenta que, las funciones de la Secretaría de Salud y Ambiente son armónicamente más compatibles con la política de protección y bienestar animal comparadas con las de la Secretaría del Interior, es totalmente viable que se presente un proyecto de acuerdo, para que la Secretaría de Salud y Ambiente del municipio de Bucaramanga pueda asumir la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Bienestar y Protección Animal. Centralizar la Secretaría Técnica y Fondo en un mismo despacho como la Secretaría de Salud y Ambiente evita "doble ventanilla" y mejora trazabilidad del gasto, por lo anterior, es indispensable la expedición de un nuevo Acuerdo Municipal que formalice ese traslado de competencias.

3. ¿Cuál es la dependencia, secretaría u oficina de la administración municipal que conforme con el Decreto Municipal 0066 de 2018 debe encargarse de liderar, hacer seguimiento, ejecutar el cronograma y las actividades tendientes a la actualización de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal de Bucaramanga?

Liderazgo para la Actualización de la Política Pública: La dependencia que debe liderar la actualización de la Política Pública de Bienestar y Protección Animal es la que actualmente tiene la competencia para ello, es decir, la Secretaría del Interior, en su rol de Secretaría Técnica del Comité. Sin embargo, si se busca un cambio de liderazgo hacia la Secretaría de Salud y Ambiente para la Secretaría Técnica, este cambio debe ser formalizado primero por un nuevo acuerdo municipal.

4. En síntesis, el municipio de Bucaramanga, para realizar el traslado de la Secretaría Técnica del Comité de Bienestar y Protección Animal de la Secretaría del Interior a la Secretaría de Salud y Ambiente, debe iniciar el trámite para la expedición de un nuevo Acuerdo Municipal que así lo disponga. Cualquier intento de realizarlo por medio de un decreto reglamentario del Alcalde sería una extralimitación de funciones y un acto nulo de pleno derecho.

El presente concepto se rinde en los términos del artículo 28 de la ley 1437 de 2011.

Atentamente,

PAOLA ANDREA MATEUS PACHON
Secretaria jurídica Alcaldía de Bucaramanga

Proyecto: Wilmar Alfonso Palacio Verano – Abogado Contratista
Revisó: Andrés Alfonso Mariño – Subsecretario Jurídico Alcaldía Bucaramanga *AM*