

17

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 110013342055201700162-01
Demandante: LUIS JAVIER CADAVID ESTRADA
Demandado: ALEXANDRA ISABEL GÓMEZ GUERRERO Y OTROS
MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 26 de julio de 2019, proferida por el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito de Bogotá, que declaró la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

La demanda

Por escrito radicado el 15 de mayo de 2017 ante el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito de Bogotá, el señor Luis Javier Cadavid Estrada, en nombre propio y en calidad de administrador y representante legal de la Unidad Residencial Niza IX-2, instauró demanda en ejercicio de la acción popular establecida en la Ley 472 de 1998.

Solicitó el amparo de los derechos al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública contra los residentes y propietarios del Apartamento 114, Bloque 4, de la Unidad Residencial ya mencionada, señores Max Emmanuel Reuthe Echeverry, Amada María Lorena Echeverry Gómez y Alexandra Isabel Gómez Guerrero (Fls.1 a 9, C.1).

En la demanda se formularon las siguientes pretensiones.

“Conceder la Acción Popular en favor de los Residentes del Boque 4 de la Unidad Residencial Niza IX-2 gravemente afectados por la acción de los aquí accionados en lo que respecta a su derecho fundamental a la vida, la salud y un ambiente sano, en consecuencia, ordenar:

- a. Realizar inspección ocular e instaurar programa estricto de control y vigilancia epidemiológica, erradicación de plagas y control ambiental en coordinación con el Hospital de Suba entre otros.
- b. Citar a los propietarios del inmueble materia de la Acción Popular a acudir a los centros de salud de la jurisdicción, para que les sean administrados los medicamentos antipsicóticos y se les instruya en el manejo de residuos sólidos
- c. Programar visita del centro de Zoonosis de Engativá para que evalúe el estado de salud de los felinos domésticos y se regule su número, se recojan de las zonas comunes por donde deambulan, de acuerdo con el Manual de Convivencia aprobado por la Asamblea General de Copropietarios.
- d. Comunicar a la Procuraduría Ambiental especializada en el control ambiental urbano, para que coordine y vigile en investigación especial todas las actuaciones procedimentales y sustanciales para la pronta reparación de los derechos fundamentales aquí reclamados.
- e. Ordenar a la Autoridad Ambiental Competente para estos aspectos la disposición de los residuos sólidos, basuras malolientes, material en descomposición y toda clase de objetos en mal estado e inservibles compulsivamente acumulados en el Apto. 114 del Bloque 4 de la Unidad Residencial NIZA IX-2 por sus moradores y la desocupación, limpieza y desinfección de ese Apartamento.”.

Como fundamento de las anteriores pretensiones el actor narró los siguientes **hechos**.

“1. Desde hace más de 30 años y con el transcurrir de anteriores administraciones, los residentes y vecinos de la Unidad Residencial NIZA IX-2, venimos padeciendo de manera permanente y continua, la ACUMULACION COMPULSIVA DE BASURAS, DESPERDICIOS Y EXCRETAS DE SUS APROXIMADAMENTE 14 FELINAS MASCOTAS al interior del apartamento 114 bloque 04 de la Unidad Residencial NIZA IX-2, por parte de la señora ALEXANDRA ISABEL GÓMEZ GUERRERO, con la complacencia de sus cohabitantes, ocasionando fuertes olores nauseabundos por los pasillos del edificio, proliferación de plagas biológicas como moscas, cucarachas y ratas, colocando en riesgo la salud, vida y el derecho a un ambiente sano de los copropietarios del Bloque 4, ubicado en la calle 127B Bis No. 51ª-68 en la ciudad de Bogotá.

2. Esta acumulación de desperdicios biológicos, generan gases nauseabundos tóxicos e inflamables, que en combinación con el irresponsable uso de gasodomésticos han ocasionado episodios de incendios focalizados en este apartamento y que ponen en peligro la integridad física y estructural de todos los vecinos de la edificación.

3. Se han instaurado en diversas oportunidades quejas, querellas y acciones de tutelas ante las autoridades judiciales competentes, ambientales, hospitalarias, inspecciones de policía de suba y centros de conciliación en derecho, sin obtener una solución contundente y de fondo.”.

2. Conducta procesal de las demandadas

En el auto admisorio de la demanda, el juez de primera instancia vinculó de oficio como accionados a la Alcaldía Local de Suba, Secretaría Distrital de Salud, Subred E.S.E. Norte Hospital de Suba, Centro de Zoonosis de Bogotá D.C., Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y Policía Ambiental y Ecológica de Bogotá D.C.

Posteriormente, mediante auto del 12 de julio de 2017, el mismo funcionario vinculó al proceso, de oficio, a la Secretaría Distrital de Ambiente y al Instituto de Protección y Bienestar Animal.

1. Subred integrada de servicios de Salud Norte E.S.E. y Hospital Suba (Fis.97 a 101 Cuaderno 1).

En primer lugar propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues considera que los propietarios y residentes del Apartamento 114, Bloque 4, de la Unidad Residencial NIZA IX-2 son quienes con su actitud, modo de vida y demás comportamientos, han permitido la proliferación de plagas y son ellos mismos quienes se encuentran en la obligación de remover las causas que han hecho de las relaciones de vecindad un problema.

En el año 2014, el entonces Hospital de Suba, a través de su Gerente, contestó un derecho de petición interpuesto por el señor Luis Javier Cadavid Estrada, en el que se le informó que el 24 de octubre de 2013 un funcionario de la Línea de Eventos Transmisibles de Origen Zoonótico del Hospital de Suba realizó la visita correspondiente por tenencia inadecuada de animales No. 265981.

Durante la misma, se evidenció la problemática enunciada, se observaron varios felinos que salen del área de la cocina del inmueble y un fuerte olor al interior de la vivienda, así como deficientes condiciones higiénicas debido a que las paredes presentan señales de una conflagración por incendio, se ven con hollín y aparentemente no cuentan con servicios públicos; tal visita fue atendida por la señora Alexandra Gómez, propietaria tanto del predio

como de los felinos.

En vista de lo anterior, el entonces Hospital de Suba, hoy fusionado en la Sub Red Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., atendió la solicitud presentada el 25 de febrero de 2014 e intervino de forma directa en la solución de los problemas a los que se refiere el precitado derecho de petición.

La propietaria del inmueble actuó con rebeldía en la visita, se rehusó a firmar los documentos, tanto de la visita como el acta de la reunión que se generó en el predio y afirmó que si los animales eran decomisados, estaría dispuesta a permitir el ingreso de más animales al apartamento.

La solución a la problemática fue atendida por el entonces Hospital de Suba con la participación de un funcionario de la Línea de Eventos Transmisibles de Origen Zoonótico. La institución asistencial atendió los reclamos del Administrador del Conjunto Residencial NIZA IX-2, ya que el hospital que aquí se le vincula no contaba con herramientas o fundamentos legales que le permitieran adelantar acciones diferentes a las consignadas en el escrito del 29 de abril de 2014.

2. Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales (Fls. 154 a 157, Cuaderno 1)

En primer lugar, precisó que la vinculación de tal dependencia se produce en razón de las funciones como garante de los derechos colectivos cuyo amparo se solicita.

Adujo que según los hechos expuestos en la demanda, al parecer, existe una grave afectación del derecho colectivo a un ambiente sano y le asiste al actor y demás miembros residentes del Bloque 4 de la Unidad Residencial NIZA IX-2 de esta ciudad, el amparo y protección del mismo.

En consecuencia, se debe requerir a las autoridades llamadas a la preservación del medio ambiente y al mantenimiento de la salud pública para que actúen efectivamente con el fin de superar la situación irregular y

anómala que se presenta, originada en el comportamiento de los residentes del Apartamento 114 mencionado.

No obstante, otras pretensiones no pueden acogerse porque desbordan el objetivo de la acción popular, a saber, la pretensión consistente en que a los demandados se les obligue a asistir a un centro de salud y a que se les suministren medicamentos antipsicóticos, ya que tal controversia toca con derechos personalísimos de los demandados.

3. Secretaría Distrital de Ambiente (Fls.273 a 275, Cuaderno 1)

Se opuso a las pretensiones de la demanda. Además de que la Secretaría Distrital de Ambiente no está vulnerando los derechos colectivos denunciados por la parte actora, las conductas descritas por la misma tampoco pueden enmarcarse dentro de los potenciales o reales peligros frente a derechos colectivos.

Propuso como excepciones la improcedencia de la acción popular, pues no obra prueba de que la administración haya vulnerado derechos colectivos, ausencia de daño contingente, inexistencia de violación de derecho colectivo alguno, daño causado por el hecho exclusivo de un tercero y falta de legitimación en la causa por pasiva.

4. Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (Fls.305 a 307, Cuaderno 1)

En atención a una queja anónima registrada en el correo electrónico proteccionanimal@alcaldiabogota.gov.co y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1774 de 2016, en asocio de la Secretaría Distrital de Ambiente se realizó una visita de verificación el 19 de julio de 2017 en el Apartamento 114, Bloque 4, de la Calle 127B Bis No. 51 A- 68 de Bogotá. Se evidenció lo siguiente.

“Se entró al bloque 4 donde el olor es terrible, se tuvo que sacar la tierra de

una de las jardineras ya que era el baño de los gatos, no se pudo ingresar al predio ya que no se encontraban los propietarios en ese momento, se pudo evidenciar el mal olor y las malas condiciones en que viven. No se evidencian mas animales, pero la comunidad reporta que son alrededor de 15 gatos

Las personas de la unidad residencial se quejan constantemente por los malos olores y la comida que dejan para los gatos, ya que son desechos.”

De acuerdo con la Ley 1774 de 2016, dicha situación se encuadra como maltrato animal, por cuanto los mismos presentaban descuido y señales de enfermedad. Por lo tanto, es procedente, realizar la aprehensión material preventiva de los felinos en situación de maltrato con el fin de salvaguardar su integridad. Una vez realizado dicho operativo, los animales serán conducidos y llevados al lugar destinado para su atención, esto es, al Centro de Zoonosis.

Finalmente, solicitó que el juez, mediante orden judicial, disponga que la policía ambiental programe un operativo en asocio de la Alcaldía Local de Suba, para realizar la aprehensión material preventiva de los felinos.

Las demás autoridades vinculadas, no presentaron contestación de la demanda.

3. Audiencia de pacto de cumplimiento

La audiencia de pacto de cumplimiento tuvo lugar el 12 de julio de 2017 . Se declaró fallida por falta de acuerdo entre las partes convocadas (Fls. 259 a 264, Cuaderno 1).

4. La sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 26 de julio de 2019, el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito de Bogotá, resolvió lo siguiente (Fls. 641 a 671, Cuaderno 2).

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas, por: Secretaría Distrital de Ambiente y Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP. Así mismo, declarar

Exp. No. 110013342055201700162-01
 Demandante: LUIS JAVIER CADAVID ESTRADA
 Demandado: ALEXANDRA ISABEL GUERRERO Y OTROS
 Acción Popular

probada de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa de Policía Ambiental y Ecológica, Procuraduría Delegada para asuntos ambientales y Agrarios, y del señor Max Emmanuel Reuthe Echeverry; desestimando las demás excepciones propuestas, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- AMPARAR el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y la salubridad pública, vulnerado por las señoras: Alexandra Isabel Gómez Guerrero, y Amada María Lorena Echeverry Gómez; y por las entidades: Bogotá Distrito Capital, Alcaldía de Suba, Secretaría Distrital de Salud, Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.- Hospital de Suba e Instituto de Protección y Bienestar Animal, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

TERCERO.- ORDENAR a las señoras Alexandra Isabel Gómez Guerrero, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.545.901 y Amada María Lorena Echeverry Gómez, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.154.163, lo siguiente:

- a) En el término máximo de quince (15) días, siguientes a la firmeza de la presente providencia, realizar la instalación de los vidrios faltantes en el inmueble apartamento 114 bloque 4 de la calle 127 B Bis No. 53-15, la Unidad Residencial Niza IX-2 de Bogotá, D.C.; o permitir que, la administración de la Unidad Residencial Niza IX-2, ejecute tal instalación, al haber indicado, que de ser necesario colaboraría con en (sic) dicha labor.
- b) Instalados los vidrios en el citado inmueble, deberán mantenerlos en buen estado, sin retirarlos o quebrarlos.
- c) En el término de quince (15) días, siguientes a la firmeza de la presente providencia, deberán permitir que los felinos sean valorados, vacunados y carnetizados, por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, y estos tendrán que rendir informe a este despacho del estado de los gatos, así mismo, solicitarán a la Policía Ambiental y Ecológica de Bogotá, hacer el acompañamiento a dicha actividad.
- d) Restringir la cantidad de felinos(gatos) que mantiene en dicho inmueble, a dos (2), para lo que debe acreditar, que tiene las posibilidad y condiciones de salubridad para su tenencia; los demás felinos deberán ser entregados al Instituto de Protección y Bienestar Animal, para que ubiquen a los animales conforme a las normas existentes.
- e) Se abstendrán de continuar recibiendo animales en situación de abandono (en especial felinos) en su residencia ubicada apartamentos 114 bloque 4 de la calle 127B Bis No. 53-15, la Unidad Residencial Niza IX-2 de Bogotá, D.C.; y de afectar los derechos fundamentales y colectivos; de lo contrario la autoridad respectiva dará aplicación al Código de Policía.
- f) En el término máximo de quince (15) días, siguientes a la firmeza de la presente providencia, determinarán la destinación de los elementos ubicados al interior del inmueble, que generen olores que trasciendan e incomoden a los vecinos y transeúntes.
- g) En cuanto a las tuberías rotas que presenta el apartamento, en el término máximo de dos (2) meses, siguientes a la firmeza de la presente providencia, deberán solucionar la problemática, de tal forma, que no constituya un factor mas de contaminación con olores.

CUARTO. - ORDENAR al Conjunto Unidad Residencial Niza IX-2, a través de su representante legal señor Luis Javier Cadavid Estrada, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.297.965 expedida en Bogotá, o quien haga sus veces, que en virtud del principio de solidaridad, proceda en el término de quince (15) días, a la instalación de los vidrios en el inmueble objeto de la acción popular, en el entendido que fue dicho representante quien señaló que de ser necesario la Administración realizaría compra e instalación de vidrios de la sala comedor y cocina del apartamento 114 Bloque 4, ubicado en la Unidad Residencial Niza IX-2, en el que habitan las señoras Alexandra

Isabel Gómez Guerrero y Amada María Lorena Echeverry Gómez, lo cual se hará respetando su intimidad.

QUINTO.- ORDENAR a la Alcaldía de Suba, Bogotá Distrito Capital-Secretaría Distrital de Salud, Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.- Hospital de Suba e Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, que en lo de su competencia, y en el término máximo de quince (15) días, siguientes a la firmeza de la presente providencia, inicien brigadas de manejo responsable de mascotas, residuos sólidos y sensibilización ambiental, control e información sobre estos temas en el apartamento 114 Bloque 4 de la calle 127 B Bis No. 53-15, Unidad Residencial Niza IX-2 de Bogotá, D.C.

SEXTO. - NEGAR las demás pretensiones de la acción popular, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SÉPTIMO. – CONFORMAR Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, que asegure la eficaz implementación de la orden impartida en este fallo, el cual estará integrado por el representante legal de la Unidad Residencial Niza IX-2, señor Luis Javier Cadavid Estrada o quien haga sus veces, las señoras: Alexandra Isabel Gómez Guerrero y Amada María Lorena Echeverry Gómez; los representantes, de: Alcaldía Local de Suba, Secretaría Distrital de Salud, Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.- Hospital de Suba, e Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, y la Procuraduría 81 Judicial I para Asuntos Administrativos de Bogotá, delegada ante este Despacho Judicial.(...).”.

La decisión anterior se basó en las siguientes consideraciones.

Está encontrado probado que en la residencia de las accionadas permanecen gran cantidad de animales (gatos), los cuales han sido recogidos por la accionada de las calles de la ciudad de Bogotá. Tal presupuesto, ha sido controvertido por las accionadas, y parcialmente por los vinculados. Sin embargo, está demostrado que hay varios gatos y no se cuenta con los elementos suficientes para mantener la limpieza de los felinos.

En la inspección judicial, se pudo constatar la existencia de olores fuertes que emanan del apartamento. La acumulación en el inmueble de libros, ganchos de ropa, periódicos y otros, sobras de comida en las zonas comunes (sala, comedor, cocina y hall). Hollín en las paredes, filtraciones de agua en el piso del hall, vidrios faltantes en la ventana de la sala comedor y de la cocina. También se evidenció la presencia de siete (7) felinos.

Se trata de una familia conformada por la señora Alexandra Isabel Guerrero, su hija Amada María Lorena Echeverry y el nieto Max Emmanuel Reuthe Echeverry, que residen en el Apartamento 114, Bloque 4 de la Unidad

Residencial Niza IX-2. Tienen los mismos derechos y responsabilidades que sus contiguos. Pese a ello sus vecinos y el administrador de la Unidad Residencial pretenden que se les restrinja la tenencia de mascotas, por cuanto no se las cuida adecuadamente. Salen del apartamento sin control alguno a las zonas comunes, generando olores que afectan en ambiente.

La acción popular es adecuada para el logro de un fin constitucionalmente valido, por cuanto como la problemática en la Unidad Residencial Niza IX-2 viene existiendo desde hace más de veinte (20) años. Pese a la participación, conocimiento e intervención de las entidades públicas, no ha sido posible solucionar los problemas presentados.

Es necesario, por tanto, que el Juez de lo Contencioso Administrativo, resuelva sobre este caso a través de este medio de control. La tenencia de más de nueve (9) gatos, que viven en un apartamento sin vidrios en sus ventanas y donde se presenta acumulación de elementos que generan olores nauseabundos, con propagación de plagas, afectan al Conjunto Residencial compuesto por adultos mayores, niños y mujeres embarazadas a quienes les asiste especial protección por parte del Estado.

No existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin perseguido. De otro lado, sostiene que el trato desigual que se presenta al solucionar la afectación ambiental y el libre desarrollo de la personalidad de las demandadas, no se desconocen.

Lo que se pretende es mejorar las condiciones ambientales, tomando medidas para que no se vulneren los derechos colectivos de los vecinos y de las personas que van de visita o transitan por allí. Al acceder a las peticiones del actor popular, se deberá restringir la cantidad de felinos dentro del Apartamento 114, Bloque 4 y que estos permanezcan en su vivienda.

5. Los recursos de apelación

5.1 Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal

Mediante escrito del 1 de agosto de 2019, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de 26 de julio de 2019, en la que manifestó su inconformidad frente a la decisión tomada en relación con tres aspectos (Fls. 694 a 697).

No ha vulnerado, desconocido o violado ninguno de los derechos colectivos alegados en la acción popular, por lo que no son de recibo los argumentos del juez de primera instancia para endilgar a la entidad la responsabilidad vulneratoria contemplada en el segundo artículo del fallo.

De acuerdo con las funciones del Instituto, si bien su objeto es proteger y garantizar el bienestar de la fauna doméstica en el Distrito Capital, también lo es que estas facultades tienen un alcance en la Ley, de tal suerte que no es posible dar cumplimiento al fallo que impone unas acciones a la entidad, que dependen de la voluntad de las accionadas.

Por consiguiente, si las accionadas no dan cumplimiento a las órdenes contenidas en el fallo judicial, se afecta de manera directa a las entidades que resultaron vinculadas en el presente trámite popular.

Se requiere de una orden judicial que permita el ingreso al domicilio de la parte accionada. Ninguna de las entidades vinculadas a la acción popular, tiene competencia para emitir órdenes de ingreso al domicilio. Por lo tanto, este aspecto se encuentra sin definición y, en consecuencia, afecta de manera ostensible el cumplimiento del fallo.

El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, no tiene función legal ni competencia para realizar las aprehensiones materiales de animales. Tal atribución fue establecida por la Ley de manera expresa en cabeza de la Policía Nacional y de las autoridades de policía, tal como lo dispone el párrafo del artículo 8 de la Ley 1774 de 2016.

En vista de lo expuesto, solicita que se revoque el fallo de primera instancia, estableciendo que la vulneración de los derechos colectivos al medio ambiente y a la salubridad pública, es responsabilidad de las accionadas, personas naturales; se ordene el ingreso al domicilio de las mismas; y para que las entidades distritales, de acuerdo con sus competencias, puedan dar cumplimiento a sus funciones.

5.2 Alexandra Isabel Guerrero

Su inconformidad radica en la restricción con respecto a la cantidad de gatos que se pueden tener en el Apartamento 114, Bloque 4, de la Urbanización Residencial Niza IX-2.

En la sentencia no se hace un análisis siquiera superficial sobre la razón de prohibir la tenencia de cierta cantidad de gatos. Es decir, no indican cuál es la consecuencia de tener dos, cuatro, ocho u diez gatos. No se explica el por qué de la cantidad de dos (2) gatos ni la limitación del derecho al libre desarrollo de la personalidad, beneficiando con ello los derechos de los vecinos.

En conclusión, solicitó revocar el ordinal D del numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia.

6. Alegatos de conclusión

Mediante providencia del 26 de febrero de 2020, este Tribunal corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (FI.10., Cuaderno de apelación).

Dentro del término, el Distrito Capital, la Alcaldía Local de Suba, la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Ambiente, presentaron en un solo escrito sus alegatos de conclusión (Fis.12 a 15, Cuaderno de apelación).

El actor popular, las accionadas y las demás entidades vinculadas, guardaron silencio.

7. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público delegado ante esta Corporación no rindió concepto en el caso.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sección es competente para conocer en segunda instancia sobre los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias de primera instancia que profieran los jueces administrativos en el trámite de la acción popular, hoy Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, de conformidad con lo previsto por el artículo 16 de la Ley 472 de 1998.

Según los artículos 320 y 328¹ del Código General del Proceso, el recurso de apelación lo puede interponer la parte a quien le haya sido desfavorable la sentencia y se entiende interpuesto en lo desfavorable al recurrente.

De conformidad con lo anterior, la competencia del Juez de segunda instancia está limitada por las condiciones previstas en los artículos en mencionados, que se transcriben a continuación.

“ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo .

[...]

ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos

¹ Aplicables por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia"

(Negrillas y subrayas de la Sala).

2. El problema jurídico

La Sala deberá determina, con respecto al Instituto Distrital de Bienestar y Protección Animal. i) Si vulneró los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la salubridad pública de los habitantes de la Unidad Residencial mencionada. ii) Si se requiere de orden judicial para ingresar al Apartamento 114, Bloque 4 de la Unidad Residencial Niza IX-2 y cumplir la orden proferida en el fallo de primera instancia. iii) Qué autoridad tiene competencia para realizar la aprehensión material de los animales gatos.

De otro lado, con respecto a la señora Alexandra Isabel Gómez Guerrero, se deberá determinar si se encuentra justificada la cantidad de gatos que según la primera instancia resultan aceptables para que vivan como mascotas en su apartamento; y si esta restricción vulnera en forma desproporcionada su derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad.

3. Análisis de la Sala

En sentencia de 26 de julio de 2019 el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito de Bogotá, accedió a las pretensiones de la demanda. Amparó el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública, que consideró vulnerado por las señoras Alexandra Isabel Gómez Guerrero y Amada María Lorena Echeverry Gómez y por las

siguientes entidades públicas: Bogotá D.C. Alcaldía de Suba, Secretaría Distrital de Salud, Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.- Hospital de Suba e Instituto de Protección y Bienestar Animal.

La Sala hará, en primer orden, un análisis sobre los derechos colectivos que se invocaron como amenazados o vulnerados por la parte actora.

1. Derecho al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

De conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política “[...] *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. 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*”.

Dicho bien jurídico fue incluido dentro de los derechos colectivos en la Carta Política y, también, en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución en cuanto a las acciones populares y de grupo.

Además la Constitución establece en los artículos 8, 58, 80 y 95, obligaciones ecológicas y ambientales a cargo del Estado y de los particulares, a saber: (i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; (ii) la función ecológica de la propiedad; (iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica fomentando la educación para el logro de estos fines; y (iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Lo anterior permite entender que la Constitución, para efectos de la protección del medio ambiente y su aprovechamiento sostenible, involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de la naturaleza, temas que han sido reconocidos ampliamente no solo por la Constitución sino por otras normas que establecen mecanismos para proteger ese derecho y que, además, exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y desarrollo.²

En la sentencia C-671 del 21 de junio de 2001, la Corte Constitucional señaló que “[...] *la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos*”; así mismo, la Alta Corporación señaló que “[...] *La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección*” (Negrillas y subrayas de la Sala).

2. Derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado lo siguiente con respecto a este derecho colectivo, en la sentencia de 15 de mayo de 2014, radicado 2010-00609-01(AP), Consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Alier E. Hernández Enríquez, exp. 2003- 10694 (AP).

(...)

La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, en tanto que aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de "procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad". Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias "ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas".

1. El ordenamiento nacional ha previsto un régimen de responsabilidad de los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios.
2. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo:

"(...) constituyen **las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.** Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria."³

En este orden de ideas y dada la amplitud de su radio de acción, los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas "se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad"⁴. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva." Destaca la Sala.

Las consideraciones anteriores, permiten advertir que el derecho colectivo a la salubridad pública tiene implicación en la convivencia ciudadana y en la

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01.C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

garantía de condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad; así mismo, que su garantía implica deberes de abstención (de impedir conductas) o de promoción, esto es, de la realización de comportamientos que aseguren las condiciones esenciales de salud pública.

Argumentos de la apelación

En atención a que en el presente caso se formularon dos recursos de apelación, se estudiará cada uno de ellos en forma separada.

Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal

Según advierte la Sala, las inconformidades del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, son las siguientes.

i) El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, no ha vulnerado, desconocido ni violado ninguno de los derechos colectivos alegados en la acción popular. ii) Se requiere una orden judicial que permita el ingreso al domicilio de la parte accionada y ninguna de las entidades vinculadas a la acción popular, tienen competencia para emitir órdenes de ingreso al domicilio de las accionadas. iii) El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal no tiene función legal asignada ni competencia para realizar la aprehensión material de animales.

Con el fin de resolver sobre los aspectos propuestos en el recurso de apelación, la Sala considera útil referirse a las disposiciones del fallo de primera instancia, relacionadas con el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal.

“SEGUNDO.- AMPARAR el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y la salubridad pública, vulnerado por las señoras: Alexandra Isabel Gómez Guerrero, y Amada María Lorena Echeverry Gómez; y por las entidades: Bogotá Distrito Capital, Alcaldía de Suba, Secretaría Distrital de Salud, Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.- Hospital de Suba_e Instituto de Protección y Bienestar Animal, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

TERCERO.- ORDENAR a las señoras Alexandra Isabel Gómez Guerrero, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.545.901 y Amada María Lorena Echeverry Gómez, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.154.163, lo

siguiente:

En el término de quince (15) días, siguientes a la firmeza de la presente providencia, deberán permitir que los **felinos sean valorados, vacunados y carnetizados, por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, y estos tendrán que rendir informe a este despacho del estado de los gatos**, así mismo, solicitarán a la Policía Ambiental y Ecológica de Bogotá, hacer el acompañamiento a dicha actividad.

Restringir la cantidad de felinos(gatos) que mantiene en dicho inmueble, a dos (2), para lo que debe acreditar, que tiene la posibilidad y condiciones de salubridad para su tenencia; **los demás felinos deberán ser entregados al Instituto de Protección y Bienestar Animal**, para que ubique a los animales conforme a las normas existentes.

(...)

QUINTO.- ORDENAR a la Alcaldía de Suba, Bogotá Distrito Capital-Secretaría Distrital de Salud, Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.- Hospital de Suba e **Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, que en lo de su competencia, y en el término máximo de quince (15) días, siguientes a la firmeza de la presente providencia, inicien brigadas de manejo responsable de mascotas, residuos sólidos y sensibilización ambiental, control e información sobre estos temas en el apartamento 114 Bloque 4 de la calle 127 B Bis No. 53-15, Unidad Residencial Niza IX-2 de Bogotá, D.C.**".

De acuerdo con la sentencia transcrita, al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal le corresponde. i) Valorar, vacunar y carnetizar a los gatos que se encuentran en el Apartamento 114, Bloque 4, de la Unidad Residencial Niza IX-2. ii) Recibir a los gatos, que excedan los dos (2) que pueden permanecer en el apartamento referido, para que sean reubicados. iii) Iniciar brigadas de manejo responsable de mascotas, residuos sólidos y sensibilización ambiental, en el Apartamento 114, Bloque 4, de la Unidad Residencial Niza IX-2.

La razón que llevó al juez de primera instancia a tomar las determinaciones anteriores fue, principalmente, que si bien la autoridad distrital mencionada ha realizado actividades tendientes a dar solución a las quejas, reclamos y requerimientos que se hicieron por parte del administrador, lo cierto es que omitió en diversas oportunidades sus deberes de vigilancia y el desarrollo de acciones pedagógicas y de sensibilización en temas ambientales.

En el año 2017, la Inspectora ONCE "A" resolvió una queja presentada por el administrador del conjunto mencionado por hechos relacionados con la presente acción constitucional, declaró contraventora a la señora Alexandra Isabel Gómez Guerrero, ordenó de manera inmediata realizar la entrega de

todos los gatos y la limpieza de su vivienda y advirtió que ante el incumplimiento era viable la aprehensión preventiva por parte del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal de los gatos que tenía en su poder. No obstante, la señora Gómez Guerrero hizo caso omiso de lo dispuesto por dicha autoridad, y hasta la fecha no se ha podido establecer que el mencionado instituto haya cumplido con la aprehensión de los animales mencionados.

El Decreto 546 de 2016 "Por medio del cual se crea el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA", expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, establece y regula el funcionamiento de dicha entidad.

“Artículo 1°. Creación. Créase el Instituto Distrital de Protección y Bienestar animal – IDPYBA – como un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, y patrimonio propio, adscrito al sector Ambiente.

(...)

Artículo °4. Objeto. El Instituto Distrital de Protección y bienestar Animal – IDPYBA – tiene por objeto la elaboración, ejecución, implementación, coordinación, vigilancia, evaluación y seguimiento de planes y proyectos encaminados a la protección y el bienestar de la fauna silvestre y doméstica que habita en el Distrito.

Parágrafo. Quedan excluidas las funciones de autoridad ambiental que ejerce la Secretaría Distrital de Ambiente respecto a la fauna silvestre que por Ley sean competencia exclusiva de dicha entidad.

Artículo 5°. Funciones. Para el cumplimiento del objeto, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA -, cumplirá las siguientes funciones:

1. Implementar, desarrollar, coordinar, vigilar, evaluar y efectuar el seguimiento a la Política de Protección y Bienestar Animal, efectuar la coordinación intersectorial e interinstitucional, generar los espacios de participación ciudadana y emitir los conceptos técnicos que las autoridades requieran para estos efectos.
2. Administrar técnica y operativamente todos los equipamientos públicos creados y destinados a la protección y el bienestar animal en la ciudad, que garanticen su adecuado funcionamiento.
3. Coordinar y promover con las Secretarías Distritales de Salud, Ambiente, Gobierno y Educación la realización de actividades relacionadas con el bienestar y la protección animal, en asocio con las organizaciones sin ánimo de lucro protectoras de animales, facultades de medicina veterinaria y Zootecnia, instituciones educativas oficiales y privadas, y demás instituciones interesadas, para la celebración de la Semana Distrital de la Protección y Bienestar Animal.
4. Crear, fomentar, coordinar e implementar programas de capacitación y educación con entidades Distritales, asociaciones defensoras de animales legalmente constituidas, la comunidad y demás entidades relacionadas con

este proceso, con el ánimo de generar una cultura ciudadana, basada en la compasión, protección y cuidado hacia los animales.

5. Diseñar estrategias de articulación para el desarrollo de proyectos de interés común con las diferentes instancias y organizaciones de los gobiernos nacionales y distrital, con el fin de promover una sana convivencia entre la fauna y la comunidad.

6. Proponer y promover proyectos de investigación que contribuyan a generar conocimiento y hábitos de respeto de los ciudadanos hacia los animales.

7. Diseñar e implementar protocolos y procedimientos de atención para la captura, rescate, decomiso, conducción, recepción y confinamiento de animales, así como para su tenencia, incluyendo el protocolo de paseador de perros y promover su capacitación en concordancia con lo establecido en la Policía de Protección y Bienestar Animal y demás normativas vigentes.

8. Realizar conjuntamente con las entidades competentes, los operativos requeridos para la captura, el decomiso o el rescate de animales de que trata el presente Decreto.

9. Hacer parte del Consejo Distrital de Protección Animal y asumir la Secretaría Técnica.

10. Dar los lineamientos para la implementación del servicio de urgencias veterinarias en el Distrito Capital en coordinación con los demás sectores públicos con responsabilidades en el tema.

11. Diseñar herramientas y procesos de innovación y tecnología que mejoren las condiciones de vida de los animales.

12. Las demás que le sean asignadas y correspondan a su objeto.

13. Adicionado por el art. 22, Acuerdo Distrital 735 de 2019. Conocer, dar trámite y decidir del recurso de apelación de las decisiones que profieran los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía, respecto de los comportamientos contrarios a la convivencia en los siguientes asuntos:

a. Comportamientos que afectan a los animales domésticos.

b. Comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales.

c. Comportamientos en la tenencia de caninos potencialmente peligrosos que afectan la seguridad de las personas y la convivencia.

d. Comportamientos que configuren actos dañinos y de crueldad contra los animales que no causen la muerte o se trate de lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física de conformidad con lo dispuesto por la Ley 84 de 1989, modificada por la Ley 1774 de 2016.

14. Adicionado por el art. 117, Acuerdo Distrital 761 de 2020. <El texto adicionado es el siguiente>: Ejercer la inspección y vigilancia sobre los establecimientos y prestadores de servicios que desarrollen actividades con o para animales, con el fin de garantizar su bienestar, protección y adecuada tenencia, excepto para los animales silvestre.”.

Conforme a la norma transcrita, el numeral octavo del artículo quinto, establece como función del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, la de realizar, junto con las entidades competentes, los operativos requeridos para la captura, decomiso o rescate de animales que hacen parte de la fauna silvestre y doméstica que habitan en el Distrito Capital, caso de los gatos que habitan en el Apartamento 114, Bloque 4, de la Urbanización Residencial Niza IX-2.

En tal sentido, la Sala encuentra ajustada a derecho la imputación de responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos al goce a un ambiente sano y a la salubridad pública que se le hizo a la entidad distrital mencionada por parte del juez de primera instancia, máxime si se tiene en cuenta que su vinculación como accionada se efectuó como entidad encargada de proteger el derecho o interés colectivo afectado.

De otro lado, al realizar una lectura del Decreto de creación del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, especialmente del artículo quinto, que prevé sus funciones, la Sala advierte que las tres órdenes impartidas por el juez de primera instancia, a saber, 1) valorar y vacunar los gatos, 2) recibir los gatos que excedan el número permitido y 3) iniciar brigadas de manejo responsable de mascotas, tienen relación directa con las funciones asignadas al instituto de que se trata en los numerales 4, 7 y 8 del artículo 5o. mencionado.

Por las razones expuestas, se desestimará el primer argumento del recurso de apelación interpuesto por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal.

De otro lado, la entidad pública recurrente propone un segundo argumento. A saber, que para cumplir con las órdenes impartidas por el juez de primera instancia se requiere el ingreso al domicilio de las accionadas, y ninguna de las entidades vinculadas a la acción popular tiene facultades para ello, lo que afecta las posibilidades de cumplimiento del fallo.

El Tribunal precisa que la única orden relaciona con el ingreso al domicilio de las accionadas, es la prevista en el numeral quinto del fallo.

“QUINTO.- ORDENAR a la Alcaldía de Suba, Bogotá Distrito Capital-Secretaría Distrital de Salud, Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.- Hospital de Suba e Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, que en lo de su competencia, y en el término máximo de quince (15) días, siguientes a la firmeza de la presente providencia, inicien brigadas de manejo responsable de mascotas, residuos sólidos y sensibilización ambiental, control e información sobre estos temas **en el apartamento 114 Bloque 4 de la calle 127 B Bis No. 53-15, Unidad Residencial Niza IX-2 de Bogotá, D.C.”.**

Alega el recurrente que no hay una orden judicial que autorice tal ingreso, y que ello contravendría el artículo 28 de la Constitución.

El Tribunal desestima el argumento planteado por la entidad pública accionada, en el entendido de que el ingreso al domicilio debe hacerse de forma voluntaria, es decir, con el consentimiento de las personas naturales accionadas y con la coordinación previa que permita a las autoridades públicas concernidas el ingreso para el desarrollo de lo dispuesto por el juez de primera instancia.

Ahora bien, dicha circunstancia no tiene por qué afectar las posibilidades de efectividad del fallo. En primer orden, porque se recuerda a las personas naturales accionadas que según el artículo 95, numeral 7, de la Constitución es deber de toda persona colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia.

De no ser ello posible, el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 dispone que la persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

Revisada la orden proferida por el juez de primera instancia, nos encontramos frente a una medida que este tomó con el fin de salvaguardar la protección de los derechos colectivos de los vecinos del inmueble citado, tal y como lo expuso en el fallo, esto es, conforme a las facultades que tiene como juez constitucional.

Para el caso bajo estudio, la Sala precisa que el numeral quinto del fallo de primera instancia tiene la calidad de orden judicial. Su incumplimiento se encuentra regulado por el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, que se ocupa del desacato a las órdenes judiciales proferidas por la autoridad competente en los procesos acción popular.

En tal sentido, no prospera el segundo argumento propuesto por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal.

Finalmente, la entidad pública recurrente manifiesta que carece de función legal y de competencia para realizar las aprehensiones materiales de los animales de que se trata, pues tal atribución fue establecida por la Ley en cabeza de la Policía Nacional y de las autoridades de policía, tal como lo dispone el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1774 de 2016.

Se entiende por el Tribunal que dicha inconformidad alude al literal d), numeral tercero, de la parte resolutive del fallo, en cuanto dispone con respecto a las personas naturales accionadas que estas deben restringir la cantidad de gatos a dos (2) y entregar los demás al Instituto de Protección y Bienestar Animal, para su reubicación.

Lo afirmado por el instituto aludido, no corresponde al marco regulatorio aplicable. El Decreto 546 de 2016, establece que el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal tiene entre sus funciones, las de *“realizar conjuntamente con las entidades competentes, los operativos requeridos para la captura, el decomiso o el rescate de animales de que trata el presente Decreto.”*, y *“Diseñar e implementar protocolos y procedimientos de atención para la captura, rescate, decomiso, conducción, recepción y confinamiento de animales, así como para su tenencia.”*

Así las cosas, la función del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, se limita a recibir los felinos; no obstante la orden proferida por el juez de primera instancia, incluye la reubicación de los mismos, de acuerdo a las normas existentes, sin especificar a que normas se hace alusión y sin tener en cuenta que tal función se encuentre en cabeza del mencionado instituto.

Lo anterior, porque de acuerdo al Decreto 546 de 2016, las funciones del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, están limitadas por las siguientes actividades: capturar, decomisar, rescatar, decomisar, conducir y recepcionar a los animales de que trata el señalado Decreto.

Véase entonces que la actividad de reubicar a los animales, no se encuentra especificada como una de las funciones que debe cumplir el IDPBA. Por tal razón, la Sala sustraerá de la orden del literal d) del numeral tercero de la parte resolutive del fallo de primera instancia, la expresión: *“para que ubiquen a los animales conforme a las normas existentes.”*

No está demás señalar, que deben agotarse primero los medios del diálogo para que la entrega de los gatos que excedan el número permitido (de 2) se haga en forma voluntaria y consultando el criterio de selección que determinen las personas naturales accionadas. En caso de que ello no sea posible, deberá procederse en los términos del artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

En conclusión, prospera parcialmente el tercer argumento del recurso de apelación interpuesto por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, pues las órdenes tienen fundamento legal en el Decreto 546 de 2016, ya mencionado.

Alexandra Isabel Gómez Guerrero

Fundamenta su recurso de apelación en que la sentencia de primera instancia no hizo un análisis siquiera superficial sobre la razón de prohibir la tenencia de una determinada cantidad de gatos. Sólo dispuso la restricción a dos (2) animales de dicha especie, sin explicar los motivos para ello, lo cual limita su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Para resolver se tiene en cuenta lo siguiente.

La orden contra la cual la accionada Alexandra Isabel Gómez Guerrero argumenta su inconformidad es la contenida en el literal d) del numeral

tercero de la parte resolutive de la sentencia del 26 de julio de 2019, en la que se restringió a dos (2) la cantidad de gatos que podía mantener en el apartamento de la apelante, y se dio la orden de entregar al Instituto de Protección y Bienestar Animal los restantes.

Revisadas las pruebas que obran dentro en el plenario, se observa lo siguiente.

En varias oportunidades se solicitó por el Administrador de la Unidad Residencial de que se trata, la intervención de autoridades de salud para verificar la tenencia inadecuada de gatos así como precaver el desaseo, la acumulación de basuras y desperdicios, malos olores dentro del Bloque 4 y el problema de salubridad dentro del Apartamento 114, originado en la tenencia de catorce (14) gatos, aproximadamente (Fls. 41 a 43).

En la visita realizada por un funcionario del Hospital de Suba, se pudo determinar la presencia de fuertes olores, deficientes condiciones sanitarias, la existencia de ocho (8) gatos, aproximadamente, en ese momento, sin carnetización y con una arenera insuficiente, por lo que se percibió un olor a orina en la vivienda (Fl.44).

El 26 de abril de 2017, la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., realizó una visita al inmueble de propiedad de la ahora apelante. Se estableció por parte del médico veterinario que intervino, que las condiciones higiénicas eran pésimas. Evidenció basura y residuos de alimentos. Los felinos no contaban con un lugar adecuado para realizar sus necesidades. Los animales estaban en condición de hacinamiento. Concluyó emitiendo un concepto sanitario desfavorable (Fl.193).

En visita realizada por la Secretaría Distrital de Ambiente, se pudo constatar en los alrededores del apartamento mencionado, la presencia de varios gatos con secreción ocular y bajo peso (Fls. 308 y 309).

El 24 de octubre de 2017, la Subred Norte-Alcaldía Distrital de Salud realizó una visita por tenencia inadecuada de animales. Se levantó un acta suscrita por un médico veterinario, funcionario de la entidad, quien emitió concepto

desfavorable por no cumplir con las medidas sanitarias. Señaló que al momento de la visita no se pudo verificar la cantidad de gatos, pero se contaron catorce (14), negros, blancos y amarillos. Algunos de ellos con problemas de peso (Fl. 489).

El mismo día se llevó a cabo una inspección ocular por parte de la Inspección Once "A" de Policía, Querrela No. 14794/2014 en la que se decidió. i) Declarar contraventora a la señora Alexandra Isabel Gómez Guerrero por infringir el artículo 12, numerales 5 y 6, del Código de Policía. ii) Ordenarle que de manera inmediata hiciera entrega de los gatos al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, para realizar una valoración médica, el proceso de vacunación y de esterilización de los mismos (Fls. 490 a 492).

El 16 de abril de 2018, la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., realizó una visita al inmueble objeto de esta acción. Se estableció por parte del médico veterinario que intervino en la visita lo siguiente.

"En el apartamento se evidencian olores de excrementos de los gatos que la propietaria posee; se evidencia que los habitantes viven en condiciones deplorables; la señora Alexandra Gómez no está aseada y tiene la cara golpeada. Se revisan zonas alrededor del apartamento y se encuentran excretas por toda la zona verde y olores insoportables. Se revisan 4 gatos que se encuentran en las áreas comunes, evidenciando 2 machos y 2 hembras sin esterilizar, con paracitos (sic) a la vista, infestación de pulgas en los 4 felinos, sucios y heridos. No presentó carné de vacunas ni registro de desparasitación. Los vecinos argumentan que son mas de treinta felinos en malas condiciones." (Fls. 493 a 495).

En la inspección judicial que realizó el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito de Bogotá al inmueble objeto de la acción popular, se comprobó que existen olores fuertes que emanan del apartamento, acumulación de comida, hollín en las paredes y algunos gatos dentro del apartamento.

Las leyes 1774 y 1801 de 2016 regulan la tenencia de animales, en los siguientes términos.

"LEY 1774 DE 2016

Exp. No. 110013342055201700162-01
 Demandante: LUIS JAVIER CADAVID ESTRADA
 Demandado: ALEXANDRA ISABEL GUERRERO Y OTROS
 Acción Popular

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.

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.

- a) Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;
- b) Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:
1. Que no sufran hambre ni sed;
 2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
 3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
 4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;
 5. Que puedan manifestar su comportamiento natural;
- c) Solidaridad social. El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de los que se tenga conocimiento.”.

“Ley 1801 de 2016

Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

TÍTULO XIII.

DE LA RELACIÓN CON LOS ANIMALES.

CAPÍTULO I.

DEL RESPETO Y CUIDADO DE LOS ANIMALES.

ARTÍCULO 116. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN A LOS ANIMALES EN GENERAL.

Los siguientes comportamientos afectan a los animales en general y por lo tanto no deben efectuarse. Su realización genera medidas correctivas:

1. Promover, participar y patrocinar actividades de apuestas en cualquier recinto, en donde, de manera presencial, se involucren animales, con excepción a lo previsto en la Ley 84 de 1989.
2. La venta, promoción y comercialización de animales domésticos en vía pública, en municipios de más de cien mil (100.000) habitantes.
3. El que permita, en su calidad de propietario, poseedor, tenedor o cuidador que los semovientes deambulen sin control en el espacio público.

(...)

CAPÍTULO II.

ANIMALES DOMÉSTICOS O MASCOTAS.

ARTÍCULO 117. TENENCIA DE ANIMALES DOMÉSTICOS O MASCOTAS. Solo podrán tenerse como mascotas los animales así autorizados por la normatividad vigente. Para estos animales el ingreso o permanencia en cualquier lugar, se sujetará a la reglamentación de los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.

En las zonas comunes de propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos deberán ir sujetos por medio de trailla y, en el caso de los caninos potencialmente peligrosos, además irán provistos de bozal y el correspondiente permiso, de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO 2o. La permanencia de un animal doméstico o mascota se sujetará a la reglamentación interna de las edificaciones públicas, que por su naturaleza así lo requieran. Salvo por circunstancias extraordinarias que así lo ameriten, no se podrá prohibir la permanencia de los mismos.

ARTÍCULO 118. CANINOS Y FELINOS DOMÉSTICOS O MASCOTAS EN EL ESPACIO PÚBLICO. En el espacio público, en las vías públicas, en los lugares abiertos al público, y en el transporte público en el que sea permitida su estancia, todos los ejemplares caninos deberán ser sujetos por su correspondiente trailla y con bozal debidamente ajustado en los casos señalados en la presente ley para los ejemplares caninos potencialmente peligrosos y los felinos en maletines o con collares especiales para su transporte.

(...)

DE LA CONVIVENCIA DE LAS PERSONAS CON ANIMALES.

ARTÍCULO 124. COMPORTAMIENTOS QUE PONEN EN RIESGO LA CONVIVENCIA POR LA TENENCIA DE ANIMALES. Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales y por lo tanto no deben efectuarse:

1. Dejar deambular semoviente, animales feroces o dañinos, en espacio público y privado, lugar abierto al público, o medio de transporte público, sin las debidas medidas de seguridad.

(...)

3. Omitir la recogida de los excrementos de los animales, por parte de sus tenedores o propietarios, o dejarlos abandonados después de recogidos, cuando ello ocurra en el espacio público o en áreas comunes.

(...).”

En la Unidad Residencial Niza IX-2, se encuentran vigentes el Reglamento y el Manual de Convivencia, cuyos apartes pertinentes para el caso son.

“Reglamento de la Unidad Residencial Niza IX-2

ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO QUINTO. PROHIBICIONES. 2. Ejecutar cualquier acto que atente contra la solidez, salubridad y seguridad de la Unidad. (...).”

Manual de Convivencia

“Artículo 4. Obligaciones

6) todo propietario de mascotas deberá inscribirla en el registro que para tal efecto llevará la administración.

7) Los propietarios de mascotas para efectos de mantener el aseo en la Unidad, deberán contribuir con el pago de una expensa mensual equivalente a un salario diario mínimo legal vigente.

(...):”.

De acuerdo con los medios de prueba que obran en el expediente, hay un conjunto de condiciones en el Apartamento 114, Bloque 4, de la Unidad Residencial Niza IX- 2, que afecta la salubridad pública y el medio ambiente de la vecindad. Dicha situación tiene origen en las deficientes condiciones de aseo de varios gatos que habitan el apartamento en el que residen las accionadas, señoras Alexandra Isabel Gómez Guerrero y Amada María Lorena Echeverry Gómez. No pudo establecerse con exactitud su cantidad, pero en el desarrollo del proceso se estableció que oscila entre diez (10) y catorce (14).

También resulta claro que el comportamiento de las accionadas Alexandra Isabel Gómez Guerrero y Amada María Lorena Echeverry Gómez, no solo está generando problemas de salubridad en el Bloque 4 con respecto a los vecinos sino que transgrede las normas de convivencia y el reglamento de la unidad residencial.

Igualmente, atenta contra los principios de protección animal de que trata la Ley 1774 de 2016. Dejar los felinos a la intemperie los expone a situaciones de hambre y sed. Sufren malestares físicos y enfermedades. Se encuentran en constante abandono. No cuentan con carné de vacunación. Y las accionantes tampoco saben con precisión la cantidad de gatos que tienen a su cargo.

De otro lado, las señoras Alexandra Isabel Gómez Guerrero y Amada María Lorena Echeverry Gómez, realizan comportamientos que atentan contra la convivencia (artículo 124 de la Ley 1801 del 29 de julio de 2016). Permiten deambular a los gatos en espacios públicos, sin las medidas necesarias de salubridad, en particular omiten recoger los excrementos.

Por los motivos expuestos, el número de dos (2) gatos aparece como una limitación razonable, que tiene en cuenta el contexto en el que las personas

naturales accionadas han desarrollado a lo largo de varios años sus relaciones de vecindad y la forma como dan trato a los animales referidos.

Es cierto que constituye una limitación, en particular del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, el ejercicio de ese derecho no tiene un carácter absoluto. Su limitación es válida, mientras ella consulte el núcleo esencial del mismo, y en la medida en que respete las normas de convivencia.

En este orden de ideas, el Tribunal estima que la limitación impuesta es idónea, adecuada y proporcional al objetivo que se persigue, que consiste en posibilitar la tenencia de animales domésticos por las personas naturales accionadas, en consonancia con los derechos colectivos a la salubridad pública y al goce y disfrute de un ambiente sano.

No está demás recordar, que la tenencia de dos (2) gatos, autorizada por el juez de primera instancia, se condicionó a la demostración, por parte de las accionadas, señoras Alexandra Isabel Gómez Guerrero y Amada María Lorena Echeverry Gómez, de unas condiciones de salubridad para su tenencia, sin embargo no las determinó.

En consecuencia, como una garantía de seguridad jurídica para las personas naturales accionadas y de eficacia de la sentencia, el Tribunal las precisará, modificando lo dispuesto en tal sentido. Dichas condiciones de salubridad, que deberán acreditarse ante el juzgado de primera instancia son.

Carné de vacunación y desparasitación (artículo 591 de la Ley 9 de 1979).
Registro de los dos (2) gatos ante la Administración de la Unidad Residencial Niza IX-2 (numeral 7 del Manual de Convivencia de la señalada unidad residencial). Acreditación del pago de la expensa para el aseo de la Unidad Residencial Niza IX-2 (numeral 7 del Manual de Convivencia de la señalada unidad residencial).

Así mismo, modificará lo dispuesto en dicho ordenamiento por el juzgado de primera instancia, en el sentido de que la entrega que se haga de los gatos

que excedan el número de dos (2), implica que el Instituto de Protección y Bienestar Animal, quien los recibirá, procederá con respecto a los mismos de acuerdo con lo que establezca la ley.

En lo demás, se confirmará el fallo de primera instancia.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. - CONFÍRMASE la sentencia de 26 de julio de 2019, dictada por el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito de Bogotá.

SEGUNDO. – MODIFÍQUESE el literal d), numeral tercero, de la parte resolutive de la sentencia de 26 de julio de 2019, que quedará así.

"d) Restringir a dos (2) la cantidad de gatos en dicho inmueble. La permanencia de ese número de animales está sujeta a la acreditación de los siguientes requisitos. Carné de vacunación y desparasitación (artículo 591 de la Ley 9 de 1979). Registro de los gatos ante la Administración de la Unidad Residencial Niza IX-2 (numeral 7 del Manual de Convivencia de la señalada unidad residencial). Acreditación del pago de la expensa para el aseo de la Unidad Residencial Niza IX-2 (numeral 7 del Manual de Convivencia de la señalada unidad residencial). Tales requisitos deberán ser acreditados ante el juzgado de primera instancia, en un término de quince (15) días, una vez quede en firme el presente fallo. Los demás gatos deberán entregarse al Instituto de Protección y Bienestar Animal, que procederá de acuerdo con la ley."

TERCERO.- En firme esta providencia, por Secretaría, **ENVÍESE** copia de la misma al Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

CUARTO. - Cumplido el término al que se refiere el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, sin que

se haya hecho uso del mecanismo de revisión eventual y ejecutoriada la presente sentencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH KOZZI MORENO
Magistrada



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado