

Doctora
GLORIA DORYS ALVAREZ GARCÍA
Jueza 2º Administrativa del Circuito de Bogotá
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Referencia:

EXPEDIENTE No.	11001333400220210024300
MEDIO DE CONTROL	Nulidad Simple
ACCIONANTE	Luis Alberto Torres Simbaqueva y otros
DEMANDADO	Bogotá D.C.- Concejo de Bogotá
ACTO DEMANDADO	Acuerdo 801 de 2021
ASUNTO	Contestación de demanda

ALVARO ARDILA MORA, identificado como aparece al pie de mi firma, obrando como apoderado reconocido del Distrito Capital en el proceso de la referencia, respetuosamente me permito dar contestación a la demanda de nulidad presentada contra el Acuerdo Distrital 801 de 2021 *“Por el cual se prohíbe la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, se regula su comercialización en otros establecimientos y se dictan otras disposiciones”*, por encontrarme dentro del término que para ese efecto prevé el artículo 172 del C.P.A.C.A.¹, en los siguientes términos:

I. ACTO ACUSADO

Se pretende en la demanda la declaratoria de nulidad de los artículos 1, 2, 3, 8 y 9 del Acuerdo Distrital 801 de 2021, *“...en lo que refiere a las restricciones, protocolos instrumentos y demás normas que recaen sobre la actividad económica de comercialización de peces”*, así como de los artículos 4 y 5 *ibidem* *“...mediante los cuales no se permite la comercialización ni adopción de animales en las plazas de mercado.”*, cuyo contenido integral es del siguiente tenor:

“ACUERDO 801 DE 2021

(Febrero 11)

Por el cual se prohíbe la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, se regula su comercialización en otros establecimientos y se dictan otras disposiciones

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.,

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 1 y 9 del Artículo 313 de la Constitución Política, los numerales 1 y 7 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993,

¹ **“ARTÍCULO 172. Traslado de la demanda.** De la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvenición.”

ACUERDA

ARTÍCULO 1.- OBJETO. El presente Acuerdo tiene por objeto prohibir la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, regular las condiciones en las que se pueden comercializar animales domésticos en establecimientos de comercio, desincentivar la comercialización y reproducción de animales domésticos de compañía, susceptibles de padecer enfermedades genéticas, congénitas, hereditarias y/o propias de su configuración racial, prohibir la comercialización de aves consideradas “ornamentales” en el Distrito Capital, y promover campañas de transformación cultural para la protección de la vida animal.

ARTÍCULO 2.- PROTOCOLOS E INSTRUMENTOS. Los establecimientos de comercio donde se comercialicen animales vivos, deberán cumplir con los protocolos e instrumentos que expidan coordinadamente las entidades de la Administración Distrital con competencias en la materia, en particular la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA.

Los protocolos e instrumentos de los que trata el presente artículo, serán aplicables tanto para los establecimientos de comercio ubicados en locales permanentes, como para las personas naturales o jurídicas que exhiban o comercialicen animales en actividades temporales, autorizadas por la entidad competente.

PARÁGRAFO 1. La Administración Distrital a través de las entidades competentes, tendrá cuatro (4) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo, para expedir los protocolos e instrumentos de los que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO 2. Conforme con lo dispuesto por el [Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana](#), están prohibidas la venta, promoción y comercialización de animales en vía pública.

PARÁGRAFO 3. En ningún caso, las disposiciones del presente artículo se entenderán como una autorización para comercializar animales vivos en condiciones o lugares donde la actividad esté actualmente prohibida o restringida.

ARTÍCULO 3.- CONDICIONES MÍNIMAS. Los protocolos e instrumentos que se expidan en atención a lo establecido en el presente Acuerdo, incluirán disposiciones que contemplen, como mínimo los siguientes aspectos, sin perjuicio de otros complementarios que pueda determinar la autoridad competente:

1. Condiciones de los espacios físicos destinados a la comercialización de animales, en términos de: área mínima requerida, aireación, luminosidad, temperatura, tránsito de personas, ruidos, olores e identificación exterior.

2. Condiciones de las jaulas, cubículos o peceras, en términos de: materiales, dimensiones mínimas, condiciones de aireación, luminosidad y temperatura, ubicación de alimentos y de agua, manejo de excretas.

3. Condiciones de tenencia de los animales según cada especie, en términos de: edad mínima, sexo, condiciones higiénico-sanitarias y de bienestar, enriquecimiento ambiental, condiciones de socialización, número máximo de animales dentro de cada jaula, cubículo o pecera, calidad y frecuencia de alimentación e hidratación y disponibilidad de atención médico veterinaria.

4. Condiciones para la entrega de los animales, en términos de: salud física y emocional, vacunación, desparasitación, identificación, esterilización y constancia de origen del animal. Asimismo, en cuanto a la información que el comerciante le deberá suministrar al comprador sobre las características y necesidades del animal entregado.

5. Condiciones del personal encargado del manejo de los animales, en términos de: formación o capacitación, experiencia previa en el manejo de animales y condiciones de higiene y limpieza del personal.

6. Condiciones de almacenamiento y exhibición de alimento de consumo animal para la venta.

PARÁGRAFO 1. Sin perjuicio de lo establecido en el presente Acuerdo, todos los establecimientos de comercio que comercialicen animales, deberán cumplir con los requisitos de funcionamiento que sean aplicables a su actividad, conforme con lo dispuesto en la normatividad vigente.

PARÁGRAFO 2. Las entidades de la Administración Distrital competentes, podrán realizar talleres informativos y de capacitación para las personas que comercialicen animales en establecimientos comerciales, con el fin de socializar las nuevas disposiciones que rigen la materia y las consecuencias de su incumplimiento. A su vez, promoverán campañas de transformación cultural para la protección de la vida animal.

ARTÍCULO 4.- ANIMALES VIVOS EN PLAZAS DE MERCADO. A partir de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, no se podrán mantener, comercializar, ni dar en adopción animales vivos en ninguna de las plazas de mercado ubicadas en el Distrito Capital, en aplicación del [parágrafo](#) del artículo 265 de la Ley 9 de 1979 y de la Resolución [2674](#) de 2013 del Ministerio de Salud.

PARÁGRAFO. La Administración Distrital deberá prever el manejo que se les dará a los animales que se encuentren en las plazas de mercado, al momento de entrada en vigencia de la presente prohibición.

ARTÍCULO 5.- ALTERNATIVAS DE SUSTITUCIÓN ECONÓMICA. Dentro de los cinco (5) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, la Administración Distrital formulará e implementará alternativas de sustitución económica para las personas que comercialicen animales vivos en las plazas de mercado del Distrito Capital.

PARÁGRAFO. Las alternativas de sustitución económica que formule la Administración Distrital, podrán ser acogidas por los establecimientos de comercio que legalmente comercialicen animales vivos.

ARTÍCULO 6.- CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN. El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA adelantará campañas de sensibilización y concienciación sobre las enfermedades genéticas, congénitas, hereditarias y/o propias de la configuración racial, que son susceptibles de padecer animales de algunas razas de especies domésticas de compañía, con los propósitos de desincentivar su reproducción, comercialización y advertir sobre los riesgos y las responsabilidades de cuidado que les corresponde asumir a sus cuidadores.

Para este fin, el IDPYBA realizará un estudio de tipo descriptivo dentro de los ocho (8) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, en el que se describan, como mínimo: las características de tales enfermedades, las consecuencias en la salud del animal y los cuidados y tratamiento que requieren los animales afectados. Los resultados de este estudio darán

fundamento a las campañas de concienciación y de desincentivo de las que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO. Mientras se realiza y publica este estudio, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA deberá promover las campañas de concientización y desincentivo con base en la literatura científica existente.

ARTÍCULO 7.- AVES ORNAMENTALES. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo y atendiendo a la ausencia de definición normativa sobre las aves que se consideran “ornamentales”, la Secretaría Distrital de Ambiente adelantará las gestiones necesarias ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que se determine cuáles especies de aves se consideran “ornamentales”.

A partir de los doce (12) meses siguientes a la emisión del concepto y/o acto administrativo de cada uno de los Ministerios referidos en el presente artículo, no se podrán comercializar ni dar en adopción aves consideradas “ornamentales” en el Distrito Capital. Durante ese lapso, la Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Ambiente, reglamentará el proceso de implementación de la prohibición y lo divulgará entre la ciudadanía.

Paralelamente, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA adelantará campañas para sensibilizar a la ciudadanía, sobre la imposibilidad de garantizar el bienestar de las aves que se encuentren confinadas en jaulas o espacios similares y la importancia de permitirles manifestar su comportamiento natural, con el fin de desestimular su demanda.

ARTÍCULO 8.- SANCIONES Y MEDIDAS CORRECTIVAS. El incumplimiento de las disposiciones establecidas en las normas, protocolos e instrumentos de los que trata el presente Acuerdo, acarreará la imposición de las sanciones y/o medidas correctivas aplicables, conforme con la normatividad vigente, en particular la establecida para los comportamientos descritos en el numeral 16 del artículo 92 y en el numeral 4 del artículo 94 de la Ley 1801 de 2016.

Para este fin, las entidades de la Administración Distrital con competencia en la materia, en particular las que menciona el artículo 2, coordinarán y realizarán operativos periódicos en los establecimientos a los que se refiere el presente Acuerdo.

PARÁGRAFO 1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 179 de la Ley 1801 de 2016, o la norma que lo modifique o sustituya, los animales usados en la comisión de comportamientos contrarios a la convivencia serán decomisados.

PARÁGRAFO 2. Cuando se configure la comisión de una infracción en materia ambiental, la Secretaría Distrital de Ambiente, en su calidad de autoridad ambiental, aplicará las disposiciones pertinentes de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO 9.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS. Este Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga el Acuerdo 509 de 2012, así como todas aquellas disposiciones que le sean contrarias. Los protocolos e instrumentos que se hayan expedido con fundamento en el Acuerdo 509 de 2012, serán actualizados por las entidades competentes, conforme al presente Acuerdo.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los 11 días del mes de febrero de 2021.

MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA

Presidenta

ILBA YOHANNA CÁRDENAS PEÑA

Secretaria General de Organismo de Control

CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ

Alcaldesa Mayor de Bogotá, D.C.”

II. DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Se invocan como normas vulneradas el artículo 333 de la Constitución², el artículo 13 de la Ley 13 de 1990³, los artículos 42, 85, 86 y 87 del Decreto 2256 de 1991⁴, los Decretos 397 de 1995⁵ y 4181 de 2011⁶, y la Resolución 2363 de 2020⁷.

Para desarrollar el concepto de la violación se plantean dos cargos contra el Acuerdo 801 de 2021:

- a) **Primer cargo. Presunta falta de competencia del Concejo de Bogotá para expedir los artículos 1, 2,3, 4, 5, 8 y 9 del acto acusado en lo relacionado con las restricciones, adopción de protocolos que recaen sobre la actividad económica de comercialización de peces ornamentales**

Señalan los demandantes que el artículo 1º del acto acusado fija como objeto de la norma regular las condiciones mínimas para la comercialización o entrega en adopción de animales vivos, así como establecer la prohibición de dicha actividad en plazas de mercado, para lo cual el acuerdo prevé que deberán tenerse en cuenta los protocolos establecidos por las autoridades distritales competentes en la materia, esto es, las Secretarías Distritales de Salud y Gobierno, y el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA), en temas como la adecuación de espacios, alimentación y estado de salud de los individuos, instrumentos cuyo incumplimiento dará lugar a la aplicación del Código Nacional de Policía.

Para los actores, el artículo 333 constitucional establece la libertad para el ejercicio de las actividades económicas e iniciativa privada, bajo los límites del bien común y de acuerdo con la regulación legal en cuanto a requisitos mínimos para su ejercicio, por lo que se configura en este caso “...una *clausula de competencia exclusiva en cabeza del congreso de la república sobre la regulación de las actividades de naturaleza económica, lo cual se ha visto infringido por el acuerdo 801 de 2021, vulnerando el conocido PRINCIPIO DE LEGALIDAD,...*”, toda vez que en el tema de comercialización de peces vivos existe reglamentación legal vigente contenida en la Ley 13 de

² **ARTÍCULO 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.”

³ “Por la cual se dicta el estatuto general de pesca.”

⁴ “Por el cual se reglamenta la Ley 13 de 1990”

⁵ “Por el cual se reglamenta el artículo 54 de la Ley 101 de 1993.”

⁶ “Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).”

⁷ “Por medio de la cual se establecen los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de permisos, autorizaciones, patentes de pesca, prórrogas, modificaciones, aclaraciones, cancelaciones y archivo de expedientes para el ejercicio de la actividad pesquera y de la acuicultura, se adoptan otras medidas para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la AUNAP y se derogan los Acuerdos del INPA No. 032 de 1993 y No. 015 de 1994, la resolución del INPA No. 313 de 1992 y las Resoluciones de la AUNAP No. 0601 de 2012, No. 0729 del 2012, No. 01193 de 2014, No. 2110 del 2017, No. 01365 de 2018, No. 1375 de 2020 y No. 2300 de 2020”

1990 y sus decretos reglamentarios 2256 de 1991 y 4181 de 2011, así como la Resolución 2363 de 2020, marco normativo que establece las formalidades para su desarrollo y determina que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -AUNAP-, es la única competente en materia de regulación así como para establecer los requisitos del ejercicio de la actividad pesquera y acuícola.

Sobre el tema de la reserva legal los demandantes invocan la sentencia del 9 de diciembre de 2019, expedida por la Sección Segunda del Consejo de Estado⁸, en punto a señalar que en ciertas materias la constitución ha previsto que la regulación de un asunto sea desarrollada exclusivamente por el legislador mediante ley o por el ejecutivo a través de disposiciones con fuerza material de ley.

Por lo anterior, a juicio de la parte demandante, el Concejo de Bogotá carecía de la competencia material para expedir el Acuerdo 801 de 2021, asunto en torno al cual se cita el mismo pronunciamiento judicial al que se acaba de hacer referencia para señalar que en el caso de las autoridades administrativas dicha competencia hace referencia a que los actos que emitan correspondan al desarrollo de las funciones que les correspondan.

Reiteran los accionantes que el acto acusado desconoce el canon constitucional en cita y la Ley 13 1990, estatuto éste último respecto del cual la Corte Constitucional se pronunció mediante sentencia C-669 de 2015 para declarar su exequibilidad al considerar que constituye el principal marco normativo de la actividad pesquera y acuícola en el país porque aunque fue expedida con anterioridad a la constitución de 1991, su artículo 1º establece el principio de manejo integral y explotación racional de los recursos pesqueros para asegurar su aprovechamiento sostenible, lo que resulta concordante con los principios y valores que promulga la carta vigente. A juicio de la parte actora, como el contenido de la aludida ley incluye la comercialización de peces vivos, el acuerdo demandado desconoció esa reglamentación al pretender establecer un marco jurídico para esa actividad.

b) Segundo cargo. Falsa motivación de los artículos 1, 4 y 5 del Acuerdo 801 de 2021, por cuanto la exclusión de la actividad comercial de venta y adopción de animales vivos en plazas de mercado presuntamente vulneró las normas en que debían fundarse

Se indica en la demanda que los artículos 4 y 5 del Acuerdo 801 de 2021, se dirigen a eliminar la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, previendo alternativas de sustitución económica dirigidas a quienes vienen ejerciendo esa actividad, para lo cual se sustentan en el parágrafo del artículo 265 de la Ley 9 de 1979⁹, que prohíbe la presencia de animales en áreas donde se realicen las actividades relacionadas con la producción, manipulación, elaboración, transformación, conservación, fraccionamiento, almacenamiento, transporte, expendio, consumo, importación y explotación de alimentos y bebidas, lo que en criterio de los actores, se opone a la manera en que se conforman las plazas de mercado en la medida que en estos lugares no sólo se ejecutan operaciones de comercialización de alimentos sino que se cumplen otras actividades económicas, es decir, se organizan a partir de la división o sectorización que les permite establecer distintas áreas de funcionamiento conforme lo autoriza el artículo 7º del Decreto 397 de 1995¹⁰.

⁸ Radicación 11001-03-25-000-2015-01089-00(4824-15) y (0001-16), Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

⁹ **“ARTÍCULO 265.-** En los establecimientos a que se refiere este título se prohíbe la entrada de personas desprovistas de los implementos de protección adecuados a las áreas de procesamiento, para evitar la contaminación de los alimentos o bebidas. **PARÁGRAFO.-** No se deberá permitir la presencia de animales en las áreas donde se realice alguna de las actividades a que se refiere este título.”

¹⁰ **“ARTÍCULO 7º.** La creación de mercados mayoristas estará sujeta a los planes de Desarrollo Urbanístico del Departamento, Distrito o Municipio, según el caso, respaldada con los estudios de factibilidad económica, social y financiera, los cuales contemplarán, entre otros, los siguientes aspectos: a) Su ámbito regional y su zona de influencia; b) Localización periférica de fácil acceso; c) Zonas de parqueo, cargue y descargue; d) Áreas adecuadas de circulación interna; e) Instalaciones o espacios, adecuados que faciliten las actividades de comercialización mayorista y agroindustrial; f) Instalaciones o espacios asignados a productores agropecuarios; y g) Servicios complementarios a los mercados mayoristas.”

A partir de dicho razonamiento, la parte demandante estima infundados los artículos 4º y 5º del acuerdo distrital demandado, por contrariar el artículo 1º del citado Decreto 397 de 1995, que ostenta un carácter superior, y define los mercados mayoristas, que por virtud de lo señalado en el artículo 19 *ídem*, se asimilan a las plazas de mercado, como las instalaciones construidas o adecuadas para realizar actividades de compra al por mayor de productos de origen agropecuario y pesquero, con el fin de abastecer adecuadamente a la población, con carácter de servicio público, cuya creación según el precitado artículo 7 del decreto en cita, debe sujetarse a los instrumentos de ordenamiento territorial que emitan los departamentos, distritos o municipios de acuerdo con estudios previos de factibilidad económica, social y financiera que a su turno deben contemplar aspectos como el ámbito regional que tengan y su zona de influencia, la localización periférica que garantice fácil acceso, la construcción de zonas de parqueo, cargue, circulación, actividades de comercialización mayorista, productores agropecuarios y servicios complementarios.

Reiteran los demandantes que la unidad denominada plaza de mercado se estructura mediante la conformación de zonas o áreas, las cuales no se dedican en su totalidad a desarrollar las actividades relacionadas con la producción, procesamiento y distribución de bebidas y alimentos, sino que en su superficie se aglomeran distintas operaciones comerciales, todas autorizadas por las normas reglamentarias en concordancia con lo previsto por el artículo 9 de por la Resolución 267 de 2020¹¹, expedida por el Instituto Distrital para la Economía Social -IPES-.

Se indica en la demanda y su subsanación que la resolución a la que acaba de hacerse referencia permite llevar a cabo en las plazas de mercado del Distrito Capital actividades relacionadas con la cadena comercial de bebidas y alimentos pero además, aquellas con carácter complementario como la operación de juegos de azar, comunicaciones y servicios financieros, entre otras, siempre que el puesto, local o bodega cuente con las condiciones físicas, sanitarias y ambientales para su adecuado desarrollo y el comerciante acredite los permisos y licencias correspondiente, según lo dispone el parágrafo primero, y las actividades se agrupen conforme a la planeación del IPES en el tema de sectorización de la plaza de mercado y el Plan de Regularización y Manejo.

A juicio de los accionantes, no existe una motivación para que los artículos 4 y 5 del Acuerdo 801 de 2021, excluyan de manera definitiva la actividad comercial de venta y adopción de animales vivos en las instalaciones de las plazas de mercado, porque en virtud de la zonificación o sectorización de aquellas por tipo de comercio existen áreas específicas destinadas a la cadena de comercio de alimentos, que deberían ser las únicas destinatarias de la prohibición contenida por los citados artículos.

Se hace referencia en este punto a la sentencia expedida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 12 de agosto de 2014¹², que abordó el tema de la motivación de los actos administrativos y señaló que este atributo hace referencia a la causa que justifica las decisiones que adoptan las autoridades, la cual debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, adecuada calificación jurídica y apreciación razonable, de manera que la motivación sea cierta, clara y objetiva. Señaló la corporación que los motivos del acto deben determinar no sólo su expedición sino su contenido y alcance, al punto que constituya su justificación y suministre a su destinatario las razones de hecho y derecho que inspiraron su expedición.

¹¹ "Por medio de la cual se deroga la Resolución 018 de 2017 y la Resolución 620 de 2019; y se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá".

¹² Radicación número: 25000-23-27-000-2010-00025-01(19570), Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Señalan los demandantes que la motivación de los artículos 4 y 5 del Acuerdo 801 de 2021, no resulta suficiente para justificar su contenido y alcance en cuanto atañe a disponer la exclusión de la actividad económica de comercialización por venta o adopción de animales vivos en plazas de mercado, en especial frente a la explotación de peces ornamentales:

“...pues no demuestra una certeza fáctica en que la totalidad de las áreas de las plazas de mercado tienen un objeto relacionado a la cadena de comercialización de alimentos o bebidas; sino que hay una zonificación y separación incluso de estructura arquitectónica de las actividades comerciales que se ejercen sobre esta, lo cual valga mencionar de manera reiterada, no da lugar a que tales disposiciones generen un (sic) exclusión sobre la totalidad de las áreas que contempla una plaza de mercado.”¹³

De acuerdo con lo expuesto en la demanda y su subsanación, el distrito no cuenta con estudios técnicos que establezcan que la comercialización de peces vivos genere algún tipo de contaminación cruzada con las áreas de comercialización de alimentos, sobre todo teniendo en cuenta que el Ministerio de Salud y la Secretaría Distrital de Salud han proferido conceptos señalando que para que se produzca contaminación por peces ornamentales o transmisión de enfermedades a humanos debe existir contacto directo o tóxico con estos animales, de manera que el grupo en riesgo lo constituyen solo los comerciantes dedicados a la venta de acuarios y peces ornamentales en el evento de incurrir en manipulación inadecuada de estos individuos, y señalaron que es poco probable el contacto directo de esas especies con áreas de alimentos o bebidas, como quiera que estos permanecen en el agua por ser su hábitat natural, amén de las autorizaciones que emite la AUNAP a los comerciantes que desarrollan este tipo de operación, por lo que estiman que la eventual falsa motivación de los artículos 4 y 5 del Acuerdo 801 de 2021 es de carácter jurídico, fáctico y técnico.

Además del vicio de falsa de motivación, los actores plantean en este cargo la violación directa de los preceptos en cita de las normas en que deberían fundarse, en lo que tiene que ver con la organización y funcionamiento de las plazas de mercado como instalaciones dedicadas a la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros, establecida en el Decreto 397 de 1995, así como frente a la actividad específica de comercialización de peces vivos ornamentales en los términos de la Ley 13 de 1990 y sus decretos reglamentarios.

Es por lo anterior que en la demanda se invoca la sentencia emitida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 11 de febrero de 2021¹⁴, en la que se indicó que el vicio del acto administrativo consistente en la falta aplicación de las normas en que debería fundarse, ocurre cuando al emitir la decisión la autoridad ignora la existencia de dicho marco legal o conociéndolo no lo aplica, circunstancia que estiman se produjo en la expedición del Acuerdo 801 de 2021, pues excluyó el análisis de las disposiciones legales que regulan la operación de las plazas de mercado y el ejercicio de la actividad comercial agropecuaria y pesquera, incurriendo en la inadecuada intromisión en materias previamente regladas por normas con carácter superior que habilitan la explotación de productos pesqueros incluso otorgándole a las actividades que se desarrollan en dichos centros de abastecimiento el carácter de servicio público.

¹³ Página 53 del archivo PDF de demanda, medidas cautelares y subsanación allegado por la parte actora

¹⁴ Radicación número 11001-03-25-000-2018-01641-00(5436-18), Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Sobre este último asunto, la demanda y subsanación plantean que el acto acusado produjo un impacto que se extiende no sólo a los comerciantes de la plazas de mercado sino a toda la comunidad del Distrito Capital porque afectó la prestación de un servicio público destinado a beneficiar a la población en general, conforme el precitado artículo 1º del Decreto 397 de 1995, que le otorga ese carácter a las actividades destinadas al abastecimiento a la población de productos agrícolas y pesqueros, al modificar las condiciones para su prestación, “...restringiendo una actividad económica que se halla dentro de la naturaleza jurídica como social, comercial y económica propia de la identidad de las plazas de mercado de Bogotá que es la comercialización de los productos pesqueros, en este caso la comercialización de peces vivos.”¹⁵

III. CONSIDERACIONES DEL DISTRITO CAPITAL

1. Frente a las pretensiones

Me opongo a las pretensiones formuladas en la demanda y el escrito de subsanación, consistentes en que se declare la nulidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 9 del Acuerdo Distrital 801 de 2021, en cuanto atañen a la prohibición de comercializar animales vivos en plazas de mercado y vías públicas, ordenar a las Secretarías Distritales de Gobierno, Ambiente y el IDPYBA adoptar los protocolos e instrumentos para que los establecimientos autorizados ejerzan esa actividad, implementen alternativas de sustitución económica y lleven a cabo campañas para sensibilizar sobre las enfermedades que pueden padecer los animales de compañía y desincentivar su reproducción y comercialización, así como para establecer en el Distrito Capital la clasificación de aves ornamentales que consagren los Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural.

Lo anterior teniendo en cuenta que el Concejo Distrital expidió el referido acuerdo en ejercicio de las atribuciones que le otorgan los numerales 1 y 9 del artículo 313 de la constitución¹⁶, para reglamentar las funciones necesarias para asegurar la adecuada y oportuna prestación de los servicios a cargo del municipio, así como para emitir las normas que garanticen el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de su territorio, facultades que para el caso de Bogotá, fueron ejercidas adicionalmente en armonía con los numerales 1 y 7 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993¹⁷, que le entregan al cabildo distrital competencia para proferir disposiciones en protección de los recursos naturales y el medio ambiente, incluidos todos los animales vivos en virtud de la calidad de “seres sintientes” sujetos de derechos, que les fue otorgada por la Ley 1774 de 2016¹⁸, en armonía con la Ley 84 de 1989¹⁹.

De manera que en el presente caso la citada corporación estaba habilitada para emitir el Acuerdo 801 de 2021, con el objeto de restringir la actividad comercial sobre animales vivos en plazas de mercado y vías públicas, con el propósito de proteger los derechos de estos individuos y especies, garantizar su dignidad y trato acorde con la condición de seres sintientes en temas como la tenencia responsable, atención adecuada y estado de salud, entrega de la información pertinente a su nuevo propietario, y demás condiciones mínimas con fundamento en las cuales las autoridades

¹⁵ Página 55 del archivo PDF de demanda, medidas cautelares y subsanación allegado por la parte actora

¹⁶ “ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos: 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. (...) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.”

¹⁷ “ARTÍCULO 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: 1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito. (...) 7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.”

¹⁸ “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”

¹⁹ “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia.”

ambientales y sanitarias distritales establezcan los protocolos que deben cumplir los lugares autorizados para esa actividad.

Así mismo, el acto acusado tuvo en cuenta y en consecuencia no desconoció, omitió o vulneró la reglamentación legal existente sobre explotación comercial de animales vivos, en especial la vinculada a la comercialización de peces vivos ornamentales, pues su propósito principal no fue restringirla o modificarla, como equivocadamente lo entienden los demandantes, sino armonizar el lícito ejercicio de esa actividad económica, en los establecimientos con instalaciones adecuadas y autorizadas para ejercer esa explotación, con el cumplimiento de los objetivos de prevención del sufrimiento, abuso y maltrato animal previstos por el artículo 2º de la Ley 84 de 1989²⁰, Estatuto Animal, en concordancia con los principios derivados de la citada calidad legal de seres sintientes que el Estado Colombiano le otorgó a estos individuos, esto es, el respeto, solidaridad, trato digno, compasión, ética, justicia, cuidado, erradicación del cautiverio, abandono, cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, trato cruel y demás valores consagrados por el artículo 3 de la Ley 1774 de 2016²¹.

2. Frente a los hechos de la demanda

Frente a los hechos 1 y 2. **No son hechos.** Corresponden a la referencia normativa hecha al artículo 13 de la Ley 13 de 1990²², que establecía las funciones del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura –INPA-, en temas como administrar, fomentar y controlar la actividad pesquera y acuícola, expedir las normas para su ejercicio y establecer los trámites y requisitos para el otorgamiento de autorizaciones y permisos para la investigación, procesamiento y comercialización, entre otros procesos, de recursos pesqueros, así como para el ejercicio de la acuicultura. El párrafo de la norma en cita preveía que dichas funciones deberían ejercerse en coordinación con las entidades competentes en la administración y manejo de los recursos renovables y el medio ambiente.

Así mismo, se invoca el Decreto 1300 de 2003²³, disposición que en virtud de la Supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA- y del INPA, dispuso la creación de Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, y en su artículo 24²⁴ precisó que cualquier referencia normativa hecha, entre otras entidades, a las aquí citas, debería entenderse referida al INCODER.

Frente al hecho 3. **No es un hecho.** Se trata de la transcripción del artículo 42 del Decreto Reglamentario 2256 de 1991²⁵, que indica que las personas que comercialicen ejemplares vivos de

²⁰ **Artículo 2.** Las disposiciones de la presente Ley, tienen por objeto: a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b) Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c) Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales; d) Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales; e) Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.

²¹ **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 mínima: 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 las que se tenga conocimiento.

²² **ARTÍCULO 13.** El INPA cumplirá las siguientes funciones: (...) 5) Administrar, fomentar y controlar la actividad pesquera y acuícola, expedir las normas para su ejercicio y establecer los trámites y requisitos para el otorgamiento de autorizaciones, permisos, patentes, concesiones y salvoconductos. 6) Otorgar autorizaciones, permisos, patentes, concesiones y salvoconductos para la investigación, extracción, procesamiento y comercialización de los recursos pesqueros, así como para el ejercicio de la acuicultura. (...) Párrafo. Las funciones de que tratan los numerales 5, 6, 7, 8, 13 y 15 del presente artículo, se ejercerán en coordinación con las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

²³ *Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.*

²⁴ **ARTÍCULO 24. REFERENCIAS NORMATIVAS.** Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder.

²⁵ **ARTÍCULO 42.** Las personas que comercialicen ejemplares vivos de especies pesqueras, requieren el permiso de comercialización previsto en los artículos 85 y siguientes del presente Decreto. Los que comercialicen otros productos pesqueros al por mayor, deberán inscribirse ante el INPA. En todo caso, la comercialización de producto pesqueros está sujeta a las disposiciones sanitarias que regulan la materia.

especies pesqueras deben contar con el permiso de establecido por el artículo 85 *ídem*²⁶, y los comerciantes al por mayor deberían contar con registro ante el INPA (hoy AUNAP), pero en cualquier caso, tal actividad estaría sujeta a las disposiciones sanitarias que regulen la materia.

En efecto, se indica que de acuerdo con el aludido artículo 85 del decreto reglamentario, para la obtención del permiso de comercialización el interesado deberá presentar la correspondiente solicitud por escrito, acompañada de un plan de actividades, en los términos que fije el INPA; igualmente se alude al artículo 86 *ibidem*, que establecía el término de duración del permiso de comercialización, y su otorgamiento por parte de esa autoridad mediante acto administrativo emitido conforme los lineamientos descritos en el artículo 57 de la norma en comento, con especificación de los ejemplares y su destino final; así como el artículo 87, de acuerdo con el cual los permisos de pesca comercial y procesamiento autorizaban a sus titulares para comercializar los recursos pesqueros propios de la actividad.

Frente al hecho 4. **No es un hecho**, toda vez que corresponde a la cita literal del artículo 5 del Decreto 4181 de 2011²⁷, norma que escindió algunas de las funciones originalmente asignadas al INCODER, para lo cual creó la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura (AUNAP), y le atribuyó a esta última competencia en asuntos tales como administrar y controlar la regulación para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros y la acuicultura y establecer los requisitos y trámite para el otorgamiento de los permisos y autorizaciones para el ejercicio de este tipo de actividades.

Frente al hecho 5. **No es un hecho**. Se trata de la transcripción del artículo 11 del Decreto 4181 de 2011²⁸, que determina como responsabilidad de la Dirección General de la AUNAP dirigir y coordinar los procesos de planificación, fomento, regulación, comercialización, control y vigilancia de la actividad de pesca y acuicultura en el país. Igualmente, del artículo 13 *ibidem*²⁹, que consagra como función de la Oficina de Generación del Conocimiento y la Información de la AUNAP la consistente en dirigir los estudios para establecer los lineamientos técnicos para el ejercicio del control sobre la explotación, reproducción, comercialización, transporte y aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, así como del artículo 15 del decreto en cita³⁰, que al señalar las competencias de la Dirección Técnica de Administración y Fomento indica que se encarga de implementar las medidas para el manejo y regulación del ejercicio de las citadas actividades y determinar los requisitos y trámites para el otorgamiento de permisos para la actividad pesquera en fases de extracción, procesamiento, comercialización y producción, y de permisos de importación y exportación de productos.

Frente al hecho 6. **No es un hecho**. Se trata en este caso de la cita normativa del artículo 6.3.5 de la Resolución 2363 de 2020, expedida por la AUNAP, que al regular el otorgamiento del permiso para la comercialización de productos pesqueros, establece que además de los documentos generales que debe presentar el interesado en cumplimiento del artículo 5, cuando se trate de la actividad de “*pequeño acuarista*”, deberá incluirse información sobre instalaciones, capacidad,

²⁶ “ARTÍCULO 85. Para obtener permiso de comercialización; el interesado deberá presentar solicitud, acompañada del plan de actividades, en los términos y con los requisitos que establezca la Junta Directiva del INPA.”

²⁷ “ARTÍCULO 5°. Funciones generales. Para el cumplimiento de su objeto, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), ejercerá las siguientes funciones generales: (...) 4. Realizar el ordenamiento, la administración, el control y la regulación para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros y de la acuicultura en el territorio nacional. (...) 8. Establecer los requisitos para el otorgamiento de permisos y autorizaciones para el ejercicio de las actividades pesqueras y acuícolas, así como los trámites necesarios.”

²⁸ “ARTÍCULO 11. Dirección General. Son funciones de la Dirección General de la AUNAP las siguientes: (...) 2. Dirigir y coordinar los procesos de planificación, fomento, regulación, administración, comercialización, control y vigilancia de la actividad de pesca y acuicultura en Colombia.”

²⁹ “ARTÍCULO 13. Oficina de Generación del Conocimiento y la Información. Son funciones de la Oficina de Generación del Conocimiento y la Información, las siguientes: (...) 10. Dirigir los estudios necesarios para establecer lineamientos técnicos para el ejercicio del control sobre la explotación, reproducción, comercialización, transporte, aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas.”

³⁰ “ARTÍCULO 15. Dirección Técnica de Administración y Fomento. Son funciones de la Dirección Técnica de Administración y Fomento, las siguientes: (...) 4. Implementar las medidas para el manejo y regulación del ejercicio de la actividad pesquera y acuícola en el país. (...) 6. Determinar los requisitos y trámites para el otorgamiento de permisos de la actividad pesquera en las fases de extracción, procesamiento, comercialización y producción, así como los permisos de importación y exportación de los productos y sus patentes.”

tratamiento de agua, características de los acuarios, tipo y frecuencia de alimento y otros. También se transcribe el artículo 6.8.1 *ídem*, que al referirse a la solicitud de permiso de comercialización para pequeños comerciantes indica que deberá incluirse documentación sobre los productos o especies a explotar, y su otorgamiento se efectuará previa visita de inspección ocular de verificación.

Se hace referencia igualmente al artículo 7 de la Resolución 2363 de 2020, en lo relativo a la presentación del plan de actividades de acuerdo con la clase o tipo de permiso solicitado, que en el caso de la comercialización incluye el sitio de operación, nombres de las especies, volumen anual, relación de proveedores con permiso otorgado por la AUNAP, destino de los productos, sistemas de almacenamiento y transporte, término del permiso y firma de quien elaboró el plan.

Frente al hecho 7: **Parcialmente cierto**, toda vez que el marco normativo regulatorio de la comercialización de peces ornamentales, al que se hace referencia en la demanda y el escrito de subsanación, en virtud del cual el otorgamiento de permisos y la regulación de esa actividad se encuentra a cargo de la AUNAP, en el marco de la libre iniciativa privada y la prohibición de exigir autorizaciones adicionales a las contempladas por la ley, no riñe ni se opone al legítimo ejercicio por parte del Concejo de Bogotá, de las funciones en virtud de las cuales profirió el Acuerdo 801 de 2021.

En efecto, como ya se ha expuesto en este escrito, el objetivo fundamental del acuerdo acusado no es, ni podría ser, la prohibición de una actividad económica, como lo plantean los actores, sino garantizar la protección, cuidado y defensa de los derechos de todos los animales que vienen siendo objeto de conductas que atentan contra su bienestar, salud y condiciones mínimas de manutención en plazas de mercado, porque aunque dichos lugares están habilitados para desarrollar una multiplicidad de actividades comerciales, la explotación de animales vivos no es una de ellas, y en consecuencia, no cuentan con las condiciones y protocolos necesarios para la adecuada manipulación, venta y demás actividades de entrega de especies vivas.

Frente al hecho 8. **Parcialmente cierto**. Resulta claro atendiendo la literalidad del Acuerdo 801 de 2021, esto es, prescindiendo de la exposición de motivos y demás antecedentes que serán objeto de pronunciamiento en el acápite del pronunciamiento frente a las normas violadas y el concepto de la violación, que ese acto administrativo no busca regular y menos aún prohibir las actividades económicas o de explotación de iniciativa particular, incluida la dirigida a comercializar peces ornamentales.

Lo anterior porque este tipo de iniciativas, en la medida que no atenten contra el bien común o constituyan un objeto ilícito, han sido objeto de autorización y reglamentación legal, por el contrario, la norma acusada establece que, dentro del marco regulatorio ya existente, y con la finalidad de evitar el posible abuso y maltrato animal, resulta necesario adoptar protocolos para la venta de cualquier tipo de especie viva, restringiéndola en sitios que no puedan garantizar una operación adecuada y consistente con la protección y dignidad animal, como venía ocurriendo en las plazas de mercado y vías públicas aledañas a estas, para lo cual el acuerdo prevé que las autoridades distritales competentes en la materia determinen los protocolos para que los establecimientos autorizados puedan operar, y promuevan alternativas de sustitución para los comerciantes que han venido ejerciendo dicha labor, que manifiesten su intención de reconvertir el tipo de emprendimiento.

Frente al hecho 9. **No es cierto**. Si bien el Acuerdo 801 de 2021 establece las condiciones mínimas para el ejercicio de la comercialización de animales vivos y prohíbe esa actividad en

plazas de mercados, ello no implica que haya regulado la actividad de venta de peces vivos ornamentales, como lo plantean los demandantes.

Como ya se ha indicado, su objeto esencial es promover la formulación de protocolos de manejo y cuidado que garanticen el bienestar animal y la protección de los derechos de las especies vivas objeto de venta o entrega en adopción, para lo cual se prohíbe esa actividad en plazas de mercado, vías públicas y demás lugares donde se ha evidenciado que los sitios o espacios dedicados a este tipo de explotación no cumplen con estándares mínimos para la tenencia, alimentación, control y monitoreo del estado de salud de las especies y entrega adecuada de las mismas, circunstancia en virtud de la cual se ordena a las autoridades sanitarias y ambientales del Distrito emitir dichos protocolos para ser cumplidos por aquellos establecimientos con carácter permanente o personas que desarrollen actividades temporales, que cuenten con la correspondiente autorización.

Frente al hecho 9 (Cabe resaltar que en la demanda y el escrito de subsanación se hace referencia a dos numerales que corresponde al 9). **Parcialmente cierto**, toda vez que la prohibición para comercializar animales vivos en plazas de mercado y vías públicas, establecida por el artículo 1º del Acuerdo 801 de 2021, no puede ser entendida o interpretada como la regulación de esa actividad, ni pretende desconocer las disposiciones legales vigentes en la materia, pues obsérvese que sólo la limita en dichos espacios atendiendo la urgente necesidad de proteger la dignidad y respeto por las especies vivas que venían siendo vendidas o entregadas en adopción en lugares sin las adecuaciones mínimas para su estadía y custodia temporal.

Esta situación de precariedad y posible maltrato animal motivó al cabildo para delinear las condiciones mínimas que las Secretarías Distritales de Gobierno y Ambiente y el IDPYBA debían tener en cuenta para emitir los protocolos de operación de los establecimientos de comercio que, en el caso de la comercialización de peces vivos ornamentales, previamente contaban con autorización para su ejercicio, proveniente de la AUNAP.

Frente al hecho 10. **Es cierto** en lo referente a las atribuciones del Concejo para dictar las normas necesarias para la preservación y defensa del medio ambiente y el patrimonio ecológico.

Sin embargo, por las razones ya anotadas el hecho **no es cierto** en lo que atañe a considerar que mediante el Acuerdo 801 de 2021 se reguló una actividad económica, o se desconocieron las competencias de la AUNAP para el otorgamiento de permisos de comercialización de peces ornamentales.

Frente al hecho 11. **No es cierto**. El sustento normativo del artículo 4 del Acuerdo 801 de 2021, que establece la prohibición para mantener, comercializar o dar en adopción animales vivos en plazas de mercado, esto es, el párrafo del artículo 265 de la Ley 9 de 1979 y la Resolución 2674 de 2013³¹, que valga la pena aclarar, no fue emitida por la Secretaría Distrital de Ambiente, como se indica en este hecho, sino por el Ministerio de Salud y Protección Social, no resulta contradictorio con el contenido material de esas disposiciones.

Lo anterior porque el precepto en cita, sin desconocer la operación o funcionamiento sectorizado de estas de instalaciones de abastecimiento de productos agrícolas y pesqueros, y la realización de distintos tipos de actividades al interior de mercados mayoristas, en los términos del Decreto 397 de 1995, busca proscribir el inadecuado y riesgoso funcionamiento en materia sanitaria de lugares ubicados en plazas de mercado del Distrito Capital, en detrimento no sólo de las demás

³¹ "Por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto Ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones"

áreas y comerciantes, sino preponderantemente ante el perjuicio y menoscabo del derecho a un trato digno, respetuoso y concordante con las particularidades y comportamiento natural de cada especie o “*ser sintiente*”, que se evidenciaba en lugares que operaban en instalaciones no apropiadas para garantizar el bienestar, salud, adecuada alimentación y tenencia de los individuos a vender o entregar en adopción.

3. Frente a las normas violadas y el concepto de la violación.

Sea lo primero advertir que los dos cargos presentados contra el Acuerdo 801 de 2021 consisten en la *i)* presunta falta de competencia del Concejo para expedir esa decisión por existir un marco legal que regula la explotación y comercialización de animales vivos, en especial los peces ornamentales y *ii)* falsa motivación por desconocer las normas que regulan la estructura, conformación y funcionamiento de los mercados mayoristas o plazas de mercado.

3.1 Supuesta falta de competencia del Concejo para expedir el Acuerdo 801 de 2021

En relación con la supuesta imposibilidad por parte del Concejo de Bogotá D.C. para emitir el acto acusado, al hallarse consagrada por el artículo 333 constitucional la libertad para el ejercicio de actividades económicas y estar regulada la explotación y comercialización de peces ornamentales mediante la Ley 13 de 1990, y los Decreto Reglamentarios 2256 de 1991, y 4181 de 2011 y la Resolución 2363 de 2020, en virtud de los cuales atribuye a la autoridad nacional de pesca AUNAP funciones relacionadas con la reglamentación de la actividad pesquera y acuícola y frente al trámite, procedimiento y requisitos para otorgar permisos y autorizaciones de explotación con fines comerciales de individuos y especies acuáticas ornamentales, cabe reiterar que, contrario a lo manifestado en la demanda, el cabildo distrital sí tuvo en cuenta el conjunto de disposiciones que se invocan como vulneradas y en manera alguna sustituyó dichos preceptos o se abrogó las competencias de la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura AUNAP.

Por ello se hace hincapié en lo señalado en párrafos precedentes en torno al legítimo ejercicio por parte del Concejo de las atribuciones que le entregaron los numerales 1 y 9 del artículo 313 de la constitución, para reglamentar las funciones necesarias para asegurar la adecuada y oportuna prestación de los servicios a cargo del municipio, e igualmente para proferir normas que, como ocurre en el caso de los Proyectos de Acuerdo 318³² y 319 de 2020³³, que tras ser acumulados por unidad de materia y tramitados en forma conjunta por el Concejo de Bogotá³⁴, se convirtieron en el Acuerdo 801 de 2021, norma que permite garantizar el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de su territorio.

Esas facultades se ejercieron de manera conjunta con las previstas por los numerales 1 y 7 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993, en virtud de las cuales el Concejo de Bogotá ostenta competencia para proferir disposiciones con el fin de promover la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, elemento al que se entienden incorporados la flora y fauna de

³² “Por el cual se prohíbe la comercialización de animales vivos en las plazas de mercado, se definen las condiciones de su comercialización en establecimientos de comercio en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, que se aporta como prueba en archivo PDF denominado “1. Proyecto 318-20 comercialización animales vivos firmada”

³³ “Por el cual se modifican los Acuerdos Distritales 79 de 2003 y 509 de 2012, se establecen prohibiciones de reproducción, cría, comercialización y tenencia de algunos animales en la ciudad de Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones”, que se aporta como prueba en archivo PDF denominado “1. Proyecto 319-20 ANIMALES CON FIRMA”

³⁴ Mediante oficio 2020E13040 del 28 de octubre de 2020, proveniente de la Secretaría General del Concejo, que se adjunta como prueba, se designó a los Concejales marco Fidel Acosta Rico y Yefer Yesid Vega Bobadilla, como ponentes de los Proyectos de Acuerdo Nos. 318 de 2020 “Por el cual se prohíbe la comercialización de animales vivos en las plazas de mercado, se definen las condiciones de su comercialización en establecimientos de comercio en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” y 319 de 2020 “Por el cual se modifican los Acuerdos Distritales 79 de 2003 y 509 de 2012, se establecen prohibiciones de reproducción, cría, comercialización y tenencia de algunos animales en la ciudad de Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones”, los cuales fueron reenumerados y corresponden a los Proyectos de Acuerdo Nos. 182 de 2020 y 223 de 2020, respectivamente, de las sesiones ordinarias del mes de agosto de 2020

cualquier naturaleza (silvestre, doméstica y/o en situación de calle, maltrato, violencia o emergencia) existentes en su territorio.

En efecto, el acuerdo demandado constituye una genuina expresión del Concejo Capitalino en desarrollo de las referidas competencias constitucionales y legales, pero también se adecua al principio de coordinación y colaboración armónica entre las autoridades previsto por el artículo 209 de la Carta³⁵, desarrollado entre otras normas, por la Ley 489 de 1998³⁶, cuyos artículos 5³⁷ y 6³⁸ en cuanto prevén que las entidades administrativas ejercen sus competencias de acuerdo con los asuntos que les asigne la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo, con observancia de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, garantizando el ejercicio armónico de sus funciones para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, afirmación que se constata a partir de las normas que los accionantes estiman como vulneradas.

Con fundamento en las citadas disposiciones constitucionales y legales, el Concejo de Bogotá dictó un acuerdo con el fin de garantizar la adecuada implementación de la legislación nacional que regula el ejercicio de actividades comerciales lícitas y protege los derechos de los animales, mediante un mandato de coordinación entre las entidades competentes y unos protocolos que garantizan que el proceso se dé en cumplimiento de la normativa vigente.

Ahora bien, de acuerdo con los planteamientos efectuados en el concepto de la violación de la demanda, el Concejo de Bogotá no tenía la competencia para emitir normas en lo que concierne a la comercialización de peces, pues la autoridad competente para hacerlo es la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

No obstante, dicha afirmación omite que existen actividades económicas y comerciales que aún siendo lícitas y encontrándose debidamente autorizadas, pueden ser reguladas, intervenidas, inspeccionadas, vigiladas y/o controladas por diferentes entidades, de acuerdo con el ámbito del que se esté tratando. Piénsese en el caso de un establecimiento ubicado en la ciudad que deba cumplir simultáneamente con diferentes normas y requisitos en materia sanitaria, ambiental y policiva, de manera que la existencia de una regulación o autoridad nacional en materia sanitaria o policiva no les impide a las autoridades ambientales territoriales competentes, como ocurre en el caso del Concejo de Bogotá, ejercer sus propias funciones en esta materia.

El Acuerdo 801 de 2021 no modifica, sustituye o suprime ninguna de las normas que consagran las competencias de la referida autoridad en materia de pesca y acuicultura, toda vez que no modifica las condiciones para acceder a los permisos de comercialización de recursos pesqueros que expide la AUNAP, incluida la venta de peces ornamentales. Según se indicó en precedencia, las facultades de esta entidad nacional no excluyen ni anulan las competencias de los organismos locales para ejercer, de manera coordinada y armónica con esa entidad administrativa del orden nacional, sus funciones en materia sanitaria, ambiental, policiva y de protección animal.

³⁵ "ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

³⁶ "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

³⁷ "ARTÍCULO 5.- Competencia Administrativa. Los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo. Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos."

³⁸ "ARTÍCULO 6.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares."

Es así como en el Distrito Capital, la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría Distrital de Ambiente, la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal IDPYBA son las entidades competentes para ejercer funciones de inspección, vigilancia y control en cada uno de los ámbitos propios de su misionalidad que les corresponden.

En el caso particular de las plazas de mercado, además, el Distrito es el propietario y administrador de estos espacios, función que ejerce a través del Instituto para la Economía Social (IPES), de manera que no le asiste razón a la parte demandante al afirmar que la AUNAP es “la única autoridad administrativa” con la facultad de dictar directrices para la comercialización de recursos pesqueros o autorizar la operación de establecimientos para la venta de peces ornamentales, como quiera que quienes ejerzan dicha actividad también deben cumplir con las normas, directrices y lineamientos de las demás autoridades competentes en materia sanitaria, ambiental, policiva y de protección animal.

En armonía con las aludidas facultades constitucionales y legales, para expedir el Acuerdo 801 de 2021, el Cabildo Distrito integró los principios normativos generales que prevé la Ley 99 de 1993³⁹, en su artículo 63⁴⁰, para que las entidades territoriales, al formular, desarrollar y ejecutar la planificación ambiental aseguren el interés y derecho colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y garanticen el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, en especial el referente al rigor subsidiario, que el referido precepto define en los siguientes términos:

“Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.”

La ley en cita reconoce la distribución armónica, integradora y concurrente de competencias en materia ambiental, con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales renovables y armonizar los principios de organización del país como Estado unitario con autonomía territorial, atendiendo la facultad del Congreso para expedir la regulación básica nacional en esa materia, las funciones atribuidas a la nación, por conducto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como aquellas que recaen en las Corporaciones Autónomas Regionales, que se articula con las competencias que ejercen las entidades territoriales en ejercicio de su poder político y administrativo de autogobierno o autorregulación, en virtud de los cuales estas últimas están habilitadas para expedir la normatividad complementaria o adicional

³⁹ “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

⁴⁰ “ARTÍCULO 63. Principios Normativos Generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo. (...)”

propia de cada región, departamento, distrito, municipio, en desarrollo de la gestión de sus intereses y de acuerdo con sus condiciones y necesidades particulares.

En el presente caso, la aplicación del principio de rigor subsidiario previsto por la Ley 99 de 1993, faculta al Concejo Capital, en ejercicio de sus competencias para proteger el medio ambiente y la salud pública en su jurisdicción, y dadas las circunstancias particulares de maltrato y crueldad animal, así como el desconocimiento de protocolos sanitarios mínimos para el manejo de estos individuos, circunstancias que pusieron en evidencia los informes, estudios y demás actividades que en forma previa ejecutó esa corporación como sustento de la medida a adoptar, a las cuales se hará referencia más adelante; para limitar en forma parcial el ejercicio de la actividad comercial de venta de animales o especies vivas en plazas de mercado o vías públicas del Distrito Capital, sin que ello implique vulnerar o desconocer los derechos de los actores o demás destinatarios de la norma, sobre todo teniendo en cuenta la ausencia de disposiciones dirigidas a conjurar de manera efectiva la configuración de conductas que desconocen los derechos legalmente reconocidos a los animales y las medidas sanitarias para el ejercicio de la actividad.

En el sentido propuesto ha entendido también la jurisprudencia de la Corte Constitucional que deben operar los principios normativos que establece la Ley 99 de 1993, y para ello se invoca la sentencia C-554 de 2007⁴¹, que al examinar la constitucionalidad del referido artículo 63 del estatuto en comentó, efectuó las siguientes precisiones sobre el contenido y alcance del criterio de rigor subsidiario:

“Según el principio de rigor subsidiario, a cuyo desarrollo se refiere la demanda que se examina, las normas y medidas de policía ambiental, es decir, las que las autoridades expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables o para la preservación del medio ambiente, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las condiciones locales especiales así lo ameriten.

(...)

(...) con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales renovables y armonizar los principios de Estado unitario y autonomía territorial, la Constitución Política establece en materia ambiental una competencia compartida entre los niveles central y territorial, de modo que le corresponde al legislador expedir la regulación básica nacional y les corresponde a las entidades territoriales, en ejercicio de su poder político y administrativo de autogobierno o autorregulación, así como también a las corporaciones autónomas regionales, dictar las normas y adoptar las decisiones para gestionar sus propios intereses, dentro de la circunscripción correspondiente.

(...)

No obstante, el solo acatamiento de las normas y decisiones de superior jerarquía en esta materia no asegura la protección integral que requieren el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en la medida en que el contenido de aquellas puede ser inadecuado o insuficiente en una determinada circunscripción con un menor ámbito territorial, de suerte

⁴¹ Referencia: expediente D-6677, Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 63 (parcial) de la Ley 99 de 1993, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería

que sea indispensable o por lo menos conveniente dictar normas o adoptar decisiones complementarias o adicionales que les dispensen una protección mayor.

Esta situación se resuelve jurídicamente mediante la aplicación del principio de rigor subsidiario de que trata la norma parcialmente demandada, en virtud del cual las normas y medidas adoptadas por las autoridades competentes podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

(...)

En este orden de ideas, del principio de rigor subsidiario se desprende que si la regulación o las medidas de superior jerarquía, con un ámbito de competencia territorial más amplio, son adecuadas y suficientes para la protección integral del medio ambiente y los recursos naturales renovables, las autoridades regionales o locales de inferior jerarquía no tendrían competencia para darle aplicación, por sustracción de materia. Por el contrario, si la regulación o las medidas de superior jerarquía no son adecuadas y suficientes, dichas autoridades sí tendrían competencia para aplicarlo, en ejercicio de su autonomía, por tratarse de la gestión de un interés propio, que desborda la competencia de las autoridades superiores.”

De acuerdo con el pronunciamiento de la Corte, la rigurosidad de las medidas establecidas en el ámbito del Distrito Capital mediante el Acuerdo 801 de 2021, en lo referente a prohibir la comercialización de animales vivos en plazas de mercado y calles aledañas, encuentran plena justificación en las irregulares condiciones en que se venía desarrollando ese tipo de explotación de individuos y especies en plazas de mercado y otros sitios de venta en Bogotá, y las precarias y denigrantes circunstancias en que estos seres sintientes venían siendo mantenidos para su venta o entrega en adopción, en temas como la alimentación, estancia, estado de salud y bienestar, manifestación de comportamiento propio, según lo indican los informes de las actividades distritales competentes en la materia y las actividades en campo que precedieron la expedición de esa norma, con la consecuente afectación que ello acarrea para la salud pública ante la falta de un manejo adecuado, aplicación de vacunas, desparasitación y demás condiciones que minimicen la presencia de enfermedades de origen animal -zoonótico- u otras epidemias.

La procedencia y ajuste del acuerdo acusado a las competencias del Concejo, y la pertinencia en este caso de la aplicación del principio de rigor subsidiario por ausencia de regulación legal específica, deviene además del déficit normativo de protección animal al que se refiere la Corte Constitucional en sentencias tan emblemáticas como la C-666 de 2010⁴², a la que se hará referencia más adelante, y que posteriormente ha replicado esa corporación, entre otras, en la sentencia C-133 de 2019⁴³, que al examinar la constitucionalidad del artículo 5º de la Ley 1774 de 2016, expresó:

“Se afirmó que la referida norma (artículo 7º de la Ley 84 de 1989) no se muestra ponderada entre la obligación de cuidado animal y las manifestaciones culturales que comprometen la integridad de dichos seres, lo cual demuestra la existencia de “un déficit normativo del deber de protección animal, porque el legislador privilegia

⁴² Expediente D-7963, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7º de la ley 84 de 1989, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto

⁴³ Referencia: expedientes D-11443 y D-11467 Ac, Demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 5º de la Ley 1774 de 2016 “por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”. Magistrados Ponentes: José Fernando Reyes Cuartas, Antonio José Lizarazo Ocampo

desproporcionadamente las manifestaciones culturales tales como las corridas de toros, las corralejas, las becerradas, las novilladas, el rejoneo, las tientas y las riñas de gallos, las cuales implican un claro y contundente maltrato animal. Este déficit de protección resulta más evidente cuando se examina el ordenamiento jurídico en su conjunto y se aprecia que la satisfacción de otros intereses también valiosos para el sistema constitucional colombiano no desconoce el deber constitucional de protección animal. Así, el interés de procurar la alimentación de los seres humanos no ha impedido que el sacrificio de animales con este fin sea tributario del deber de evitar sufrimientos y procurar su bienestar, siendo obligatoria la insensibilización antes de proceder a su sacrificio; en igual medida las actividades investigativas encuentran limitaciones basadas en el sufrimiento producido a los animales, estando prohibido que se cause dolor innecesario a los seres vivos empleados en dichas actividades”.

12. En esa medida, para este Tribunal era necesario armonizar los valores superiores enfrentados en aras de lograr una lectura sistemática de la Constitución. Al respecto, puntualizó que “la excepción de la permisión del maltrato animal contenida en el precepto acusado debe ser interpretada de forma restrictiva y, por consiguiente, no debe tener vacíos que dificulten o, incluso, hagan nugatorio el deber de protección de los animales que se deriva de la Constitución: en este sentido, la excepción prevista en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 debe incluir elementos mínimos que garanticen en la mayor medida posible el bienestar de los animales involucrados en dichas manifestaciones culturales”.

*Esto requiere la intervención del legislador que, en uso de su libertad de configuración normativa, es el llamado a regular detalladamente la autorización del trato animal que se deriva de la disposición examinada en esa ocasión, “**labor que debe ser complementada con el concurso de las autoridades administrativas con competencias normativas en la materia, de manera tal que se subsane el déficit normativo del deber de protección animal al que ya se hizo referencia.** En este sentido deberá expedirse una regulación de rango legal e infralegal que determine con exactitud qué acciones que impliquen maltrato animal pueden ser realizadas en desarrollo de corridas de toros, becerradas, novilladas, rejoneos, riñas de gallos, tientas y coleo, y en las actividades conexas con dichas manifestaciones culturales, tales como la crianza, el encierro, el adiestramiento y el transporte de los animales involucrados en las mismas”. (resaltado extratexto)*

Se advierte entonces como mediante estos pronunciamientos la Corte Constitucional ha puesto de presente la completa legalidad para el ejercicio concurrente de las facultades de las autoridades territoriales en materia de regulación ambiental, en punto a proscribir conductas o actividades que dentro de su territorio atenten contra el deber constitucional y legal de protección animal, desconocimiento que venía ocurriendo en el Distrito Capital con ocasión de la comercialización de animales vivos en plazas de mercado y otros sitios de venta, situación ante el cual el Concejo, mediante la norma acusada dispuso i) restringir esa actividad en dichos centros mayoristas ii) ordenar a las entidades distritales competentes la expedición de protocolos para el adecuado manejo y tenencia de estos individuos, que deberán atender los establecimientos de comercio que se encuentren autorizados para adelantar ese tipo de explotación y iii) establecer la implementación de alternativas de sustitución económica para los comerciantes y destinatarios de la norma.

3.2. Límites para el ejercicio del derecho de libertad de empresa e iniciativa privada

Acotado el asunto de la competencia del Concejo de Bogotá para expedir el Acuerdo 801 de 2021, cabe destacar que el artículo 333 consagra la libertad de actividades económicas e iniciativa

privada dentro de los límites del bien común y con arreglo a los requisitos y permisos previamente previstos en la ley, es decir, que para el ejercicio de cualquier práctica comercial el interesado debe cumplir en principio con los requisitos generales que para este efecto prevé la Ley 1801 de 2016⁴⁴, en su artículo 87⁴⁵, amén acreditar los permisos o autorizaciones especiales previstos para cada tipo de emprendimiento o negocio.

Frente a este tema, la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020⁴⁶ (corresponde al Acuerdo 801 de 2021), precisa que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la libertad económica y de empresa que otorga el canon constitucional en cita no es absoluta pues apareja una función social que le permite y facilita armonizarse con el cumplimiento de los fines estatales en punto a garantizar el interés general y el bien común, lo que incluye la protección del derecho fundamental a un ambiente sano, la salvaguarda de la diversidad e integridad del ambiente, el fomento de la educación ambiental, la prevención y control de los factores de deterioro ambiental y en consecuencia, la implementación de acciones concretas que impidan cualquier tipo de maltrato o abuso animal.

Cabe precisar que los argumentos justificativos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020⁴⁷ al que se viene haciendo referencia (inicialmente numerado como Proyecto de Acuerdo 182 de 2020), fueron debidamente incorporados a efectos de continuar su trámite, a la ponencia positiva conjunta⁴⁸ que acumuló por unidad de materia esa iniciativa con el Proyecto de Acuerdo 223 de 2020 (renumerado como proyecto 319 de 2020) “*Por el cual se modifican los acuerdos distritales 79 de 2003 y 509 de 2012, se establecen prohibiciones de reproducción, cría, comercialización y tenencia de algunos animales en la ciudad de Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones*”, proyectos que según se indicó en párrafos precedentes, finalmente se formalizaron a través del Acuerdo 801 de 2021, demandado en el presente proceso.

Es así como dentro de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020 (Acuerdo 801 de 2021), que se viene comentando, se invocan entre otras, la sentencia C-263 de 2011⁴⁹, pronunciamiento del cual se transcriben los siguientes apartes:

“2.3.3 No obstante, en los términos del artículo 333, las libertades económicas no son absolutas. Esta disposición señala que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, prevé que la libre competencia supone responsabilidades, e

⁴⁴ “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”

⁴⁵ “ARTÍCULO 87. Requisitos para cumplir actividades económicas. Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos: 1. Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación. 2. Mantener vigente la matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad. 3. La comunicación de la apertura del establecimiento, al comandante de estación o subestación de Policía del lugar donde funciona el mismo, por el medio más expedito o idóneo, que para tal efecto establezca la Policía Nacional. 4. Para la comercialización de equipos terminales móviles se deberá contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado. Durante la ejecución de la actividad económica deberá cumplirse con los siguientes requisitos: 1. Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva. 2. Cumplir con los horarios establecidos para la actividad económica desarrollada. 3. Las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de Policía. 4. El objeto registrado en la matrícula mercantil y no desarrollar otra actividad diferente. (...) PARÁGRAFO 1º. Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas. PARÁGRAFO 2º. Ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo de actividades económicas salvo lo previsto en la ley.”

⁴⁶ Páginas 31 a 33 de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020, “1. Proyecto 318-20 comercialización animales vivos firmada”

⁴⁷ Inicialmente se tramitó como Proyecto de Acuerdo 182 de 2020, pero mediante oficio 2020IE13040 del 28 de octubre de 2020, proveniente de la Secretaría General del Concejo, fue i) acumulado por unidad de materia con el Proyecto de Acuerdo 223 de 2020, ii) renumerados como Proyectos de Acuerdo 318 de 2020 “Por el cual se prohíbe la comercialización de animales vivos en las plazas de mercado, se definen las condiciones de su comercialización en establecimientos de comercio en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” y 319 de 2020 “Por el cual se modifican los Acuerdos Distritales 79 de 2003 y 509 de 2012, se establecen prohibiciones de reproducción, cría, comercialización y tenencia de algunos animales en la ciudad de Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones”, respectivamente, y iii) se designó como ponentes a los Concejales marco Fidel Acosta Rico y Yefer Yesid Vega Bobadilla. Se adjunta como prueba en archivo PDF denominado “DESIGNACIÓN PONENTES PA 318 Y 319-20 ACUMULS GOBIERNO”

⁴⁸ La ponencia positiva conjunta de los Proyectos de Acuerdo 182 y 223 de 2020, iniciativas que fueron renumeradas para continuar su trámite como Proyectos de Acuerdo 318 y 319 de 2020, respectivamente, se adjuntan como prueba mediante archivo PDF denominado “Ponencia Positiva con Modificaciones PA 182-223 de 2020_Firmado”

⁴⁹ Referencia.: expediente D-8270, Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2º del artículo 13 de la Ley 1101 de 2006 “por la cual se modifica la Ley 300 de 1996- Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones” y el literal g) del artículo 71 de la Ley 300 de 1996 “por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

indica que la ley delimitará el alcance de la libertad económica “cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. Con base en esta disposición de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha concluido que las libertades económicas **son reconocidas a los particulares por motivos de interés público**. Por esta razón, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha aclarado que las libertades económicas no son en sí mismas derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta que estas libertades no son absolutas y que el Estado tiene la obligación de intervenir en la economía para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad, la Corte ha precisado que **las libertades económicas pueden ser limitadas.**”

Igualmente, para destacar los límites que le impone el bienestar social al derecho de la libertad de empresa, la referida exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020 (Acuerdo 801 de 2021), trae a colación la sentencia C-486 de 2009⁵⁰, en cuanto señaló:

“5.2. En virtud de la consagración constitucional de la actividad económica y la iniciativa privada (Art. 333 CP), en el sentido de que son libres dentro de los límites del bien común, la Corte ha definido la libertad económica como la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio. Además, ha señalado que la libertad económica comprende los conceptos de libertad de empresa y libertad de competencia.”^[21]

A su vez la libertad de empresa, ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional como “aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vista a la obtención de un beneficio o ganancia. El término empresa en este contexto parece por lo tanto cubrir dos aspectos, el inicial –la iniciativa o empresa como manifestación de la capacidad de emprender y acometer- y el instrumental –a través de una organización económica típica-, con abstracción de la forma jurídica (individual o societaria) y del estatuto jurídico patrimonial y laboral.

(...)

*Así las cosas, el **Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común.** En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc., pero en principio y a título de ejemplo no podría en desarrollo de su potestad de intervención interferir en el ámbito privado de las empresas, es decir, en su manejo interno, en las técnicas que se deben utilizar en la producción de los bienes y servicios, en los métodos de gestión, pues ello atentaría contra la libertad de empresa y de iniciativa privada; pero sí puede, desde luego, proteger los intereses sociales de los trabajadores, las necesidades colectivas del mercado, el derecho de los consumidores y*

⁵⁰ Referencia: expediente D-7589. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 de la Ley 1124 de 2007. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa

usuarios, etc. De ahí que se haya dicho que "la autonomía de la voluntad y por tanto de empresa ya no se proyecta sobre el mercado con la absoluta disponibilidad y soberanía de antaño, sus limitaciones de derecho público o privado forman parte ya del patrimonio irreversible de la cultura jurídica contemporánea. Y, en tal sentido, no puede interpretarse que el mandato constitucional de la libertad de empresa comporta el desmantelamiento integral de todas esas restricciones y limitaciones." (Resaltado y subrayado extra texto)

Ahora bien, punto central para la expedición de Acuerdo 801 de 2021, lo constituyó la correlativa función social que apareja la discrecionalidad para el emprendimiento y actividad económica, conforme lo prevén el comentado artículo 333 de la Constitución, con especial observancia de la normatividad que regula la preservación y conservación del medio ambiente, concepto este que comprende los conceptos de flora y especies animales (fauna), motivo por el cual la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020 (Acuerdo 801 de 2021) objeto de análisis, hizo referencia a otro aparte de la precitada sentencia C-486 de 2009, en el cual la Corte Constitucional advierte que:

"En efecto, a pesar de que el ordenamiento constitucional vigente consagra un modelo económico que garantiza un amplio espacio de libertad para la actividad económica y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común, la empresa, como base del desarrollo, se encuentra sujeta a una función social que implica obligaciones (artículos 84 y 333 CP.). Es decir, recae sobre los particulares una especial responsabilidad en la preservación y protección del medio ambiente, cuando quiera que con el ejercicio de la libertad de empresa se puede atentar contra su equilibrio.

En este sentido, la Corte ha sido enfática en señalar que la realización de la actividad económica debe sujetarse a las normas ambientales vigentes, con el fin de mantener un medio ambiente sano a través de un desarrollo económico sostenible, y con el control de las autoridades ambientales:

"Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación."

Es por lo anterior que para fundamentar la pertinencia y legalidad del Acuerdo 801 de 2021, y contextualizarlo desde el ámbito constitucional de protección de los derechos de los animales, como límite cierto para la explotación económica, la pluricitada exposición de motivos de esa norma acude a la cita de la sentencia C-283 de 2014⁵¹, en cuanto analizó la exequibilidad de la Ley 1638 de 2013⁵², y señaló:

"(...) La ley demandada no pretende desconocer una profesión u oficio, sino erradicar toda presencia de los animales silvestres en los circos por los efectos nocivos que acarrea para

⁵¹ Referencia: expediente D-9776. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1638 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio

⁵² "Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes."

la vida animal. El libre desarrollo de la personalidad se ve limitado por el orden jurídico y el deber de la sociedad de garantizar la protección del medio ambiente, así como el acceso a una cultura que eduque y dignifique los valores de los demás seres. Adicionalmente, la libertad económica y la libre iniciativa privada implican responsabilidades, las cuales se encuentra limitadas por el interés común.”

Y se enfatiza como antecedente y sustento jurisprudencial de la norma acusada, otro aparte del mismo pronunciamiento en referencia a la finalidad constitucionalmente válida de garantizar la protección de los derechos de todo tipo de animales silvestres, en cuanto tales individuos son elemento estructurante y esencial del medio ambiente (salvaguarda que debe entenderse extendida a aquellas especies vivas, incluso consideradas ornamentales o de simple compañía, que venían comercializándose en plazas de mercado y vías pública de la capital), en cuanto precisó lo siguiente:

“8.8. En suma, la Corte puede determinar la existencia de un fin constitucionalmente válido en la ley demandada (art. 1º), al propender por la protección de los animales silvestres en la garantía de la preservación del medio ambiente (deberes constitucionales). Los medios empleados resultan adecuados a la protección reforzada a los animales en cuanto integrante de la fauna del Estado colombiano. Igualmente son necesarios para garantizar la protección real de los animales silvestres contra todo acto de maltrato. Siempre podrá exigirse de los seres humanos un actuar conforme a parámetros dignos y, en este sentido, coherente con su condición de ser moral. Ello hace proporcional la medida legislativa adoptada en la consecución de los objetivos constitucionales.”

3.3. El Acuerdo 801 de 2021- Marco normativo

La esencia y propósito nuclear del Acuerdo 801 de 2021, contemplado por el artículo 1º, que no es otro diferente a la proscripción de la comercialización de animales vivos en plazas de mercado y vías públicas, buscando garantizar los derechos de todas las especies, con la clara intención de priorizar condiciones de explotación económica que se adecuen a las normas nacionales y distritales vigentes sobre salud pública y adopción de protocolos mínimos sanitarios y de bioseguridad, queda evidenciada en la siguiente consideración de la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo 318 de 2020 (Acuerdo 801 de 2021):

“Así, el presente Proyecto de Acuerdo propone regular las condiciones de comercialización de animales vivos, sin prohibirlos, para la gran mayoría de los escenarios en los cuales se realizan este tipo de actividades económicas lícitas. Dichas regulaciones tienen por objeto garantizar el bienestar de los animales –que hacen parte del patrimonio ecológico– y preservar la salud pública –de forma que se le garantice a la población el derecho fundamental a la salud–. Por otro lado, la actividad económica se limita solamente en aquellos casos autorizados por la Ley en los cuales el riesgo a la salud pública es muy alto, por ejemplo, en lugares donde se venden alimentos, como las plazas de mercado.”⁵³

Como parte del marco normativo del Acuerdo 801 de 2021, conviene destacar que, dentro de las formalidades concomitantes al ejercicio de la actividad comercial, se encuentran las relacionadas con el cumplimiento de las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales previstas, las cuales podrán ser verificados por las autoridades de policía, sin que sea posible exigir requisitos adicionales a los que establezca la ley, como lo prevé el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, que se transcribe:

⁵³ Página 35 del archivo PDF denominado “Proyecto 318-20 comercialización animales vivos firmada”

“ARTÍCULO 87. Requisitos para cumplir actividades económicas. Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos:

(...)

Durante la ejecución de la actividad económica deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

3.. *Las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de Policía*

(...)

PARÁGRAFO 1º. *Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas.*

PARÁGRAFO 2º. *Ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo de actividades económicas salvo lo previsto en la ley.”*

Del contenido de dicha norma es posible inferir que el ejercicio de cualquier actividad comercial, dentro de la cual se incluye la comercialización de animales vivos mediante venta o entrega en adopción, por supuesto, aplicable al caso de la explotación de peces vivos ornamentales, si bien tiene el carácter de iniciativa privada que puede ser libremente ejercida por los particulares, esta sometida al cumplimiento de requisitos para su desarrollo, que buscan garantizar la licitud de su objeto y la información que sobre su desarrollo debe suministrarse a las autoridades, pero además, según ya se expuso, su ejecución debe garantizar la protección del bien común y la tutela de los intereses generales de la comunidad mediante el cumplimiento de las medidas sanitarias y ambientales que adopten las autoridades designadas para ese efecto.

Dentro del contexto normativo vigente en materia sanitaria que fue tenido en cuenta al momento de expedir el Acuerdo 801 de 2021, debe acudirse a la Ley 9 de 1979, “*Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.*”, habida cuenta que el artículo 1º del precepto establece que el objeto de esa regulación legal consiste, entre otras materias, en dictar medidas para la protección de medio ambiente en asuntos como la preservación, restauración y mejoramiento de las condiciones sanitarias que inciden en la salud humana. Incluso, el artículo 4º del acuerdo demandado hace expresa referencia al parágrafo del artículo 265 de la aludida ley, al imponer la prohibición de comercializar animales vivos en plazas de mercado.

Por su parte, la Ley 13 de 1990 o estatuto de pesca buscó regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido. Es así como el parágrafo del artículo 13 de la norma, determina las funciones del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura –INPA- (hoy Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –AUNAP-) en los temas atinentes a la administración, fomento y control de la actividad pesquera y acuícola, expedición de las normas para su ejercicio y establecimiento de los trámites y requisitos para el otorgamiento de autorizaciones y permisos para la investigación, procesamiento y

comercialización, entre otros procesos, de recursos pesqueros, así como para el ejercicio de la acuicultura, y precisa que tales atribuciones deben cumplirse en coordinación con las autoridades encargadas de salvaguardar los recursos renovables y el medio ambiente.

En los siguientes términos lo señala la norma en cita:

“ARTÍCULO 13. El INPA cumplirá las siguientes funciones:

(...)

5) Administrar, fomentar y controlar la actividad pesquera y acuícola, expedir las normas para su ejercicio y establecer los trámites y requisitos para el otorgamiento de autorizaciones, permisos, patentes, concesiones y salvoconductos.

6) Otorgar autorizaciones, permisos, patentes, concesiones y salvoconductos para la investigación, extracción, procesamiento y comercialización de los recursos pesqueros, así como para el ejercicio de la acuicultura.

(...)

Parágrafo. Las funciones de que tratan los numerales 5, 6, 7, 8, 13 y 15 del presente artículo, se ejercerán en coordinación con las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y el medio ambiente.”

(Resaltado fuera de texto)

Obsérvese que la norma señala en forma expresa que la regulación normativa a cargo de la autoridad pesquera, tanto para el ejercicio de la actividad como para el otorgamiento de permisos, resulta compatible con el ejercicio de las competencias atribuidas a otros órganos y entidades administrativas para el manejo, administración y defensa de los recursos naturales y el medio ambiente, concepto este último que incorpora la protección de la fauna y especies animales ornamentales, domésticas o de compañía.

La legalidad que implica el ejercicio armónico y articulado de funciones de distintas autoridades administrativas en esta materia, la ratifica el artículo 42 del Decreto Reglamentario 2256 de 1991, invocado por los actores como disposición presuntamente violada por el Acuerdo 801 de 2021, que se transcribe a continuación:

“ARTICULO 42. Las personas que comercialicen ejemplares vivos de especies pesqueras, requieren el permiso de comercialización previsto en los artículos 85 y siguientes del presente Decreto. Los que comercialicen otros productos pesqueros al por mayor, deberán inscribirse ante el INPA.

En todo caso, la comercialización de producto pesqueros está sujeta a las disposiciones sanitarias que regulan la materia.” (Resaltado fuera de texto)

La norma establece que los comerciantes de ejemplares vivos de especies pesqueras, categoría que incluye a los peces ornamentales, deben contar con el permiso de comercialización que otorgue la autoridad pesquera y acuícola (hoy AUNAP) y demás requisitos que establezca la entidad, pero deja claro que además de la autorización que expide ese organismo, el ejercicio de la actividad de explotación comercial de productos pesqueros esta sujeta a las normas sanitarias que se expidan.

Lo dicho desvirtúa la pretendida violación de estas normas, alegada en la demanda, porque una vez esclarecida la competencia del Concejo de Bogotá para emitir las disposiciones necesarias para la protección del patrimonio ecológico y el medio ambiente, en ejercicio de facultades que le son propias y con aplicación de los principios de concurrencia, colaboración armónica y rigor subsidiario en materia de regulación ambiental, el parágrafo del artículo 13 de la Ley 13 de 1990 y el último inciso del artículo 42 del Decreto 2256 de 1991, permiten inferir que la corporación contaba con habilitación legal para proferir el Acuerdo 801 de 2021, no sólo en punto a prohibir la venta y entrega en adopción de animales vivos en plazas de mercado y vías públicas, y delinear las condiciones mínimas para que el desarrollo de esa actividad resulte acorde con la legislación sobre derechos de los animales, sino para ordenar a las autoridades sanitaria, ambiental y de protección animal del Distrito Capital, la implementación de los instrumentos y protocolos a partir de dichas directrices básicas, que deberán cumplir los establecimientos debidamente autorizados (fuera de las instalaciones de las plazas de mercado) para este tipo de operación.

3.4. Propósitos y justificación del Acuerdo 801 de 2021

Recuérdese en este punto que el objetivo fundamental del acuerdo no es la prohibición de una actividad económica, como equivocadamente lo plantean los actores, pues lo que busca es garantizar la protección, cuidado y defensa de los derechos de todos los animales que vienen siendo objeto de conductas que atentan contra su bienestar, salud y condiciones mínimas de mantenimiento en plazas de mercado, mediante la implementación de protocolos mínimos para el ejercicio de la comercialización de estos individuos en establecimientos autorizados, articulado además con la protección de la salud pública.

En efecto, el Acuerdo 801 de 2021, no tiene como propósito limitar en forma generalizada, esto es, extensiva a la totalidad de la ciudad de Bogotá, la actividad comercial de peces ornamentales, porque su finalidad, claramente demarcada en el título de la norma y ratificada por el tenor literal de sus disposiciones, consiste en prohibir que esta operación se desarrolle en las plazas de mercado, cuya vocación principal es la comercialización de alimentos, como ya se indicó, con el fin de garantizar, por un lado, la protección y el bienestar de los animales, y de otro, la salud pública, debido al riesgo de contaminación cruzada de origen animal que existe en estos lugares.

El Concejo de Bogotá, ejerciendo las atribuciones constitucionales y legales en esa materia, a las cuales se ha hecho referencia a lo largo de este escrito, contaba con plenas facultades para expedir el Acuerdo 801 de 2021, atendiendo los siguientes propósitos:

- Hacer efectiva la salvaguarda y defensa del medio ambiente, puntualmente de los derechos legalmente reconocidos a todas las especies vivas objeto de comercialización, buscando detener cualquier forma de maltrato, degradación, abuso, y en general, conductas que atenten contra las condiciones de salud, sanitarias, de adecuada alimentación y tenencia responsable que pudieran presentarse en lugares que se dedican a la venta de individuos vivos, como las plazas de mercado y vías públicas, sin contar con condiciones mínimas para asegurar el bienestar de estos seres sintientes;
- Armonizar la garantía de los derechos de los animales, con el cumplimiento de medidas sanitarias y protocolos de bioseguridad en la explotación económica autorizada, en aras de priorizar junto con las medidas a favor de la fauna, condiciones óptimas de salud para los agentes (comerciantes, trabajadores, usuarios) que llevan a cabo la actividad de comercialización, y para la comunidad en general.

Con esos propósitos, el cabildo distrital, en ejercicio de sus facultades, actuado de manera armónica, coordinada y subordinada al marco legal regulatorio de la actividad comercial sobre animales vivos, tal como el existente para las actividades de venta de peces ornamentales vivos, y dando aplicación al principio del rigor subsidiario en materia de regulación ambiental, expidió el Acuerdo 801 de 2021, prohibiendo con el artículo 1º esa operación en plazas de mercado y vías públicas, teniendo en cuenta que en dichos lugares no resulta factible garantizar condiciones y protocolos para el adecuado manejo, tenencia y entrega de los individuos que se venden o dan en adopción.

Como sustento fáctico de esa determinación, la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2021, que se unificó por unidad de materia al proyecto 319 de 2020, para finalmente convertirse en el Acuerdo 801 de 2021, a la cual se ha venido haciendo referencia en este escrito, desarrolló un acápite denominado “SITUACIÓN ACTUAL DEL COMERCIO DE ANIMALES VIVOS EN EL DISTRITO CAPITAL”, en el cual se presenta una caracterización del sector basándose en distintos estudios e informes sobre el tema. Se efectuaron consideraciones como las siguientes:

“Según la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en 2019 se registraron en Bogotá 2.182 establecimientos de comercio bajo el código CIIU 4759, relacionado con el comercio al por menor de animales domésticos y alimentos concentrados, así como accesorios y suministros para animales de compañía. Ese mismo año, había en la ciudad 308 establecimientos de comercio registrados bajo el código CIIU 9609, relacionado con los servicios de cuidado de animales domésticos.

(...)

Por otra parte, la “Encuesta sobre tenencia de mascotas y comercio de bienes y servicios para mascotas” del Observatorio de Desarrollo Económico muestra que “el 38% de los encuestados se dedican a la venta de alimentos para mascotas como su principal actividad comercial, seguidos de la prestación de servicios veterinarios con un 24%, después con un 18% están los negocios dedicados a la venta de accesorios para mascotas y un 20% se dedica a otras actividades relacionadas con las mascotas como son la venta de animales, guardería, adiestramiento, aseo y belleza entre otras”. Además, la encuesta indica que “...en un 85% estos negocios son únicos, es decir que no presentan sucursales”.

Los establecimientos que comercializan animales vivos no lo hacen como única actividad comercial. Por lo menos una cuarta parte ofrece servicios de guardería, mientras que otras son clínicas veterinarias, realizan peluquería canina y felina y, en menor medida, venden accesorios, alimentos o tienen servicio de paseo de perros. Otros son criadores de animales.

En una muestra tomada de 86 establecimientos que comercializan animales vivos, 53 de ellos tienen entre 1 y 8 años de creados, lo que corresponde con el crecimiento del mercado de productos y servicios para animales de compañía; 12 tienen entre 10 y 14 años, 11 tienen entre 11 y 19 años, siete de 20 a 29 años y siete más de 30 años; solo algunos pocos establecimientos tienen 40 años o más de creados. Con el crecimiento del mercado de productos relacionados con animales de compañía, es posible prever un crecimiento de la venta de animales, lo que requiere mayor regulación y control para garantizar el bienestar de los mismos.”⁵⁴

⁵⁴ Páginas 1 a 3 de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020

Lo expuesto en la aludida exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020 (Acuerdo 801 de 2021) pone de presente el importante crecimiento en la ciudad de Bogotá D.C., de establecimientos dedicados a la comercialización de animales vivos y actividades relacionadas con su tenencia, crianza y cuidado, situación que le otorga relevancia a la necesidad de expedir, desde el ámbito propio de las competencias del Cabildo Distrital, disposiciones regulatorias para la protección de la fauna, elemento integrador del medio ambiente, pero que además, garanticen la salud pública de la comunidad, función que resulta inherente a la actuación administrativa estatal y territorial.

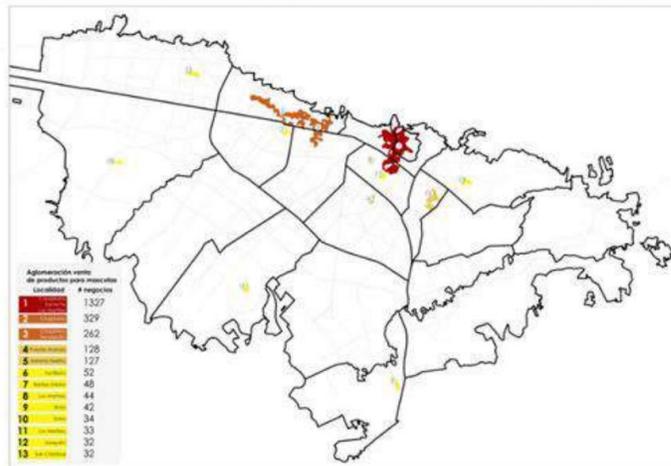
Se referenció en el documento justificativo del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020 (Acuerdo 801 de 2021), un aparte destinado a indicar cuál es la distribución y ubicación actual de los establecimientos que comercializan animales en Bogotá, de acuerdo con las localidades existentes, y al respecto se indicó⁵⁵:

“Según el Observatorio de Desarrollo Económico del Distrito Capital, los establecimientos que se dedican a la comercialización de animales se concentran en el centro de la ciudad y en el borde de la Avenida Caracas, sobre la calle 53 hacia el norte –en las localidades de Teusaquillo y Chapinero–.

Además, también hay un número importante de establecimientos en localidades como Engativá, Kennedy, Fontibón, Suba y en menor medida, en Puente Aranda, Antonio Nariño, Barrios Unidos, Bosa, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Usaquén, Usme y Tunjuelito. En su mayoría, estos establecimientos se dedican a la venta de gatos, perros, peces, aves ornamentales, conejos y hámsters, principalmente.

La siguiente imagen muestra la concentración de establecimientos de comercio dedicados a la comercialización de animales de compañía, según el análisis realizado por el Observatorio de Desarrollo Económico.

Concentración de comercios por localidades. CIU 4759 – CIU 9609



Fuente. Estudio SDDE, elaboración Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, con base en registros CCB

⁵⁵ Páginas 3 y 4 de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020

El documento deja en evidencia que uno de los puntos con mayor concentración de este tipo de actividad es el ubicado sobre el corredor de la Avenida Caracas, entre calles 52 y 63, en establecimientos que combinan la actividad de venta de animales vivos, tales como peces ornamentales, con la comercialización de accesorios y alimentos.

Queda claro que la iniciativa se sustentó en un trabajo previo de campo consistente en realizar visitas a distintos puntos de comercialización de especies vivas, que permitieron evidenciar las precarias condiciones de tenencia, custodia, mantenimiento y alimentación que sufren los animales objeto de explotación, e incluso se documentan distintas quejas e inconformidades que los ciudadanos pusieron en conocimiento de las autoridades a través de redes sociales, con ocasión de la presuntas irregularidades en las condiciones de salud y estadía de los individuos vivos que posteriormente se entregan en venta.

En lo referente al punto específico de regulación del acuerdo demandando, esto es, la restricción de comercialización de animales vivos en plazas de mercado y vías públicas, la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020 (Acuerdo 801 de 2021) presenta el siguiente panorama actual, caracterización del sector, recogido de la información previamente suministrada por el Instituto Distrital para la Economía Social –IPES-:

“La situación de los animales vivos que son comercializados en las plazas de mercado de la ciudad no es más alentadora. De acuerdo con el Instituto para la Economía Social (IPES), para el 7 de febrero de 2020, había en Bogotá 71 locales dedicados a la comercialización de animales vivos en las plazas de mercado que esa entidad administra, distribuidos de la siguiente manera:

Plaza de mercado	Nº de locales dedicados al comercio de animales vivos
Carlos E. Restrepo	56
Trinidad Galán	3
Siete de Agosto	3
Veinte de Julio	7
Kennedy	2

Según información proporcionada por el IPES, en las plazas de mercado distritales, que se encuentran bajo su administración, se tiene conocimiento de la venta de las siguientes especies:

- ❖ Peces (ornamentales, exóticos y rayas);
- ❖ Aves ornamentales;
- ❖ Aves exóticas;
- ❖ Aves de granja (palomas, pollos, gallinas, pavos reales, gallinetas, piscas);
- ❖ Colibríes;
- ❖ Patos;
- ❖ Loros;

- ❖ Codornices;
- ❖ Cangrejos;
- ❖ Tortugas;
- ❖ Serpientes;
- ❖ Gatos;
- ❖ Perros;
- ❖ Hámsteres;
- ❖ Curfés;
- ❖ Ratonés;
- ❖ Conejos;
- ❖ Cerdos;
- ❖ Cabras;
- ❖ Gansos;

En lo relacionado con el número de animales que se comercializan en las plazas de mercado y las especies a las que pertenecen, en comunicación reciente el IPES ha manifestado que no tiene cifras del número de animales por especie que son comercializados, pues a la fecha no se les ha requerido tal información.

Sin embargo, se tiene conocimiento de un informe de visitas de verificación y recolección de datos que realizó el IPES entre los años 2009 y 2010, en 7 plazas de mercado de la ciudad. Dentro de los resultados de este ejercicio, vale la pena destacar la siguiente información.”⁵⁶

De manera detallada, la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020 (Acuerdo 801 de 2021) recoge la información general de caracterización de las actividades de venta animales vivos en las plazas de mercado ubicadas en los barrios: Siete de Agosto, Doce de Octubre, Trinidad Galán, Las Ferias, Kennedy, Veinte de Julio y Restrepo.

El trabajo de campo que documenta la memoria justificativa del Acuerdo demandado, tristemente se ponen en evidencia las siguientes conclusiones fruto de una visita *in situ* a los establecimientos de comercio dedicados a esta actividad en la Plaza del Barrio Restrepo, que claro está, podría replicarse a los demás centros mayoristas referenciados:

“❖ Hallazgos de la visita: esta es la plaza que presenta mayores problemas en relación con el comercio de animales vivos y que por tanto requiere mayor atención por parte del IPES y demás entidades que regulan este comercio como son las Secretarías Distritales de Ambiente, Salud y Gobierno. Las problemáticas presentadas son diversas y complejas pues afectan el bienestar de los animales, el medio ambiente, el ingreso económico de los comerciantes y su convivencia.

De manera general, la problemática más grave se presenta en la venta de perros y gatos, que mayormente son mantenidos sin tener consideración por sus cuidados básicos y esenciales tales como hidratación, alimentación y aseo constante. Las jaulas donde se ubican están deterioradas, oxidadas y no satisfacen las necesidades de espacio de los individuos; estos se encuentran sin vacunar, sin desparasitar, lo cual resalta el IPES como un problema de salud pública pues muchos se convierten en vectores de parásitos como

⁵⁶ Páginas 8 y 9 de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020

filarias y otros nematodos. Asimismo, son cachorros separados de sus madres en una edad inferior a la recomendada, por lo que no tienen las defensas necesarias y aumentan sus probabilidades de desarrollar enfermedades y/o morir.

Adicionalmente, en muchas ocasiones los animales son adquiridos a cualquier persona que los ofrece, sin tener en consideración su procedencia, lo que deja ver el alto tráfico y comercio indiscriminado de animales, sin ningún tipo de regulación. En las visitas se encontraron animales enjaulados con camadas completas y sin los cuidados veterinarios necesarios.

De otra parte, los animales no son vendidos en plazos adecuados para su bienestar, lo que implica que pasan incluso más de un mes enjaulados sin poder movilizarse, generando no solo problemas físicos (malformaciones y debilidad), sino psicológicos tales como estereotipias y automutilaciones.

En lo que respecta a las condiciones de aseo, dado que a las jaulas se les hace aseo una sola vez al día, los animales suelen permanecer rodeados de sus heces, generando riesgo para su salud, los vendedores y los compradores.

Adicionalmente, se evidencian situaciones de maltrato animal en la manipulación de los animales, generando traumatismos físicos y de nuevo, psicológicos por el estrés al que son sometidos. Se encontraron animales muertos en los mismos espacios que los vivos, y se conoció por relatos de otros comerciantes de la plaza que los animales enfermos se arrojan a la basura aún estando vivos.

Finalmente, los animales pasan largos períodos sin alimentación, dado que entre el momento de cierre de las plazas y de apertura al día siguiente, transcurren aproximadamente entre 14 y 15 horas sin alimento, agua fresca ni entorno salubre. Las deplorables condiciones en que se encuentran los animales son agudizadas por las instalaciones de la plaza, pues no poseen suficiente ventilación y el piso no es lavable, lo que causa que se acumule humedad y mal olor.

De otra parte, se encontraron peces exóticos sin permiso del ICA, y alimento para los mismos sin registro del INVIMA. Asimismo, se hallaron salamandras y tortugas para su comercialización.

❖ Necesidades detectadas: los locales de esta plaza requieren mayor supervisión por parte de la administración de la plaza y de las entidades competentes tales como las Secretarías Distritales de Salud y de Ambiente, así como de la Policía Ambiental y Ecológica.

Frente a la Policía, se hace necesario que realice supervisiones periódicas en la plaza y que no se deje intimidar por los comerciantes, y que además se capacite frente a las especies que se pueden comercializar y las condiciones de venta de los animales. Adicionalmente que ejerzan su autoridad dado que en la entrada principal se venden cachorros indiscriminadamente sin que ésta ejerza control alguno.

De otra parte, la infraestructura de la plaza de mercado requiere una mejora urgente pues sus instalaciones son antiguas, facilitando que se acumulen malos olores dado que no posee estándares mínimos de construcción, de modo que los pisos y los desagües facilitan

la acumulación de malos olores, a lo cual se suma el desaseo de los comerciantes. Incluso, hay algunos locales que no cuentan con servicio de agua potable y deben recurrir a vecinos para suplir este servicio."⁵⁷

Patentes resultan los hallazgos y conclusiones de la visita que, como antecedente en terreno, precedió la expedición del Acuerdo 801 de 2021, pues dejan en claro la contundente afectación del medio ambiente en el componente de la fauna, producto de las pésimas condiciones de tenencia, cuidado, bienestar, estado de salud y entrega, que caracterizan la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, y en general, en los establecimientos dedicados a esta actividad.

Este tipo de hallazgos permiten registrar conductas de maltrato y abuso de estos seres sintientes, que lindan en la comisión de delitos, como el tráfico indiscriminado e ilegal de especies, al que se alude en el documento, o la deplorable práctica de abandono de animales en estado de indefensión y enfermedad, que no sólo conducen a malformaciones, estrés, enfermedades y muerte de los individuos vivos que se explotan, ante la falta de cuidados básicos de alimentación, espacio mínimo vital de desplazamiento que les permita la manifestación de su comportamiento natural, aireación, y condiciones de entrega, sino que incluso ponen en riesgo la salud pública de toda la comunidad, ante la falta de procedimientos veterinarios esenciales para el adecuado manejo, por ejemplo, de mascotas o animales de compañía, tales como la vacunación, desparasitación, o el proceso recurrente de limpieza de jaulas o contenedores, que los transforman en vectores de contagio de enfermedades y parásitos.

Obsérvese como el documento justificativo del Proyecto de Acuerdo 801 de 2021, deja claramente establecido que las plazas de mercado del Distrito Capital no son las instalaciones adecuadas para comercializar animales vivos, no sólo por su vocación como lugar de abastecimiento de productos básicos de consumo, sino porque en general, no cuentan con los espacios propios y necesarios para esa actividad y, por el contrario, los sitios en que se adelantan estas prácticas, promueven condiciones de insalubridad tanto para las especies e individuos que se expenden como para los comerciantes y usuarios de los servicios que allí se prestan.

Dentro del contexto planteado, el artículo 1º del Acuerdo 801 de 2021, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 1.- OBJETO. El presente Acuerdo tiene por objeto prohibir la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, regular las condiciones en las que se pueden comercializar animales domésticos en establecimientos de comercio, desincentivar la comercialización y reproducción de animales domésticos de compañía, susceptibles de padecer enfermedades genéticas, congénitas, hereditarias y/o propias de su configuración racial, prohibir la comercialización de aves consideradas “ornamentales” en el Distrito Capital, y promover campañas de transformación cultural para la protección de la vida animal.”

Es claro que la norma busca detener el maltrato animal y todas aquellas conductas que atenten contra los derechos de estos seres sintientes en los términos de la Ley 1774 de 2016⁵⁸, en armonía con la Ley 84 de 1989⁵⁹, restringiendo su comercialización en lugares no apropiados para esta actividad comercial, como las plazas de mercado y espacios o vías públicas aledaños a aquellas, y para tal efecto el artículo 2º del acuerdo demandado establece que las Secretarías Distritales de Salud, Gobierno y el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA), deben expedir

⁵⁷ Páginas 14 a 16 de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020

⁵⁸ "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"

⁵⁹ "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia."

los protocolos sanitarios y de manejo que deberán seguir los establecimientos de comercio autorizados para la actividad.

El precepto en cita se orienta a que las entidades distritales competentes instituyan directrices y lineamientos aplicables al desarrollo de la actividad de comercialización de animales vivos en los establecimientos destinados y adecuados, que operen fuera de las plazas de mercado y estén debidamente habilitados y autorizados para ese efecto, en aspectos tales como: condiciones de los espacios físicos donde se desarrolle la comercialización de las especies vivas, estado de las jaulas o zonas de confinamiento, cubículos o peceras donde se ubiquen los individuos, requisitos y protocolos de tenencia y alimentación de los mismos atendiendo las características y requerimientos de su especie, entre otros.

En tal virtud, el artículo 2º del acto acusado dispuso que las autoridades sanitaria, ambiental y de defensa animal en el Distrito Capital, emitieran los protocolos para el ejercicio de la actividad, “...los cuales serán aplicables tanto para los establecimientos de comercio ubicados en locales permanentes, como para las personas naturales o jurídicas que exhiban o comercialicen animales en actividades temporales, autorizadas por la entidad competente.”, precisando que en ningún caso, tales lineamientos representan autorización para ejercer la actividad en lugares prohibidos.

Esta norma materializa el principio de colaboración entre autoridades administrativas citado en precedencia como sustento del Acuerdo 801 de 2021, con el que se armoniza el ejercicio de las facultades propias del Concejo para emitir normas que propendan por la protección del patrimonio ecológico y ambiental del Distrito Capital, con las competencias de las Secretarías de Gobierno, Ambiente y el IDPYBA para expedir los protocolos sanitarios que busquen orientar las condiciones en que se desarrolla la comercialización de animales en establecimientos autorizados, en asuntos como la tenencia, custodia, verificación de condiciones de salud y entrega de los individuos.

3.5 Implementación del Acuerdo 801 de 2021 por parte del IDPYBA

De la implementación de los instrumentos y protocolos que deberán cumplir los establecimientos donde se comercialicen animales vivos, establecida en este precepto del Acuerdo 801 de 2021, da cuenta el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal IDPYBA, mediante informe del 11 de octubre de 2021⁶⁰, en los siguientes términos:

***“1.- Protocolos e instrumentos a que aluden los artículos 2 y 3 del acuerdo, que contengan las condiciones mínimas en que se pueden comercializar animales vivos en establecimientos autorizados en Bogotá.*”**

Respuesta: El Acuerdo 801 de 2021, establece en su artículo 2 la obligación por parte de la Administración Distrital de expedir Instrumentos y Protocolos que deberán cumplir los establecimientos de comercio en donde se comercializan animales vivos. Para lo cual, se otorgó un término de cuatro (4) meses.

Una vez expedido el referido Acuerdo el IDPYBA, inició el proceso técnico para la construcción de una herramienta metodológica que, permitiera entregar criterios mínimos de bienestar animal, para la ejecución de la actividad económica de venta de animales vivos en el Distrito.

⁶⁰ Remitido a la Secretaría Jurídica Distrital con radicado de salida IDPYBA 2021EE0009435, que se adjunta como prueba en la presente contestación de la demanda archivo PDF denominado “RTA IDPYBA PROTOCOLOS”

Es así, como se dio inicio al proceso técnico de construcción del documento hoy denominado "protocolo técnico de buenas prácticas en bienestar animal para la comercialización de animales domésticos de compañía en el Distrito Capital", para el desarrollo del mismo, generamos articulación con la Secretaría de Salud y la Secretaría de Gobierno, como entidades corresponsables de la obligación establecida en el Acuerdo, recibiendo de su parte los aportes, observaciones y adiciones que, consideraron necesarias en el marco de sus competencias, lo cual permitió, la vinculación de criterios de carácter general para la integralidad del referido protocolo.

Así mismo, es necesario precisar que, como Instituto realizamos una gran apuesta por establecer acuerdos sociales con el gremio al que vamos a regular, garantizando su derecho al trabajo, por lo que se recibieron sus aportes y procedimos integrándolos en el protocolo, lo que nos ha permitido tener una buena acogida de este, ya que el mismo ha enfocado sus criterios en términos de ciencia animal, lo cual, sin duda para nosotros, ha sido un logro fundamental que permitirá posicionar al Instituto, como una entidad rectora en protección y bienestar animal en el Distrito.

Como resultado del trabajo realizado, el IDPYBA, mediante Resolución 066 del 2 de junio del 2021, adoptó "el protocolo técnico de buenas prácticas en bienestar animal para la comercialización de animales domésticos de compañía en el Distrito Capital", dando así, por parte del IDPYBA, cumplimiento total y en los términos establecidos al mandato realizado por el Artículo 2º del acuerdo 801 de 2021. Es importante mencionar que el protocolo adoptado por esta entidad es un documento vivo, motivo el cual, actualmente estamos adelantado una actualización."⁶¹

El referido pronunciamiento del IDPYBA, que se adjunta como prueba documental de la presente contestación de la demanda, contiene por una parte, la Resolución 66 del 2 de junio de 2021⁶², expedida por ese organismo distrital para cumplir con lo ordenado por el artículo 2º del Acuerdo 801 de 2021, por medio del cual se adopta el protocolo técnico de buenas prácticas en bienestar animal para la comercialización de animales domésticos de compañía en el Distrito Capital, y de otra, el referido instrumento, documento que hace parte integral de la citada resolución.

El protocolo en cuestión, articulando lo previsto por el artículo 4º del Acuerdo 801 de 2021, se ocupa de establecer los lineamientos que deben tener en cuenta las personas jurídicas y naturales que de manera legal comercializan animales de compañía en el Distrito Capital, con el fin de incentivar, promover y gestionar la implementación de buenas prácticas en bienestar animal en la operación del servicio y de esta manera prevenir cualquier forma de maltrato animal.

Para ese efecto, el instrumento desarrolla como elementos básicos de estructuración del protocolo en cuestión los siguientes: objetivo, campo de aplicación, definiciones básicas para su aplicación, marco normativo, compromiso ético y moral de los propietarios, tenedores y cuidadores de animales, buenas prácticas en bienestar animal, personal encargado de la prestación del servicio de comercialización de animales, sanidad animal, requerimientos y necesidades por especies, manejo y cuidado de animales, bioseguridad, registros y documentos necesarios para la operación e instalaciones adecuadas.

Dichos instrumentos debieron adoptarse siguiendo las siguientes condiciones mínimas que fija el artículo 3 del Acuerdo 801 de 2021:

⁶¹ Páginas 1 y 2 del oficio de salida del IDPYBA 2021EE0009435

⁶² Por la cual se establece el protocolo técnico de buenas prácticas en bienestar animal para la comercialización de animales domésticos de compañía en el distrito capital

“ARTÍCULO 3.- CONDICIONES MÍNIMAS. Los protocolos e instrumentos que se expidan en atención a lo establecido en el presente Acuerdo, incluirán disposiciones que contemplen, como mínimo los siguientes aspectos, sin perjuicio de otros complementarios que pueda determinar la autoridad competente:

1. Condiciones de los espacios físicos destinados a la comercialización de animales, en términos de: área mínima requerida, aireación, luminosidad, temperatura, tránsito de personas, ruidos, olores e identificación exterior.

2. Condiciones de las jaulas, cubículos o peceras, en términos de: materiales, dimensiones mínimas, condiciones de aireación, luminosidad y temperatura, ubicación de alimentos y de agua, manejo de excretas.

3. Condiciones de tenencia de los animales según cada especie, en términos de: edad mínima, sexo, condiciones higiénico-sanitarias y de bienestar, enriquecimiento ambiental, condiciones de socialización, número máximo de animales dentro de cada jaula, cubículo o pecera, calidad y frecuencia de alimentación e hidratación y disponibilidad de atención médico veterinaria.

4. Condiciones para la entrega de los animales, en términos de: salud física y emocional, vacunación, desparasitación, identificación, esterilización y constancia de origen del animal. Asimismo, en cuanto a la información que el comerciante le deberá suministrar al comprador sobre las características y necesidades del animal entregado.

5. Condiciones del personal encargado del manejo de los animales, en términos de: formación o capacitación, experiencia previa en el manejo de animales y condiciones de higiene y limpieza del personal.

6. Condiciones de almacenamiento y exhibición de alimento de consumo animal para la venta.”

Como se advierte, el artículo 3 de la norma fija las condiciones mínimas que debe desarrollar el referido protocolo, sin perjuicio de que los establecimientos de comercio que desarrollen la actividad acrediten los demás requisitos legales para su ejercicio, en tanto que el artículo 4 contempla el momento a partir del cual se prohíbe mantener, comercializar, o dar en adopción animales vivos en las plazas de mercado ubicadas en Bogotá, disponiendo en todo caso, el artículo 5, la promoción, formulación e implementación por parte del Distrito, de alternativas de sustitución económica a las que puedan acogerse las personas que ejercen este tipo de comercio.

En torno a este último asunto, resulta conveniente destacar que el Acuerdo 801 de 2021, se expidió en concordancia con lo establecido en el Programa 25 y la Meta 120 del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2023, adoptado mediante Acuerdo 761 de 2020⁶³, motivo por el cual la norma acusada señala que la Administración Distrital deberá formular e implementar alternativas de sustitución económica para aquellas personas que comercialicen animales vivos en las plazas de mercado, con lo cual no sólo se enfoca en la erradicación de esa práctica en lugares con vocación para la distribución de alimentos, que por tal razón, no cuentan con los espacios ni las medidas que garanticen los derechos de los animales, sino que además le otorga a quienes venían

⁶³ “Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”

ejerciendo esa actividad la posibilidad de optar por continuar en operación en establecimientos por fuera de las plazas de mercado, debidamente autorizados, adecuados y sujetos a los protocolos de funcionamiento, o acogerse al mecanismo de sustitución de su emprendimiento, conforme se precisará más adelante.

De manera que contrario al argumento que emplea la parte actora, el Acuerdo 801 de 2021 no impide que los comerciantes de animales vivos en plazas de mercado ejerzan su actividad económica en otra locación que cumpla con la reglamentación que expida la Administración Distrital, además de aquellos requisitos exigidos por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) para el caso de quienes comercializan peces ornamentales, y en tal sentido, tampoco impone discriminación alguna entre los comerciantes de las distintas especies de animales vivos, por lo que aquellos que se dediquen a la venta de peces ornamentales también podrán acogerse a las alternativas de sustitución económica que ofrezca la Administración Distrital, labor que viene adelantándose desde 2017, por parte del Instituto Para la Economía Social (IPES).

3.6 Leyes de protección animal

Para los actores, las condiciones mínimas que establece al artículo 3º del acto acusado se equiparan a una reglamentación de la actividad comercial de animales vivos, en relación con las especies de peces ornamentales, conclusión que no corresponde al contenido y alcance de la disposición, porque lo cierto es que los criterios mínimos allí plasmados constituyen la expresión concreta de las garantías de dignidad, trato responsable y concordante con las características de las especies, bienestar y proscripción de maltratos o tratos crueles que las Leyes 84 de 1989 y 1774 de 2016 consagraron a favor de los animales.

Recuérdese en este sentido que el propósito de la Ley 84 de 1989, de acuerdo con lo previsto en su artículo 1⁶⁴, consistió en promover la protección animal en todo el territorio nacional contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre, para lo cual el artículo 2 *ídem* propuso los siguientes objetivos perseguidos con su implementación:

“Artículo 2. Las disposiciones de la presente Ley, tienen por objeto:

- a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales;
- b) Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia;
- c) Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales;
- d) Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales;
- e) Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.”

Pero además, el artículo 5º de la Ley 84 de 1989 contempla como deberes que deben asumir los propietarios y tenedores de animales:

“Artículo 5. Además de lo dispuesto en el Artículo anterior, son también deberes del propietario, tenedor o poseedor de un animal, entre otros:

⁶⁴ “Artículo 1. A partir de la promulgación de la presente Ley, los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre. **Parágrafo:** La expresión “animal” utilizada genéricamente en este Estatuto, comprende los silvestres, bravíos o salvajes y los domésticos o domesticados, cualquiera sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o en cautividad.”

a) Mantener el animal en condiciones locativas apropiadas en cuanto a movilidad, luminosidad, aireación, aseo e higiene;

b) Suministrarle bebida, alimento en cantidad y calidad suficientes, así como medicinas y los cuidados necesarios para asegurar su salud, bienestar y para evitarle daño, enfermedad o muerte;

c) Suministrarle abrigo apropiado contra la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran.

Parágrafo. Cuando se trata de animales domésticos o domesticados, en cautividad o confinamiento las condiciones descritas en el presente artículo deberán ser especialmente rigurosas, de manera tal que los riesgos de daño, lesión, enfermedad o muerte sean mínimos.”

El artículo 6º de la Ley 84 de 1989, enlista conductas prohibidas por constituir crueldad o maltrato animal, de las que cabe destacar las siguientes por su vinculación con las “condiciones mínimas” prescritas en el artículo 3 del Acuerdo 801 de 2021:

“Artículo 6. El que cause daño a un animal o realice cualquiera de las conductas consideradas como crueles para con los mismos por esta Ley, será sancionado con la pena prevista para cada caso.

Se presumen hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales los siguientes:

(...)

j) Toda privación de aire, luz, alimento, movimiento, espacio suficiente, abrigo, higiene o aseo, tratándose de animal cautivo, confinado, doméstico o no, que le cause daño grave o muerte;

(...)

q) Confinar uno o más animales en condiciones tales que le produzca la asfixia;”

Con el ánimo de que el Distrito Capital adoptara de manera efectiva los objetivos del estatuto animal, verificara el cumplimiento de los deberes que asumen los propietarios o tenedores de mascotas, y proscribiera conductas en el proceso de comercialización que pudieran configurar maltrato animal, sobre todo teniendo en cuenta la condición de seres sintientes que como se ha expuesto, les reconoció a las especies animales el artículo 1º de la Ley 1774 de 2016, el Concejo de Bogotá, al proferir el Acuerdo 801 de 2021, estableció las referidas “condiciones mínimas” de custodia, alimentación y protección que con arreglo a los preceptos que acaban de citarse, deben convertirse en estándares para que las autoridades sanitarias, ambientales y de protección animal adoptaran los protocolos a los que deberán ceñirse aquellos establecimientos autorizados para comercializar animales vivos, y que finalmente se establecieron mediante la citada Resolución 66 de 2021, expedida por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal IDPYBA.

Además del marco legal de protección especial y defensa de los derechos de los animales contenido en las Leyes 84 de 1989 y 1774 de 2016, para proferir el acuerdo acusado el Concejo Distrital consideró y tuvo en cuenta otras disposiciones legales dentro de las que cabe mencionar

la Ley 1955 de 2019⁶⁵, cuyo artículo 324⁶⁶ prevé la implementación, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación del Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes, de una política de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres, precepto que claramente se enmarca dentro de las medidas adoptadas por el Concejo de Bogotá con el objetivo de proscribir la venta y comercialización de animales vivos en plazas de mercado y la adopción de protocolos tenencia, cuidado y entrega responsable que deben seguir los establecimientos autorizados para ejecutar esa explotación.

Y en el ámbito distrital, el Acuerdo 801 de 2021, pretende articularse con el Decreto 242 de 2015⁶⁷, instrumento normativo que orienta el despliegue de acciones a desarrollar en pro de los animales en el Distrito Capital con el fin de mejorar las condiciones de vida de éstos, promoviendo una tenencia responsable de animales de compañía, conforme lo previsto en el artículo 5 numeral 1, que dispone:

“1. Bienestar y Protección Animal. El trato a los animales debe basarse en la ética, compasión, justicia y especial cuidado que debemos proveerles por obligación moral, en razón a que son seres vivos dotados de la capacidad de experimentar placer, dolor, sufrimiento y emociones semejantes a las del ser humano. En este sentido, el Gobierno Distrital considerará a los animales sujetos de protección especial y buscará erradicar cualquier forma de maltrato, violencia o trato degradante causado hacia ellos directa o indirectamente.”

3.7 La sentencia C-666 de 2010

El marco normativo que sustenta el Acuerdo 801 de 2021, se extendió igualmente a los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional en temas como la pertenencia e inclusión de la fauna al contenido y definición del medio ambiente, la calidad de seres sintientes de todas las especies animales y el reconocimiento de un trato digno a favor de estos individuos, en especial a través de la importante sentencia C-666 del 30 de agosto de 2010⁶⁸:

Del pronunciamiento en mención, que constituye un hito en materia de protección y defensa animal, conviene precisar que abordó el examen de constitucionalidad del artículo 7º de la Ley 84 de 1989, por lo que se destacan los siguientes apartes:

“...dentro del concepto de ambiente debe comprenderse la fauna que habita en nuestro territorio, que no sólo hará referencia a los animales que mantienen el equilibrio de ecosistemas existentes, sino a todos los animales que se encuentran en dicho territorio.

No otro puede ser el entendimiento que surja de las disposiciones constitucionales que hacen referencia al ambiente, las cuales deben leerse en armonía con las referencias existentes en los instrumentos internacionales. El resultado, se reitera, será el entender el

⁶⁵ “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

⁶⁶ “ARTÍCULO 324. POLÍTICA DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR DE ANIMALES DOMÉSTICOS Y SILVESTRES. El Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación del Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes, formulará la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, para lo cual tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley. Esta política establecerá lineamientos en materia de bienestar de animales de granja; animales en situación de calle; animales maltratados; especies silvestres objeto de tráfico ilegal; entre otros, y definirá estrategias, programas y propuestas de normatividad para la protección animal, tales como la formación en tenencia responsable; las campañas de esterilización; la creación de centros territoriales de bienestar, la rehabilitación y asistencia integral de fauna doméstica y silvestre; la sustitución progresiva de vehículos de tracción animal; y el fortalecimiento de la investigación y procesamiento de los delitos contra los animales, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal de animales.”

⁶⁷ “Por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal 2014-2038 y se dictan otras disposiciones”

⁶⁸ Expediente D-7963, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7º de la ley 84 de 1989, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto

ambiente como el contexto en el que distintos seres sintientes llevan a cabo su existencia, base conceptual que excluye cualquier visión meramente utilitarista que valore a los animales exclusivamente en cuanto recurso, es decir, como elemento de explotación por parte de los seres humanos.

En este sentido resalta la Corte que el concepto protegido como parte del ambiente es la fauna, siendo ésta “el conjunto de animales de un país o región”; la protección que se deriva de la Constitución supera la anacrónica visión de los animales como cosas animadas, para reconocer la importancia que éstos tienen dentro del entorno en que habitan las personas, no simplemente como fuentes de recursos útiles al hombre, sino en cuanto seres sintientes que forman parte del contexto en que se desarrolla la vida de los principales sujetos del ordenamiento jurídico: los seres humanos.

No otra puede ser la interpretación que se dé a las disposiciones que, como el artículo 79 de la Constitución, consagran deberes en cabeza del Estado respecto de la integridad del ambiente, sin que de esta obligación sea excluido elemento alguno de aquellos que hacen parte del concepto de ambiente como elemento complejo y como bien constitucionalmente protegido.

Este es el fundamento, como se aclarará más adelante, para que el concepto de dignidad – como elemento transversal del ordenamiento constitucional y parte axial de la concreción del concepto de persona dentro del Estado constitucional- no pueda ser ajeno a las relaciones que el ser humano mantiene con los otros seres sintientes. En otras palabras, el concepto de dignidad de las personas tiene directa y principal relación con el ambiente en que se desarrolla su existencia, y de éste hacen parte los animales. De manera que las relaciones entre personas y animales no simplemente están reguladas como un deber de protección a los recursos naturales, sino que resultan concreción y desarrollo de un concepto fundacional del ordenamiento constitucional, por lo que la libertad de configuración que tiene el legislador debe desarrollarse con base en fundamentos de dignidad humana en todas aquellas ocasiones en que decide sobre las relaciones entre seres humanos y animales; así mismo, en su juicio el juez de la constitucionalidad se debe edificar la racionalidad de su decisión sobre argumentos que tomen en cuenta el concepto de dignidad immanente y transversal a este tipo de relaciones.

Es ésta la raíz de la protección que la Constitución de 1991 incorpora respecto de los animales.

(...)

En conclusión, el sistema de protección establecido por la Constitución incorpora como elementos fundamentales:

- i. Una visión de la naturaleza, el ambiente y los seres que de él hacen parte **no** como un depósito de recursos a disposición de los seres humanos; por el contrario, una concepción integracionista que entiende a los seres humanos como un elemento más de aquellos que componen la naturaleza.*
- ii. Una base conceptual para las relaciones de los seres humanos con la naturaleza, el ambiente y los otros seres que lo integran distinta de la utilitarista, aleja de un parámetro de provecho humano e indiferente a las sensaciones de seres sintientes que también integran el ambiente.*

- iii. *En este sentido se desprende de las disposiciones constitucionales una protección reforzada al ambiente en el que viven los seres humanos que se encuentren dentro del territorio colombiano;*
- iv. *Una protección reforzada a la fauna que se halle dentro del territorio colombiano, en cuanto elemento integrante del ambiente cuya protección ordena la Constitución;*
- v. *Una protección reforzada a todos los animales en cuanto integrantes de la fauna que habita el Estado colombiano;*
- vi. *Un deber de índole constitucional para el Estado, que implica obligaciones concretas para los poderes constituidos y que, por consiguiente, no pueden apoyar, patrocinar, dirigir, ni, en general, tener una participación positiva en acciones que impliquen maltrato animal; de la misma forma, tampoco podrán asumir un papel neutro o de abstención en el desarrollo de la protección que debe brindarse a los animales;*
- vii. *Una protección a los animales que tendrá fundamento, además, en las obligaciones que conlleva la dignidad humana, la cual impide que dicha protección se desarrolle ignorando las cargas que, en cuanto seres superiores, surgen respecto de las especies inferiores, las cuales constituyen, sin duda, una obligación moral, tal y como se manifestó en los considerandos de la Carta Mundial de la Naturaleza.”*

(...)

En conclusión, las disposiciones que sirven como sustento a las regulaciones protectoras del recurso fáunico de nuestro país responden al interés de índole constitucional de conservar los distintos elementos que armónicamente integran el concepto “ambiente”, velando, de esta forma, por el bienestar y respeto de cada uno de éstos. Se reitera que este deber, que crea obligaciones respecto de la protección animal tal y como se ha sostenido por parte de la jurisprudencia desde la sentencia T-125 de 1994, no resulta fruto de decisiones aleatorias incorporadas por capricho o casualidad en el texto constitucional, sino que tiene su raíz en los conceptos constitucionales de ambiente y de dignidad humana que en este contexto resultan de la esencia del Estado social, el cual, con la solidaridad como motor de acción y parámetro de interpretación jurídica, no habría podido ser indiferente al sufrimiento que por las actividades de la especie humana pudieran causarse a seres sintientes como son los animales. En este sentido, un Estado social debe buscar, entre otros, el bienestar animal, por ser éste un elemento connatural al desarrollo del principio de solidaridad, del cual el constituyente derivó diferentes deberes que se consagran en variadas partes de la Constitución, entre ellos el artículo 8º -deber consagrado dentro de los principios fundamentales-, el inciso 2º del artículo 79 -deber consagrado en el capítulo dedicado a los derechos sociales- y el numeral 8º del artículo 95 -deber consagrado en el artículo dedicado a los deberes para las personas y los ciudadanos-.

Las concretas previsiones de las disposiciones constitucionales mencionadas ratifican la conclusión de la interpretación sistemática de la Constitución que se expresó en el primer numeral de este capítulo: un entendimiento de recurso natural –y, por consiguiente, de los animales- que rebasa una visión exclusivamente utilitarista –en cuando elementos para el aprovechamiento de los seres humanos- y que, en consecuencia, pretende superar la aproximación antropocéntrica al ordenamiento ambiental, involucrando una que asume a

los seres humanos como parte del ambiente, el cual comparten con otros seres de características muy especiales, contándose la capacidad de sentir dentro de éstas. Por tanto, no será la relación con los seres humanos –visión utilitarista- la que defina de manera exclusiva la protección que se deba a los animales, sino que los deberes de protección que hacia ellos se deriven parte de la conjunción entre los objetivos de un Estado social de derecho y el comportamiento que se espera de aquellos sujetos que basan su posición en el ordenamiento jurídico en el concepto de dignidad humana respecto de seres que integran el ambiente que constituye el espacio de desarrollo común.”

De acuerdo con el citado pronunciamiento de la Corte, los animales entendidos como parte integrante y fundamental del medio ambiente, gozan de una especial protección constitucional que parte de superar la visión utilitarista de estos individuos como simples recursos existentes para el aprovechamiento y servicio de las personas o comunidades, para en cambio reconocerlos como sujetos estrechamente vinculados con la especie humana y su entorno, cuyas relaciones deben basarse en la dignidad, y otorgarles la condición de seres dotados de sentimientos, a los que el Estado debe garantizarles un trato libre de crueldad, abuso o cualquier conducta que atente contra sus particularidades naturales.

El concepto desarrollado por la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2010, sumado al marco legal de protección animal, constituyeron elementos determinantes para la expedición del Acuerdo 801 de 2021, toda vez que de acuerdo con los artículos 313 de la Constitución y 12 del Decreto 1421 de 1993, 1993, al Concejo de Bogotá le corresponde dictar las normas necesarias para la protección y defensa del medio ambiente, en este caso, dirigidas a prohibir la venta y comercialización de animales vivos en plazas de mercado, por cuanto en los lugares dispuestos en sus instalaciones para desarrollar esa actividad no se cumplían ni garantizaban las condiciones mínimas de preservación, custodia, salud y alimentación de los individuos que se vendían o entregaban en adopción, circunstancias que conforme el marco jurídico vigente en esta materia, podrían comportar un trato cruel, maltrato o abuso de seres sintientes.

Resulta evidente entonces que el Acuerdo 801 de 2021, no busca regular y menos aún prohibir las actividades económicas o de explotación de iniciativa particular, incluida la dirigida a comercializar peces ornamentales, porque aquellas, en la medida que no atenten contra el bien común o constituyan un objeto ilícito, han sido objeto de autorización y reglamentación legal, por el contrario, la norma establece que, para evitar el posible abuso y maltrato animal, y garantizar la salud pública, resulta necesario adoptar protocolos para la venta de cualquier tipo de especie viva, restringiéndola en sitios que no puedan garantizar una operación adecuada y consistente con la protección y dignidad animal, como venía ocurriendo en las plazas de mercado y vías públicas aledañas a estas, para lo cual prevé que las autoridades distritales competentes en la materia determinen los protocolos para que los establecimientos autorizados puedan operar, y promuevan alternativas de sustitución para los comerciantes que han venido ejerciendo dicha labor, que manifiesten su intención de cambiar el tipo de emprendimiento.

3.8 Supuesta contravención por parte del acuerdo 801 de 2021, de las normas que regulan las plazas de mercado

En este punto los actores consideran que la prohibición de venta y/o adopción de animales y plazas públicas que contemplan los artículos 1 y 4 del Acuerdo 801 de 2021, y la remisión de este último a las disposiciones del párrafo del artículo 265 de la Ley 9 de 1979 y a la Resolución 2674 de 2013, expedida por el Ministerio de salud y Protección Social, contravienen la regulación legal de este tipo de mercados mayoristas, contenida en el Decreto 397 de 1995 y la Resolución 267 de 2020, emitida por el IPES.

Esto porque en su criterio, las disposiciones que reglamentan la operación de plazas de mercado autorizan la conformación y funcionamiento de instalaciones destinadas al abastecimiento al por mayor de artículos agropecuarios y pesqueros, mediante sectorización u operación zonificada por áreas donde se desarrollan distintos tipos de actividades comerciales, incluida la relacionada con el procesamiento y distribución de alimentos, de manera que estiman que la restricción contenida en el artículo 4 del Acuerdo 801 de 2021, al amparo de la Ley 9 de 1979 y la Resolución 2674 de 2013, sólo debería aplicar para los sectores de las plazas de mercado donde se lleve a cabo la operación referida al manejo y expendio de productos de la cadena alimentaria.

Recuérdese que el artículo 4 del acto acusado contempla que a partir de los seis (6) meses de su vigencia, entrará a regir la prohibición de mantener, comercializar, o dar en adopción animales vivos en las plazas de mercado ubicadas en Bogotá.

Sin embargo, según se ha venido exponiendo, el acto acusado no pretende sustituir las disposiciones vigentes que reglamentan la actividad de explotación comercial de animales vivos, y tampoco desconoció o modificó el marco normativo de operación de los mercados mayoristas, que como lo plantean los demandantes, está contenido por el Decreto 397 de 1995, la Resolución 2674 de 2013, y en el caso de Bogotá, por la Resolución 267 de 2020, reglamento operativo y de mantenimiento de dichas instalaciones, en virtud de los cuales el funcionamiento y administración de las centrales de abastos se efectúa de acuerdo con las áreas o zonas segregadas por actividad económica, debidamente autorizadas al interior de este tipo de espacios.

Como quiera que el punto central y propósito fundamental del Acuerdo 801 de 2021, es proscribir de cualquier zona o área de operación de las plazas de mercado del Distrito Capital, toda explotación comercial de animales vivos que atente contra su bienestar y pueda catalogarse como maltrato, trato cruel o abuso, la referencia hecha en el artículo 4 de ese acto administrativo, a la “...aplicación del parágrafo del artículo 265 de la Ley 9 de 1979 y de la Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud.”, debe entenderse vinculada al cumplimiento adicional de las medidas sanitarias vigentes que prohíben la presencia de animales en zonas donde se distribuyen, procesan o comercializan alimentos, pero en ningún caso desnaturaliza o limita el objeto principal del acuerdo como mecanismo de protección y salvaguarda de los derechos de estos seres sintientes.

Pero además, la referencia normativa a la Ley 9 de 1979, hecha en el artículo 4º del acuerdo cuestionado, resulta concordante con las disposiciones del Decreto 780 de 2016⁶⁹, que compiló el Decreto Reglamentario 2257 de 1986⁷⁰, en los temas de investigación, prevención y control de zoonosis⁷¹.

En efecto, el Decreto 780 de 2016, define la zoonosis⁷² como la “...enfermedad que, en condiciones naturales, se transmite de los animales vertebrados al hombre o viceversa.”, y como estrategias de prevención contra este tipo de contagio entre especies, contempla las siguientes prohibiciones: i) venta de animales en vías y sitios públicos⁷³, ii) adecuación o funcionamiento de

⁶⁹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

⁷⁰ “Por el cual se Reglamentan Parcialmente los Títulos VII y XI de la Ley 09 de 1979, en cuanto a investigación, Prevención y Control de la Zoonosis.

⁷¹ Artículo 2.8.5.1.2. del Decreto 780 de 2016 “Control de Zoonosis: Las medidas destinadas a evitar que los agentes infecciosos presentes en personas o animales infectados y en su medio ambiente, contaminen a otras personas, o a otros animales, diseminando así la enfermedad.”

⁷² Artículo 2.8.5.1.2.

⁷³ “Artículo 2.8.5.2.20. “Queda prohibida la venta, canje o comercialización de cualquier tipo de animal en las vías públicas y sólo podrá hacerse en establecimientos, lugares, plazas y ferias debidamente habilitados para tal fin, y cuando quiera que cumplan con las condiciones sanitarias y ambientales, según el caso, descritas por la ley y la normativa vigente sobre la materia.”

criaderos en zonas urbanas⁷⁴, y iii) comercialización de animales que no cumplan con los requisitos sanitarios de vacunación⁷⁵.

Resulta obvio que bajo las actuales circunstancias, para el manejo y mitigación de la pandemia mundial por Covid-19, es totalmente legítimo y ajustado a derecho que las autoridades administrativas, y en este caso, el Cabildo Distrital, adopten medidas que limiten, restrinjan o incluso prohíban la comercialización de animales vivos en espacios como las plazas de mercado y vías, por razones de salud pública, buscando reducir el riesgo de aparición de enfermedades de origen zoonótico que puedan resultar en transmisión a humanos, por ejemplo, a través de alimentos, mediante la llamada contaminación cruzada⁷⁶.

Pero además, en torno a la protección de la salud pública que promueve el Acuerdo 801 de 2016, vale la pena advertir que la situación sanitaria derivada del Coronavirus, ha hecho necesario que las autoridades administrativas y las corporaciones públicas, como el Concejo de Bogotá, aborden la discusión sobre la forma en que se manejan y enfrentan las emergencias ocasionadas por enfermedades de origen zoonótico⁷⁷.

A efectos de entender las circunstancias en que posiblemente se originan este tipo de enfermedades, y la intención que tuvo el Concejo de Bogotá, al expedir el acuerdo demandado, en relación con la protección de la salud pública, resulta ilustrativo hacer referencia a diversas investigaciones científicas⁷⁸ de acuerdo con las cuales el virus causante de esta pandemia se originó en la ciudad de Wuhan (China), posiblemente en un mercado de alimentos llamado “*Mercado de Mariscos de Huanan*”, lugar en el cual se vende todo tipo de alimentos (no solo provenientes del mar), que como venía ocurriendo en las plazas públicas de mercado el Distrito Capital, se caracteriza por la convivencia en sus espacios de animales vivos, en condiciones inaceptables de salubridad y de bienestar, con el comercio de alimentos, situación que bien pudo haber permitido que una cepa del virus haya pasado por varias especies de animales hasta llegar a los seres humanos.

Dicho lo anterior se advierte que, al expedir el Acuerdo 801 de 2021, el Concejo de Bogotá tuvo en cuenta la ya citada Resolución 267 de 2020⁷⁹, emitida por el Instituto Distrital Distrito Capital para la Economía Social IPES, que reglamenta la operación y funcionamiento de las plazas de mercado

⁷⁴ “Artículo 2.8.5.2.37. “Prohíbese la explotación comercial y el funcionamiento de criaderos de animales domésticos, silvestres, salvajes y exóticos, dentro de los perímetros urbanos definidos por las autoridades de Planeación Municipal.”

⁷⁵ “Artículo 2.8.5.2.38. “No podrán ser comercializados los animales que no cumplan con los requisitos sanitarios exigidos por este Título, especialmente los relacionados con la vacunación.”

⁷⁶ La contaminación cruzada es el proceso mediante el cual los alimentos entran en contacto con otros que están cocinados o no y que terminan por contaminarse como resultado del intercambio de sustancias ajenas.

⁷⁷ “Una enfermedad zoonótica es una enfermedad que puede transmitirse entre animales y seres humanos. Las enfermedades zoonóticas pueden ser provocadas por virus, bacterias, parásitos y hongos. Algunas de esas enfermedades son muy frecuentes. En el caso de las enfermedades zoonóticas causadas por parásitos, los tipos de síntomas y signos pueden variar según el parásito y la persona. A veces, las personas con infecciones zoonóticas pueden enfermarse mucho, mientras que otras personas no tienen síntomas y no se enferman jamás. Otras personas pueden tener síntomas como diarrea, dolor muscular y fiebre. Los alimentos pueden ser una fuente de algunas infecciones zoonóticas cuando los animales como vacas y cerdos tienen una infección por parásitos como *Cryptosporidium* o *Trichinella*. Las personas pueden contraer criptosporidiosis si accidentalmente tragan comida o agua contaminada con las heces de animales infectados. Por ejemplo, eso puede suceder cuando los huertos o las fuentes de agua están cerca de tierras de pastoreo para ganado vacuno y las personas consumen las frutas sin lavarlas correctamente o beben agua no tratada. Las personas pueden contraer triquinosis al ingerir carne que no está bien cocida o carne cruda de oso, jabalí o cerdos domésticos con infección por el parásito *Trichinella*. Las mascotas pueden tener parásitos y contagiárselos a las personas. Algunos parásitos de los perros y los gatos pueden infectar a las personas. Los animales jóvenes, como cachorros y gatitos, tienen más probabilidades de presentar infección por gusanos cilíndricos y anquilostomas. Los animales salvajes también pueden tener infección por parásitos que pueden infectar a las personas. Por ejemplo, las personas pueden infectarse por el parásito del mapache *Baylisascaris* si accidentalmente ingieren suelo contaminado con las heces de un mapache infectado.” Tomado de <https://www.cdc.gov/parasites/es/animals.html#:~:text=Una%20enfermedad%20zoon%C3%B3tica%20es%20una.%2C%20bacterias%2C%20par%C3%A1sitos%20y%20hongos.>

⁷⁸ 1 Zhou P, Yang XL, Wang XG, Hu B, Zhang L, Zhang W, et al. (February 2020). “A pneumonia outbreak associated with a new coronavirus of probable bat origin”. *Nature*. 579 (7798): 270–273 y Andersen KG, Rambaut A, Lipkin WI, Holmes EC, Garry RF (17 March 2020). “Correspondence: The proximal origin of SARS-CoV-2”. *Nature Medicine*: 1–3

⁷⁹ “ARTÍCULO 9. DE LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS. En las plazas de mercado se podrán expendir al por mayor o al detal los productos alimenticios con destino a la canasta familiar, proveeduría de tenderos o clientes institucionales, en el marco de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PPSAN- y el Plan Maestro de Abastecimiento y seguridad Alimentaria - PMASAB-, se podrá expendir productos y prestar servicios complementarios tal como se relaciona en la tabla de actividades permitidas del presente artículo. Además, para el aprovechamiento turístico, se podrán comercializar productos y servicios turísticos o relacionados y se permitirá adelantar actividades de interés cultural promotoras de las costumbres y tradiciones autóctonas. Las siguientes actividades económicas específicas que podrán realizarse en las Plazas de Mercado Distritales, tomadas de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU); las cuales podrán ser actualizados de acuerdo con la necesidad, se relacionan a continuación: (...)

del Distrito Capital, y resulta concordante con esa determinación, habida consideración que el artículo 9 del aludido acto administrativo no contempla la comercialización de animales vivos como alguna de las actividades permitidas en estos centros mayoristas, con lo cual el acuerdo buscó reforzar la exclusión de dicha práctica por resultar contraria al objetivo central que prevé el mismo precepto, consistente en el expendio al por mayor o al detal de productos alimenticios con destino a la canasta familiar, proveeduría de tenderos o clientes institucionales, en el marco de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PPSAN- y el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria –PMASAB-.

Lo anterior porque como ya se indicó, si bien las plazas de mercado están habilitadas para desarrollar una multiplicidad de actividades comerciales complementarias, la explotación de animales vivos no es una de ellas, pero además, de cara a la situación actual existente frente a la práctica de esta actividad, en forma previa a la expedición del Acuerdo 801 de 2021, se realizaron visitas y solicitudes de información a las entidades distritales competentes y otras organizaciones que manejan la materia, de las cuales da cuenta, en los términos ya señalados, la exposición de motivos de la norma demandada, actividades que permitieron evidenciar que este tipo de instalaciones, y las vías públicas aledañas a ellas, no cuentan con las condiciones y protocolos mínimos necesarios para la adecuada manipulación, venta y demás actividades de explotación de especies animales vivas, circunstancia que además pone de manifiesto la reiterada consumación de conductas de maltrato y crueldad contra estos seres sintientes, pone en serio riesgo la salud de los comerciantes, trabajadores y usuarios de los centros mayoristas, así como de la comunidad en general.

En ese sentido, nuevamente resulta útil acudir a la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020 (Acuerdo 801 de 2021), que al tocar el asunto expresa lo siguiente:

“Igualmente, por esa razón, el presente Proyecto de Acuerdo propone hacer explícita esa prohibición, y elevarla al nivel de un Acuerdo de la ciudad, con el objeto de “amarrarla” y que no quede sujeta a los caprichos del gobernante de turno. Es de aclarar que la actual pandemia mundial ha puesto sobre la mesa política una discusión sobre la manera en que estamos enfrentando la emergencia de enfermedades de origen zoonótico, por lo que la respuesta de la ciudad de Bogotá debe ser clara y contundente: no se permitirá la generación de escenarios proclives a la emergencia de este tipo de enfermedades y, por lo tanto, se debe prohibir la presencia de animales vivos en cualquier sitio en donde se vendan alimentos como lo son, en este caso, las plazas de mercado.”⁸⁰

De acuerdo con lo expuesto en la demanda, la prohibición impuesta por el Acuerdo 801 de 2021 para comercializar animales vivos en plazas de mercado vulnera el servicio público que prestan este tipo de centrales de abastecimiento, conforme lo establece el artículo 1 del Decreto 397 de 1995, y afecta a la población en general.

Semejante conclusión resulta descontextualizada y ajena al espíritu, objeto y alcance material del acto acusado, porque como ha quedado acreditado, al proferir esa norma el Concejo no reguló la actividad, operación o administración de las plazas de mercado y su funcionamiento mediante áreas dedicadas a actividades previamente clasificadas y segregadas dentro de los espacios internos de sus instalaciones, y en consecuencia, tampoco afectó el proceso de abastecimiento al por mayor que se lleva a cabo en centros mayoristas, pues en ninguno de sus artículos limitó, restringió o condicionó la comercialización de productos agropecuarios, agrícolas, pesqueros, la

⁸⁰ Página 26 de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020

comercialización de alimentos u otras de las operaciones comerciales principales o servicios complementarios que allí se prestan.

La norma únicamente impide que se vendan o entreguen en adopción animales vivos en las plazas de mercado y vías públicas del Distrito Capital, y esa restricción esta exclusivamente dirigida a tales espacios porque en ellos no venía siendo posible garantizar el bienestar, salud, adecuada manutención, alimentación y entrega de las especies que se venden o dan en adopción, lo que implicaba el acaecimiento de conductas atentatorias y degradantes de los derechos de estos seres vivos y sintientes, para lo cual el acuerdo adoptó condiciones mínimas para que las entidades distritales competentes emitieran protocolos que rijan en aquellos establecimientos que además de contar con las autorizaciones o permisos que se requieran y cumplir con los requisitos para el ejercicio de actividades comerciales, adopten los instrumentos sanitarios y de tenencia que emitieron en forma conjunta las Secretarías de Gobierno, Ambiente y el IDPYBA, mediante la Resolución 66 de 2021.

En la misma línea de la argumentación planteada en el presente escrito, y dada su pertinencia, claridad y coherencia con el contenido del Acuerdo 801 de 2021, debe también citarse la justificación contenida en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020, para la emisión del acto demandado:

“3. JUSTIFICACIÓN

3.2 La afectación a la salud pública por la presencia de animales vivos en las plazas de mercado.

El presente Proyecto de Acuerdo contempla una prohibición general para la comercialización de cualquier tipo de animal vivo en las plazas de mercado del Distrito Capital. Dicha prohibición se justifica no sólo por razones relacionadas con la protección y el bienestar de los animales que son comercializados en dichas plazas, sino en el hecho de que en tales lugares también se venden alimentos para consumo humano.

Al respecto, es conveniente recordar que el virus SARS-CoV-2, mejor conocido como el Nuevo Coronavirus, y causante de la enfermedad COVID-19, tiene un claro origen zoonótico. En efecto, de acuerdo con una serie de investigaciones publicadas en la revista Nature, el Nuevo Coronavirus se originó en la ciudad de Wuhan, en China, posiblemente en un mercado de alimentos llamado “Mercado de Mariscos de Huanan”. En dicho mercado se vende todo tipo de alimentos –no solo comida de mar– y tiene la particularidad de que en el mismo conviven animales vivos, unos encima de otros, con el comercio de alimentos. Esta situación pudo haber permitido que una cepa de coronavirus, que originalmente infectaba sólo a murciélagos, haya pasado a un pangolín y, de ahí, a un ser humano.

En cualquier caso, es claro que la convivencia de animales vivos en un espacio en el que, además, se compran alimentos, es una situación que favorece la contaminación cruzada de alimentos y que es propicia para el traspaso de enfermedades de origen zoonótico, tal y como pudo haber ocurrido en el Mercado de Mariscos de Huanan, en Wuhan. Por esa razón, el párrafo del artículo 265 de la Ley 9 de 1979 establece que no se podrán mantener animales en las áreas en donde se realice alguna de las actividades de manipulación de alimentos a los que se refiere el Título V de la Ley citada.

Con fundamento en dicha normativa, el Gobierno Nacional ha emitido una serie de lineamientos presentes en el Decreto 760 de 2016, que conciernen al control de zoonosis, y a

la zoonosis en sí misma. Unos de esos lineamientos consisten, precisamente, en la prohibición de venta pública de los animales en vías públicas, en la prohibición de instalar criaderos de animales en perímetros urbanos y en la prohibición de comercialización de animales que no cumplan con los requisitos sanitarios de vacunación.

Ello implica que sí es posible limitar la comercialización de animales por razones de salud pública, en particular, cuando lo que se quiere enfrentar es el riesgo de la emergencia de enfermedades de origen zoonótico, como los es el COVID-19. Por esa razón, el presente Proyecto de Acuerdo propone prohibir, de manera terminante, el comercio de animales vivos en las plazas de mercado del Distrito Capital, de manera que se deje de incurrir en el riesgo de que enfermedades de origen zoonótico hagan el tránsito hacia la infección humana, en particular, a través de alimentos.

Cabe aclarar que, en cualquier caso, el comercio de animales en plazas de mercado se sigue ejecutando a pesar de no ser una de las actividades contempladas como permitidas en dichas plazas en la Resolución 018 de 2017 del IPES.”⁸¹

La pretendida defensa del servicio de interés público de abastecimiento que se alega en la demanda, así como la protección en abstracto de la legalidad que soporta el medio de control de nulidad simple promovido contra el Acuerdo 801 de 2021, ajeno en principio a la persecución de una reparación patrimonial de daños, parecen argumentos contradictorios en razón a la condición que acreditan los demandantes como comerciantes de peces ornamentales.

Es así como en el escrito de subsanación de la demanda la parte actora manifestó que la acción de nulidad instaurada sólo busca:

“...la protección de ese orden constitucional como legal en abstracto y no se persigue la reparación de daños antijurídicos, dado pues con la expedición del acuerdo 801 de 2021 se halla un quebrantamiento directo del ordenamiento jurídico vigente pues se halla una confrontación entre normativas de orden superior y el mencionado acto administrativo, que, al continuar de esta manera afecta el orden económico ya establecido dentro del sector comercial o de actividad económica de origen pesquero tanto a nivel de comercialización, producción y captación del producto; pues impone requisitos adicionales y excluye la actividad de determinados sectores...”⁸²

No obstante, de acuerdo con las pruebas documentales presentadas por los accionantes,⁸³ la mayoría de ellos tienen la condición de comerciantes de peces ornamentales con operación en la “Plaza del Restrepo” de la ciudad de Bogotá, razón por la cual tanto la solicitud de suspensión como la demanda se dirigen específicamente a cuestionar la restricción que el acuerdo demandando impone a la comercialización de este tipo de animales en plazas de mercado, de manera que tal condición parece un factor determinante en el interés que les asiste para que el Acuerdo 801 de 2021 sea declarado nulo, orientado por el posible detrimento patrimonial que sufrirían de no poder continuar ejerciendo la explotación comercial que vienen desarrollando de dichas especies en la referida central de abastecimiento.

Dicho lo anterior, no existe ni se encuentra acreditado por los demandantes que el Acuerdo 801 de 2021, imponga restricción o limitación adicional alguna a las legalmente previstas para el ejercicio

⁸¹ Páginas 24 a 26 de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020

⁸² Página 38 del archivo PDF de demanda, medidas cautelares y subsanación allegado por la parte actora

⁸³ Así se infiere de las resoluciones expedidas por la AUNAP para otorgar el permiso de comercialización de peces ornamentales a los demandantes GINA PAOLA BENAVIDES, ALVARO ANDRÉS MOYANO LEÓN, ANA RUTH AGUIRRE, LUIS ALBERTO TORRES SIMBAQUEVA y ZHARICK LORENA HURTADO MENA, obrantes en las páginas 29 y siguientes del archivo PDF de pruebas allegado por la parte actora

de la actividad comercial de animales vivos, entre otras, la de peces ornamentales y pequeños acuaristas; no se abroga las facultades de la AUNAP para reglamentar la actividad pesquera y para otorgar los permisos o autorizaciones necesarias para ejercer, entre otras actividades, la de comercialización de este tipo de individuos acuáticos, ni afecta la prestación del servicio de interés público consistente en el abastecimiento al por mayor de productos agrícolas o pesqueros, toda vez que se tramitó al amparo de las atribuciones que ostenta el Concejo de Bogotá para emitir las normas necesarias para hacer efectiva la protección y defensa de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, cultural y el medio ambiente, concepto este último que comprende la salvaguarda de los derechos de los animales como seres sintientes, de una inadecuada explotación comercial que pueda configurar abuso, maltrato o trato cruel.

3.9 Alternativas de sustitución económica

El artículo 5 del Acuerdo 801 de 2021, por su parte, es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 5.- ALTERNATIVAS DE SUSTITUCIÓN ECONÓMICA. Dentro de los cinco (5) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, la Administración Distrital formulará e implementará alternativas de sustitución económica para las personas que comercialicen animales vivos en las plazas de mercado del Distrito Capital.

PARÁGRAFO. Las alternativas de sustitución económica que formule la Administración Distrital, podrán ser acogidas por los establecimientos de comercio que legalmente comercialicen animales vivos.”

La norma en cita permite ratificar que el acto acusado no regula la actividad comercial de venta de animales vivos, ni sustituye el marco legal vigente en este asunto o en el tema puntual del comercio de peces vivos ornamentales, y tampoco el Concejo de Bogotá pretendió asumir las atribuciones de la autoridad de pesca AUNAP, lo que buscó, en procura de materializar la defensa de los animales contra el maltrato y abuso, fue restringir su explotación en plazas de mercado y vías públicas, sin dejar de lado por una parte, la posibilidad de que los comerciantes de animales vivos trasladen y adecuen sus establecimientos a instalaciones que cumplan con las condiciones mínimas para el desarrollo de la actividad comercial, amén de acreditar los requisitos y permisos legalmente previstos para su ejercicio, y de otra, la implementación por parte de las autoridades competentes, de alternativas de sustitución económica para quienes voluntariamente opten por reconvertir su modelo de negocio.

Para una mayor comprensión de la fundamentación de este artículo del Acuerdo 801 de 2021, resulta pertinente traer a colación los planteamientos hechos en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020, que antecedió su expedición, pues allí se cita como precedente próximo el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal –VTA-, que tuvo origen en la prohibición expresa de esta modalidad de transporte en municipios de las categorías especial y primera, prevista por el artículo 98 de la Ley 769 de 2002⁸⁴, cuyo parágrafo segundo imponía a las entidades territoriales la obligación de promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de estos vehículos⁸⁵.

⁸⁴ “ARTÍCULO 98. ERRADICACIÓN DE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL. En un término de un (1) año, contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley, se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal. A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal. PARÁGRAFO 1°. Quedan exceptuados de la anterior medida los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo a las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte. PARÁGRAFO 2°. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.”

⁸⁵ Acápites 3.3 “La necesidad de ofrecer alternativas de sustitución económica a los afectados con la prohibición”, páginas 28 a 31 de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020

Fue así como el Concejo Distrital expidió el Acuerdo 402 de 2009⁸⁶, cuyo propósito fue ordenar la realización de un censo general de los propietarios de VTA, que sirviera como insumo para la formulación de un plan integral alternativo y de sustitución de actividades al que pudieran acogerse los conductores que se desplazaban en equinos. Mediante Decreto 178 de 2012⁸⁷, estableció el plazo para el desarrollo e implementación de las actividades de sustitución y se establecieron mecanismos alternativos para los conductores. Con del Decreto 40 de 2013⁸⁸, se implementó el Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Bogotá D.C., definiendo sus beneficiarios, las condiciones de acceso y los responsables de la implementación y seguimiento del programa. Finalmente, por Decreto 595 de 2013⁸⁹, se finalizó el programa de sustitución de VTA y se restringió su circulación en Bogotá desde el 1º de enero de 2014.

La memoria justificativa del Acuerdo 801 de 2021, advierte sobre las similitudes existentes entre las medidas de prohibición de circulación de VTA, implementada previamente en el Distrito Capital, y para la venta de animales vivos en plazas de mercado, que establece la norma acusada, por tratarse de restricciones amparadas en la protección de interés general y bien común, cuya adopción puede implicar afectaciones a derechos individuales que hacen necesario ofrecer alternativas de sustitución a sus destinatarios.

Este tipo de medidas alternativas encuentra respaldo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de la que conviene citar, entre otras, la sentencia C-355 de 2003⁹⁰, que abordó la legítima y constitucional limitación de derechos individuales, precisamente como consecuencia de la prohibición para la circulación de VTA prevista en el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, que se justifica en aplicación de la condición social que se adquiere como miembro de la comunidad.

En los siguientes términos lo expresó la Corte:

“No obstante, en tanto la existencia individual se enmarca en el escenario de la colectividad, en el que los intereses propios se interrelacionan con los intereses ajenos, el libre desarrollo de la personalidad también tiene un cariz objetivo que faculta al Estado para establecer ciertas restricciones. En este sentido, la Corte ha dicho que “Junto al ámbito absolutamente intangible del libre desarrollo de la personalidad, varias veces indicado por la Corte Constitucional, que puede expresarse en la completa autonomía del individuo para trazarse a sí mismo y practicar su propio plan de vida - siempre que no interfiera con los derechos fundamentales de los demás -, debe reconocerse que la persona humana como miembro de la comunidad tiene una condición social que constituye un factor a tener en cuenta por la ley con miras a armonizar el despliegue simultáneo de las libertades individuales y la necesaria conjugación de las conductas cuando ello sea necesario para alcanzar fines sociales merecedores de tutela constitucional.”

Sobre este último aspecto la Corte resalta en que las limitantes al derecho al libre desarrollo de la personalidad sólo son admisibles cuando su finalidad es ajustar el comportamiento individual a las necesidades colectivas:

⁸⁶ “Por medio del cual se establece el censo social integral de vehículos de tracción animal (VTA) que circular por el Distrito Capital”

⁸⁷ “Por el cual se establece medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal”

⁸⁸ “Por el cual se implementa el Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”

⁸⁹ “Por medio del cual se culmina el programa de sustitución de vehículos de tracción animal se prohíbe definitivamente su circulación en el Distrito Capital y se adoptan otras medidas”

⁹⁰ Referencia: expediente D-4314. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, Nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra

“Cabe, pues, distinguir un ámbito del derecho al libre desarrollo de la personalidad, donde el sujeto puede plantear ante las autoridades y los demás una pretensión absoluta de no injerencia, indispensable para que pueda forjarse un plan de vida propio, y un ámbito de libertad personal que tiene carácter prima facie, en el cual resulta menester armonizar debidamente las exigencias individuales y las comunitarias. Tratándose de este ámbito de la libertad, las exigencias sociales sólo podrán restringir válidamente la libertad si su finalidad se ajusta a la Constitución, si la medida legal es idónea respecto del fin pretendido, si la restricción es necesaria por no existir alternativa razonable menos limitativa de la libertad e igualmente eficaz y, finalmente, si el sacrificio a la autonomía resulta adecuado y estrictamente proporcional en relación con la finalidad pretendida.” (Sentencia T-067 de 1998)”

Dentro del mismo pronunciamiento en cita, la Corte indica que la protección constitucional del derecho al trabajo también se ve limitada en la medida que no es posible para el Estado blindar o garantizar el desarrollo de actividades que conllevan la afectación de derechos de terceros, pues dentro de sus finalidades esenciales el aparato estatal y las autoridades administrativas buscan garantizar y promover un orden social justo.

Expresó la corporación:

“No obstante, pese a que el núcleo esencial del derecho al trabajo goza de indudable protección constitucional, también es claro que no todos sus aspectos relacionados están igualmente amparados por la Carta. (...) Esta protección tampoco implica que el Estado deba soportar el ejercicio de actividades laborales en cualquier sitio y por tiempo no establecido, pues un principio de orden social exige que las autoridades reglamenten el ejercicio de las actividades laborales cuando éstas lleguen a afectar derechos ajenos.

Así las cosas, el derecho al trabajo puede ser sometido a restricciones en aras de permitir su ejercicio pacífico y compatible con los derechos ajenos. La Corte ha seguido la misma tesis en múltiples pronunciamientos, como es el caso del contenido en la Sentencia T-047 de 1995. En este fallo la Corte consideró que “el derecho al trabajo, al ser reconocido como fundamental, exige la protección a su núcleo esencial, pero no la trae consigo la facultad de obtener una vinculación concreta, porque ésta también puede constituir una legítima expectativa de otros, con igual derecho. Así, pues, en aras del derecho a la igualdad, no hay que proceder contra los intereses ajenos, sino en concordancia con ellos, de suerte que se realice el orden social justo, es decir, la armonía de los derechos entre sí”

Desde la perspectiva de fundamentación del Acuerdo 801 de 2021, y ante la necesidad de formular e implementar alternativas de sustitución económica que pudieran ofrecerse a los comerciantes de animales vivos destinatarios de la prohibición contenida por esa norma, se vislumbra como la previsión del artículo 5º del acuerdo, hace parte de una acción estratégica por parte del Distrito Capital para evitar la vulneración de derechos de las personas que hasta su expedición, venían desarrollando este tipo de actividad.

Este tipo de planes y acciones administrativas, precisamente en aras de garantizar que el manejo del espacio público en las plazas de mercado se adecue a las condiciones sanitarias para el ejercicio de las actividades comerciales allí ejecutadas, encuentra respaldo, entre otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, en la sentencia T-238 de 1993⁹¹, en cuanto señaló:

⁹¹ Referencia Expediente T-9472, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz

“En consecuencia, la primera autoridad municipal tiene la facultad legal de adoptar las medidas administrativas que considere indispensables para la adecuada utilización del espacio público en las plazas de mercado, en particular con el fin de garantizar unas condiciones de libre competencia y de salubridad óptimas que propicien la comercialización directa y efectiva por los campesinos de productos de primera necesidad. La intervención estatal en el ámbito de la libertad de mercado debe orientarse estrictamente a conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la localidad mediante la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.”

En relación con este asunto, la Secretaría Distrital de Gobierno⁹², hizo saber que con el fin de implementar las disposiciones del artículo 5 del Acuerdo 801 de 2021, en lo relativo a la implementación de alternativas de sustitución económica, ha venido realizando con el acompañamiento de las alcaldías locales y el Instituto Distrital para la Economía Social -IPES-, jornadas de socialización en las plazas de mercado del Distrito Capital⁹³, con el fin de socializar la oferta institucional dispuesta por éste último organismo y la Secretaría Distrital para el Desarrollo Económico, como apoyo en el evento de que los comerciantes destinatarios de la prohibición de ejecutar la actividad de comercialización de animales vivos en centros mayoristas, opten por la reconversión de su emprendimiento.

Se recalca en el informe presentado que el 28 de septiembre de 2021, se llevó a cabo una mesa de trabajo en el Concejo de Bogotá, entre las entidades distritales competentes y representantes de la comercialización de peces ornamentales de la Plaza de Mercado del Restrepo, en la cual se indicó a esta agremiación que, para atender sus necesidades, se ampliaría la oferta institucional inicialmente diseñada para el acompañamiento en la sustitución de la actividad económica restringida.

Adicionalmente, la Subdirección de Emprendimiento, Servicios Empresariales y Comercialización del Instituto Distrital para la Economía Social -IPES-, mediante escrito que hizo llegar a la Secretaría Jurídica Distrital⁹⁴, puntualizó en torno a la oferta de sustitución económica para los comerciantes animales vivos en plazas de mercado del Distrito Capital, entre otros, de peces ornamentales, prevista en el acuerdo demandado, que a partir de su expedición ese establecimiento público ha realizado reuniones con los destinatarios de la prohibición para ejercer este tipo de actividad en centros mayoristas⁹⁵, en las cuales se les ha informado a quienes deciden cambiar o reconvertir la actividad económica, las diferentes alternativas contempladas, tales como:

- a. Apoyo en la reconvención de actividad comercial.
- b. Aportes y/o incentivos económicos por cambio de actividad comercial.
- c. Si se requiere ajustar los módulos de acuerdo al cambio de actividad, el IPES les ofrece el apoyo gratuito del personal idóneo para realizar las adecuaciones.
- d. Los comerciantes que presentan cartera morosa se les ofrece la alternativa de realizar un acuerdo de pago con el IPES y así puedan continuar con su proceso de legalización.
- e. Articulación con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con el fin de dar a conocer a los comerciantes los diferentes portafolios de servicios de la SFIF, “Subdirección de *Financiamiento e Inclusión Financiera*”, como son las líneas de garantías para trabajadores independientes, entre otros

⁹² Mediante documento con radicado de salida 20212200355863, que se allega con este memorial mediante archivo PDF denominado “RTA SDG”

⁹³ Los días 27 y 28 de julio, 1, 2 y 3 de septiembre de 2021

⁹⁴ Mediante memorando dirigido a la Subdirectora Jurídica y de Contratación del IPES, que se adjunta como prueba en archivo PDF denominado “MEMORANDO RADICACIÓN informe sjd”

⁹⁵ Realizadas el 4 de junio, 8 y 28 de julio de 2021, en la Plaza de Mercado Trinidad Galán, 27 de julio, 6 de septiembre de 2021, en la Plaza de Mercado del 20 de julio, 2 de junio, 8 y 28 de julio, 15 de septiembre de 2021, en la Plaza de Mercado Kennedy, 8 de febrero, 31 de mayo, 8 y 27 de julio, 12, 13, 17, 19, 31 de agosto, 1, 2, 3 y 22 de septiembre de 2021 en la Plaza de Mercado Carlos E. Restrepo, de acuerdo con las actas de visita que se allegan como pruebas.

3.10 Campañas de sensibilización- concepto del Ministerio de Salud- visitas previas

El artículo 6 del Acuerdo 801 de 2021, asigna al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA la realización de campañas de sensibilización y concientización en el tema de las posibles enfermedades congénitas, hereditarias o propias que pueden padecer algunas razas de especies domésticas de compañía, buscando desincentivar su reproducción y comercialización, además de advertir a los propietarios y/o tenedores sobre las responsabilidades que asumen frente a los animales que posean, para lo cual deberá realizar un estudio descriptivo del tema en cuestión.

Con relación a este tema los actores manifiestan que frente a la actividad de comercialización de peces vivos ornamentales, no existen estudios técnicos suficientes que den cuenta de la contaminación cruzada o entre alimentos, o la posible transmisión de enfermedades de estos individuos a los humanos, asunto frente al cual se advierte que el acuerdo demandado no pretende desconocer la literatura e investigaciones científicas que puedan existir en la materia, o la falta de conclusiones comprobables sobre enfermedades o patologías que puedan ser transmisibles por los peces en cautiverio, o mitigables por el adecuado manejo sanitario de estos animales, pero en atención a la necesidad urgente de implementar medidas de protección de los derechos de los animales vivos, encontró necesario proscribir su venta y comercialización en plazas de mercado, porque se venía realizando en sitios inadecuados que comprometían seriamente la salud, bienestar, alimentación y custodia de las especies objeto de explotación.

Sobre este asunto se cita en la demanda un concepto emitido por el Ministerio de Salud en noviembre de 2020, solicitado por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, pronunciamiento que en criterio de los actores, permite concluir que para que se produzca contaminación por peces ornamentales o transmisión de enfermedades a humanos debe existir contacto directo o tóxico con estos animales, de manera que el grupo en riesgo sólo lo constituyen los comerciantes dedicados a la venta de acuarios y peces ornamentales en el evento de incurrir en manipulación inadecuada de estos individuos, y señaló que es poco probable el contacto directo de esas especies con áreas de alimentos o bebidas, como quiera que estos permanecen en el agua por ser su hábitat natural.

No obstante, otro es el entendimiento y alcance que, a juicio del suscrito, se desprende del concepto emitido por el Subdirector de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, al que se acaba de hacer referencia, y que fue aportado por la parte actora⁹⁶.

Lo anterior toda vez que, dentro del referido concepto, el Ministerio de Salud cita literatura científica para argumentar que, contrario a lo que manifiestan los demandantes, la venta de peces vivos sí puede representar un riesgo para la salud pública en relación con la preparación y el expendio de alimentos, y sobre el punto indica:

“Si bien se desconoce en gran medida el porcentaje de la población que tiene contacto con los acuarios a través de pasatiempos o trabajo, los informes indican que las personas expuestas a peces ornamentales podrían tener un mayor riesgo de infecciones zoonóticas, particularmente para las serovares de Mycobacterium marinum y Salmonella (...)”

(...)

⁹⁶ Pronunciamiento con radicado 202021301893851, visible en las páginas 23 a 26 del archivo de pruebas y anexos que se adjuntó con la demanda

“(…) La interacción de patógenos entre los seres humanos y las especies acuáticas es compleja debido a las diversas vías de transmisión junto con el hecho de que muchos de los patógenos zoonóticos no causan enfermedades en los organismos acuáticos. Por lo tanto, como portadores no afectados, los peces aparentemente sanos tienen el potencial de transmitir patógenos a los humanos. También es posible que los organismos comensales que normalmente causan pocos problemas a las especies acuáticas se conviertan en patógenos zoonóticos de los seres humanos (…)”

(…)

*“(…) La literatura existente apoya la clasificación de *C. botulinum*, *S. iniae*, *Mycobacterium spp.* y *Vibrio vulnificus* como zoonosis transmitida por peces en sentido estricto, es decir, existen pruebas epidemiológicas y moleculares sustanciales de vínculos entre infecciones en ambos huéspedes (…)” (Subrayados fuera de texto).*

Con base en la literatura consultada, el Ministerio de Salud llega a varias conclusiones. En primer lugar, ante la inquietud planteada por la AUNAP en cuanto a la posibilidad de transmisión de zoonosis de peces al humano, el Ministerio afirma lo siguiente:

“como bien lo señala la literatura, esto es posible en tanto haya factores de riesgo e interacción humano – animal, por lo que, para que la transmisión se pueda dar, se debe tener contacto con peces infectados o con elementos que se hayan contaminado, y que por inadecuado manejo, puedan suponer una posible fuente de transmisión de enfermedades zoonóticas por diversas vías (oral, mucosas, etc.). Se aclara por demás que lo anterior aplica para enfermedades zoonóticas reseñadas, pero también para otros patógenos que puedan afectar al hombre”.

De otra parte, sobre la pregunta formulada por la AUNAP acerca de sí la presencia de peces ornamentales mantenidos en peceras o acuarios, que a su vez se encuentren en un local separado de locales de alimentos, representa riesgo de contaminación para los alimentos, el Ministerio responde que:

“se puede afirmar que existe riesgo de contaminación de alimentos con patógenos zoonóticos que afecten a los peces ornamentales, sin embargo, si existe separación de acuerdo a la normatividad establecida para este tipo de establecimientos y se aplican los protocolos sanitarios, así como la idoneidad y capacitación del personal que labore en estos establecimientos, la posibilidad de esta u otro tipo de zoonosis o patógenos hacia el ser humano es reducida”.

Finalmente, el Ministerio concluye su concepto afirmando lo que a continuación se transcribe:

“...existe la posibilidad documentada de transmisión de enfermedades zoonóticas de peces ornamentales al hombre, si bien la literatura reporta que puede haber un subregistro o dificultad de diagnóstico que haría parecer menor los datos reales. Por otra parte, patógenos zoonóticos pueden no causar síntomas a los peces, o síntomas leves, mientras que pueden ser patógenas en seres humanos, por lo que la cría y venta de estos animales debe realizarse cumpliendo con la normatividad sanitaria establecida para cada tipo de establecimiento”.

De este modo, con base en lo afirmado por el Ministerio de Salud en el concepto que se viene reseñando, puede concluirse que la venta de peces vivos en plazas de mercado sí representa un

riesgo de transmisión de enfermedades zoonóticas. Aunque la contaminación cruzada con los alimentos que se preparan y se expenden en las plazas de mercado puede ser mitigada, en mayor o menor medida, dependiendo de la adecuada manipulación de los animales y las condiciones de higiene del establecimiento, se trata de un riesgo sanitario que presenta un subregistro y que, por lo tanto, fue atendido por el Concejo de Bogotá, en el ámbito propio de sus facultades, mediante la expedición del Acuerdo 801 de 2021.

Para adoptar el artículo 6 del Acuerdo 801 de 2021, que prevé la realización de campañas de sensibilización y toma de conciencia por parte de los propietarios y tenedores con fines comerciales de los animales vivos, de las enfermedades que pueden padecer o adquirir y en general, de las responsabilidades que adquieren sus cuidadores, el Concejo de Bogotá se amparó en los deberes que para estas personas consagró el ya citado artículo 5 de la Ley 84 de 1989, en cuanto a mantenerlos en condiciones locativas apropiadas y entregarles los cuidados que resulten necesarios para asegurar su salud y bienestar, y evitarles dolor, daño o la muerte, responsabilidades que se acentúan cuando se trata de animales domésticos o de compañía.

Pero también se tuvo en cuenta la prohibición expresa que el artículo 23⁹⁷ esa misma disposición prevé para realizar experimentos en animales vivos no autorizados por el Ministerio de Salud y Protección Social, en este caso tendientes a la creación o reproducción de nuevas razas, para lo cual el IDPYBA será la autoridad competente para implementar estrategias y campañas informativas y de socialización que de manera pedagógica y participativa capaciten a la comunidad en el adecuado manejo y tenencia responsable de mascotas.

La flagrante y reiterada vulneración de dichos deberes y derechos de los animales, y el consecuente estado de desconocimiento y garantía del bienestar general de estos seres sintientes, comercializados vivos en plazas de mercado en la ciudad de Bogotá, es un asunto que llamó la atención del Concejo de Bogotá, y por esa razón, luego de surtidas las actividades previas a la expedición del Acuerdo 801 de 2021, tales como visitas de verificación y solicitud de informes a las entidades distritales y organizaciones que se ocupan de la materia, a las que se ha venido haciendo alusión a lo largo de la presente contestación de la demanda, dentro de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020 (Acuerdo 801 de 2021) de esa norma, a manera de conclusión se indicó:

“3.2 El bienestar de los animales que son comercializados vivos

En la mayoría de los casos, los animales que son comercializados vivos deben soportar condiciones extremadamente crueles, que vulneran los principios de bienestar animal contenidos en el artículo 3 de la Ley 1774 de 2016. En los establecimientos en los que se comercializan animales vivos, así como en las plazas de mercado del Distrito Capital, es común que los animales sean confinados en jaulas diminutas, en las que no pueden manifestar su comportamiento natural y que a menudo les producen miedo o estrés.

En el caso de las plazas de mercado la situación es particularmente preocupante, pues es común que las jaulas –que suelen contener varios animales hacinados– se apilen unas encima de otras. Lo anterior no solo desencadena problemas de higiene que pueden causar graves enfermedades en los animales –y que pueden ser transmitidas a los

⁹⁷ “Artículo 23. Los experimentos que se lleven a cabo con animales vivos, se realizarán únicamente con autorización previa del Ministerio de Salud Pública y sólo cuando tales actos sean imprescindibles para el estudio y avance de la ciencia, siempre y cuando esté demostrado: a) Que los resultados experimentales no puedan obtenerse por otros procedimientos o alternativas; b) Que las experiencias son necesarias para el control, prevención, el diagnóstico o el tratamiento de enfermedades que afecten al hombre o al animal; c) Que los experimentos no puedan ser sustituidos por cultivo de tejidos, modos computarizados, dibujos, películas, fotografías, video u otros procedimientos análogos.”

humanos—, sino que puede producirles incomodidades y angustias por el contacto cercano con otras especies. Así, por ejemplo, es común ver especies de aves o roedores confinados en jaulas contiguas a las de los gatos o los perros. Todo lo anterior produce malestar físico y psicológico en los animales, al punto de poner en peligro sus vidas. Para no ir más lejos, en el operativo que realizó la Administración Distrital en la plaza de mercado del Restrepo el pasado mes de marzo, se encontraron seis animales muertos.

En el caso de los establecimientos que comercializan animales vivos el panorama no es más alentador. Por ejemplo, en los establecimientos ubicados en la Avenida Caracas entre Calles 52 y 63, el IDPYBA ha encontrado animales con parásitos internos y externos, en malas condiciones y sin vacunas ni desparasitación. Igualmente, en un operativo realizado el 6 de marzo de 2020, la Administración Distrital halló un cachorro muerto, envuelto en una bolsa y almacenado en una nevera.⁹⁸ (Resaltado extratexto)

Ante semejante panorama, huelga una justificación adicional a la realización de campañas de sensibilización de que trata el artículo 6º del Acuerdo 801 de 2021. Sin embargo, para edificar de mejor manera la estricta sujeción y cumplimiento de las autoridades distritales a las disposiciones allí contenidas, se acude nuevamente al informe presentado por el IDPYBA con ocasión de la demanda presentada contra ese acto administrativo.

En el documento remitido por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal -IDPYBA- a la Secretaría Jurídica Distrital, citado en precedencia, se pone de relieve que:

“..., respecto a la implementación de los artículos 6 y 7, nos permitimos indicar que, desde la Subdirección de Cultura Ciudadana y Gestión del Conocimiento, del IDPYBA, el tema de comercialización de animales vivos y sus problemáticas asociadas, se aborda transversalmente en las acciones pedagógicas de apropiación de la cultura ciudadana cuando se habla de las formas de maltrato animal y específicamente la sobreexplotación comercial, aquí se integran los elementos asociados a los riesgos para la salud que padecen los animales producto de esta práctica, además de exponer el dolor y sufrimiento de los animales que están confinados por la misma razón; adicionalmente cuando se aborda el concepto de tenencia responsable de animales de compañía y las condiciones previas a la convivencia en familia interespecie, se integran ejes temáticos fundamentales como la adopción responsable, cuidados médicos veterinarios preventivos y curativos, riesgos de la no esterilización en la salud y comportamiento animal, y todo lo relativo con la implementación de acciones zoolidarias que favorezca el bienestar de los animales.

A continuación, se presentan dos (2) de los materiales pedagógicos usados en las acciones de apropiación de la cultura ciudadana para el abordaje anteriormente descrito.

1. Escalera proteccionista. Es un elemento pedagógico compuesto por 36 casillas que a su vez está compuesta por el mismo número de preguntas reflexivas. La escalera se recorre con el uso de un dado de tal manera que los participantes de la actividad van pasando por cada una de las casillas, se formula la pregunta, los ciudadanos responden de acuerdo a sus conocimientos, los profesionales responsables de la actividad complementan y refuerzan la información como un ejercicio activo de construcción de conocimiento.

(...)

⁹⁸ Página 27 de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2021

2.- Cubo proteccionista: es un elemento pedagógico que promueve la narrativa entre los participantes con una serie de imágenes, que expone el contexto sociocultural de un caso de abandono y en una de las escenas de la historia se hace especial énfasis en lo que significa la adquisición de animales a través de transacciones comerciales y lo que deriva de esta acción, además de retomar elementos de la tenencia responsable, sufrimiento del animal en condición de calle, entre otros.

(...)

Debe mencionarse que estos elementos pedagógicos son utilizados en las intervenciones de ámbito comunitario con el propósito de abordar un gran número de ciudadanos de diferentes grupos poblacionales y étnicos a partir de la implementación de la estrategia de sensibilización, educación y capacitación

(...)

Respecto al estudio descriptivo que está realizando el IDPYBA sobre las características, consecuencias en la salud y los cuidados y tratamientos que requieren los animales afectados por enfermedades genéticas, congénitas, hereditarias y/o propias de la configuración racial que son susceptibles de padecer animales de algunas razas de especies domésticas de compañía, del que habla el artículo 6 del Acuerdo 801 de 2021, a la fecha presenta avances del 100 %, correspondientes a la ejecución de cuatro de las seis actividades previstas en las dos etapas del proceso investigativo.

Como resultado de la revisión bibliográfica, compilación y análisis de la información relacionada con el objetivo de la investigación, el IDPYBA ha logrado identificar un conjunto de enfermedades circulatorias, músculo-esqueléticas, nerviosas, oculares, renales, respiratorias y tegumentarias, describiendo para cada caso el origen identificado de la condición genética, las principales características de la condición, las consecuencias deletéreas para el animal y las posibles medidas y tratamientos identificados que se deben tener para el cuidado de un animal con dicha condición.

Adicionalmente, el Instituto ha caracterizado las consecuencias generales de la cría y reproducción selectiva sobre la diversidad genética y cómo esto deriva en el surgimiento y prevalencia de estas condiciones o enfermedades genéticas, además de otras condiciones poblacionales importantes. De igual manera, se han clasificado las condiciones congénitas deletéreas de acuerdo al sistema afectado con el objetivo de especificar y mejorar el abordaje de estas condiciones a través de los tratamientos y/o medidas existentes.

Siendo dicho documento aprobado por parte del Comité de Investigación del IDPYBA, lo el pasado 8 de octubre de 2021. En ese sentido, el estudio descriptivo será enviado al Concejo Distrital y publicado en el microsítio del Observatorio Distrital de Protección y Bienestar Animal a partir del 13 de octubre de 2021.

Así las cosas, una vez se realice la publicación del estudio, en el marco del Acuerdo 801 DE 2021, el IDPYBA, iniciará con las acciones pedagógicas específicas derivadas de los elementos estructurales, que permita a la ciudadanía informarse y así mismo generar

acciones reflexivas que motive a la adopción de animales y así mismo desincentivar la demanda en la adquisición de animales derivado de transacciones comerciales”⁹⁹

Lo informado por el IDPYBA permite acreditar con grado de certeza los ingentes esfuerzos que vienen realizando las autoridades del Distrito Capital con el fin de promover entre los ciudadanos y actores del proceso de comercialización de animales vivos concientización respecto a la urgente necesidad de adoptar y apropiarse prácticas de tenencia y custodia responsable de animales de compañía u ornamentales, que les aseguren a estos individuos el bienestar emocional, salud, alimentación adecuada, expresión de su comportamiento natural y vida digna.

3.11 Aves ornamentales

El artículo 7 del acto acusado se refiere a la gestión que deberá realizar la Secretaría Distrital de Ambiente ante los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de que dichas autoridades administrativas del orden nacional determinen y clasifiquen las especies de aves que puedan considerarse como ornamentales, con el fin de prohibir su comercialización mediante reglamento emitido por la autoridad ambiental del Distrito Capital, en tanto se le ordena al IDPYBA realizar campañas que pongan en evidencia la imposibilidad de garantizar el bienestar y salud de aves confinadas en jaulas, ante la ausencia en este tipo de espacios de manifestar su comportamiento natural.

Como ocurre con la justificación y fundamento para la expedición del precepto anterior, el artículo 7º del Acuerdo 801 de 2021, tiene su origen en los derechos de los animales que consagra el artículo 5 de la Ley 84 de 1989, y en la proscripción de aquellas conductas que comporten maltrato o abuso en su contra, tales como la privación de luz, aire, espacio suficiente, movimiento, tratándose incluso de animales domésticos y por supuesto de aquellos cautivos o confinados en jaulas, que en este caso se armonizó con los principios que el artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, que estableció como principios rectores de las relaciones entre seres humanos y animales, el tendiente a permitirles *“Que puedan manifestar su comportamiento natural;”* (numeral 5), conducta que claramente infringen quienes con fines comerciales o de explotación confinan o ponen cautivas a especies de aves que se han catalogado por la sociedad o sectores comerciales como *“ornamentales”*, cercenándoles de tajo, sin justificación razonable, la principal característica de estos individuos, esto es, la posibilidad de volar y buscar su alimento y lugares de estancia y reproducción.

Dentro del pluricitado informe presentado por el IDPYBA, se destaca lo siguiente frente a la implementación del artículo 7º del Acuerdo 801 de 2021:

“Frente a las campañas o acciones de sensibilización que ha realizado el IDPYBA, frente a las necesidades de bienestar de las aves ornamentales que se encuentren confinadas en jaulas, con el fin de desestimular su demanda y, debemos indicar que, una vez, el IDPYBA, cuente con la definición normativa de las aves que se consideran ornamentales en el marco del presente acuerdo, se fortalecerán las acciones pedagógicas específicas con los elementos estructurales, que permita a la ciudadanía informarse y así mismo generar acciones reflexivas que motive a la adopción de animales con el fin de desincentivar la demanda en la adquisición de animales derivado de transacciones comerciales.”¹⁰⁰

⁹⁹ Numeral 3, “Informe sobre la implementación de los artículos 6 y 7 del Acuerdo”, páginas 4 a 7 del oficio remitido por el IDPYBA a la Secretaría Jurídica Distrital con radicado de salida IDPYBA 2021EE0009435, “RTA IDPYBA PROTOCOLOS”

¹⁰⁰ Página 7, último inciso del oficio remitido por el IDPYBA a la Secretaría Jurídica Distrital con radicado de salida IDPYBA 2021EE0009435: “RTA IDPYBA PROTOCOLOS”

Vinculado con el cumplimiento de las actividades que el artículo 7º del Acuerdo 801 de 2021 establece, la Dirección Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante documento del 12 de octubre de 2021¹⁰¹, informó lo siguiente:

“La Subdirección de Silvicultura Flora y Fauna Silvestre (SSFFS), remitió los radicados No. 2021EE93503 y No. 2021EE93504 del 13 de mayo de 2021 dirigidos al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respectivamente, mediante los cuales se elevó consulta con el objetivo de establecer qué aves se consideran “ornamentales” para los fines previstos en el precitado artículo.

Del primero reposa la respuesta que se adjunta en la que se señaló: “De acuerdo con las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecidos en el Decreto 1985 de 2013, no es competencia de este Ministerio los temas relacionados de inspección, vigilancia y control, formulación de política, entre otras de las aves “Ornamentales” en el país.” y del segundo, a la fecha no se ha obtenido respuesta”¹⁰²

De manera entonces que la implementación integral en el Distrito Capital de lo previsto en dicho precepto, en especial con respecto a la prohibición de comercializar aves ornamentales, dependerá del estudio técnico científico que realice el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para determinar y clasificar las especies que correspondan a esa categoría.

3.12 Actividades y operativos de verificación

El artículo 8 de la Acuerdo 801 de 2021, remite para la aplicación de sanciones y medidas correctivas por incumplimiento de lo dispuesto en esa norma, a las normas vigentes en materia policiva, esto es, la Ley 1801 de 2016, en especial las contenidas en el numeral 16 del artículo 92¹⁰³ y el numeral 4 del artículo 94¹⁰⁴, para lo cual dispone que las Secretarías Distritales de Gobierno, Ambiente y el IDPYBA deberán coordinar operativos periódicos de verificación.

Así mismo, el párrafo de la norma prevé que los animales sobre los que recaigan los comportamientos proscritos por el acuerdo serán objeto de decomiso en los términos previstos por el párrafo del artículo 179 de la Ley 1801 de 2016¹⁰⁵, y cuando se configuren además infracciones en materia ambiental se aplicarán las previsiones de la Ley 1333 de 2009¹⁰⁶.

La remisión normativa en materia de sanciones y medidas correctivas y aplicación del procedimiento sancionatorio ambiental para quienes infrinjan la prohibición de comercializar animales vivos en plazas de mercado y vías públicos, comporta el reconocimiento por parte del Concejo de Bogotá de las competencias y atribuciones de otras autoridades ambientales y policivas, y se sustenta una vez más, en la concreción del principio de colaboración y coordinación para el ejercicio de las funciones de las entidades y corporaciones públicas.

¹⁰¹ Documento radicado en la Secretaría Jurídica Distrital mediante radicados SIGA 1-2021-19608 y 1-2021-19671 (radicado de salida de la Secretaría Distrital de Ambiente 2021EE220757), que se adjunta como prueba en archivo PDF denominado “1-2021-19609 RTA SDA”

¹⁰² Página 3 del oficio de respuesta remitido por la Secretaría Distrital de Ambiente: “1-2021-19609 RTA SDA”

¹⁰³ “ARTÍCULO 92. Comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica. Los siguientes comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse: (...) 16. Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.”

¹⁰⁴ “ARTÍCULO 94. Comportamientos relacionados con la salud pública que afectan la actividad económica. Los siguientes comportamientos relacionados con la salud pública afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse: (...) 4. Permitir la permanencia de animales de cualquier especie que afecte las condiciones de higiene, salubridad y seguridad o que impida la correcta prestación del servicio de acuerdo con las disposiciones vigentes.”

¹⁰⁵ “ARTÍCULO 179. Decomiso. Es la privación de manera definitiva de la tenencia o la propiedad de bienes muebles no sujetos a registro, utilizados por una persona en comportamientos contrarios a las normas de convivencia, mediante acto motivado. PARÁGRAFO 1. Los bienes muebles utilizados en la comisión de los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el presente Código, serán decomisados.”

¹⁰⁶ “por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.”

Ahora bien, con el ánimo de acreditar la realización por parte de las entidades distritales competentes de actividades, campañas de sensibilización y operativos para verificar el cumplimiento de la prohibición de comercialización de animales vivos, entre los cuales se incluyen los peces ornamentales, en plazas de mercado y vías públicas del Distrito Capital, establecida por los artículos 1º y 4º del acuerdo 801 de 2021, así como de las demás disposiciones de esa norma, resulta significativo invocar el documento de respuesta remitido por el IDPYBA, al que ya se hizo referencia en párrafos precedentes, en el que se precisó el trámite dado a la implementación de los protocolos e instrumentos aplicables a los establecimientos autorizados para el comercio de especies animales.

En dicho informe se presentó un recuento sobre los resultados parciales de la ejecución de las actividades de inspección efectuadas conjuntamente por ese instituto, la Secretaría Distrital de Gobierno, las alcaldías locales y la Policía Metropolitana, en cumplimiento del artículo 4 del Acuerdo 801 de 2021, en lo referente a la prohibición de vender o dar en adopción animales vivos en plazas y vías públicas, en los siguientes términos:

“El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal -IDPYBA, a través de la Subdirección de Atención a la Fauna y la Subdirección de Cultura Ciudadana se ha venido acompañando las jornadas de sensibilización y los operativos programados para dar cumplimiento al acuerdo 801 de 2021, “Por el cual se prohíbe la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, se regula su comercialización en otros establecimientos y se dictan otras disposiciones”. De acuerdo con lo anterior, las acciones realizadas por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal han sido las siguientes:

Durante el mes de julio de 2021 desde el IDPYBA las Subdirección de Atención a la Fauna y La Subdirección de Cultura Ciudadana y Gestión del Conocimiento realizó el acompañamiento al IPES, en donde se realizaron actividades de sensibilización en las plazas de mercado de Restrepo, Trinidad Galán, Kennedy y el 20 de julio con el objetivo de socializar el Acuerdo 801 de 2021 y desincentivar la actividad económica de comercialización de animales vivos, así:

El pasado 27 de julio de 2021 asistimos a jornada pedagógica en compañía de Alcaldía Local, Instituto para la Economía Social-IPES, Secretaría Distrital de Gobierno y Policía Nacional, en la cual se informó aproximadamente a quince (15) establecimientos comerciales de la Plaza de Mercado del Restrepo, Localidad de Antonio Nariño, y a tres (3) de la Plaza de Mercado del 20 de julio, Localidad de San Cristóbal, con actividad económica de venta de peces ornamentales, sobre las prohibiciones que señala el Acuerdo 801 de 2021, las cuales entran en vigencia a partir del 12 de agosto de la presente anualidad.

Cabe aclarar que los propietarios de los establecimientos ubicados en mencionadas Plazas de Mercado están muy renuentes y resistentes a cumplir con lo señalado en el Acuerdo, pues manifiestan que estas exigencias atentan contra el derecho fundamental al trabajo y, afirman haber demandado dicho Acuerdo. Las entidades distritales asistentes, informaron cada una lo de su competencia y se ofertaron los programas institucionales correspondientes.

Así mismo, se realizó sensibilización el día 28 de julio de 2021, en las plazas de mercado de Kennedy en la localidad de Kennedy y Trinidad Galán, localidad de Puente Aranda. En este acompañamiento, sólo se identificó un local comercial (en cada plaza) de comercialización de peces ornamentales. Por lo anterior, se tuvo la oportunidad de

sostener una conversación más cercana con los propietarios de estos locales, quienes afirmaron acatar con los señalamientos del Acuerdo y acogerse a las ofertas institucionales propuestas por el IPES.

Por otra parte, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal ha realizado el acompañamiento a los operativos programados por la Secretaría Distrital de Gobierno en las plazas de mercado de Bogotá, de la siguiente manera:

- El día 11 de agosto de 2021, se realizó el acompañamiento por parte del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal-IDPYBA a la Secretaría Distrital de Gobierno, alcaldía Local de Puente Aranda, IPES, Policía Metropolitana a la plaza Trinidad Galán de la localidad de Puente Aranda, en donde el único local que comercializa animales se identificaron dos acuarios, pero solo uno con peces el cual tenía 4 bailarinas y 4 Guppys de cola corta. La ciudadana manifestó que no continuaría comercializando animales vivos en la plaza de mercado y que retiraría los peces del local.
- El día 19 de agosto de 2021, se realizó el acompañamiento por parte del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal-IDPYBA a la Secretaría Distrital de Gobierno, IPES, Policía Metropolitana; Secretaría Distrital de Ambiente y Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca-AUNAP al operativo programado en la plaza del Restrepo de la localidad de Antonio Nariño. Como resultado del operativo se clausuraron varios establecimientos y los comerciantes de los animales como responsables de garantizar el traslado de las especies que se encontraron al momento del operativo.
- El día 25 de agosto de 2021, se realizó el acompañamiento por parte del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal-IDPYBA a la secretaria Distrital de Gobierno, alcaldía Local de Antonio Nariño, IPES, Policía Metropolitana al operativo programado en la plaza del Restrepo de la localidad de Antonio Nariño. Como resultado del operativo no fue posible efectuarlo debido a que los locales en donde se comercializan animales estaban cerrados y se planteó desde la Alcaldía Local Antonio Nariño evaluar estrategias para próximos operativos en la plaza del Restrepo.
- El día 22 de septiembre de 2021 se realizó el acompañamiento se realizó el acompañamiento por parte del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal-IDPYBA a la secretaria Distrital de Gobierno, alcaldía Local de Antonio Nariño, IPES, Policía Metropolitana a la plaza del Restrepo de la localidad de Antonio Nariño. Como resultado no fue posible realizar la intervención debido a que los comerciantes están unidos y al ver servidores públicos del Distrito suenan pitos y cierran de inmediato los establecimientos comerciales.

Para concluir, se informa que el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal continuará atento a brindar el acompañamiento a los operativos que sean requeridos a esta entidad.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Páginas 2 a 4 del del oficio remitido por el IDPYBA a la Secretaría Jurídica Distrital con radicado de salida IDPYBA 2021EE0009435, "RTA IDPYBA PROTOCOLOS"

Los informes y actividades a los que se ha venido haciendo referencia permiten acreditar que todas las entidades distritales competentes en la materia, a las que el Acuerdo 801 de 2021, les asignó responsabilidades y actividades para la implementación de la restricción de venta de animales en plazas de mercado y vías públicas, adopción de protocolos para la operación de establecimientos comerciales autorizados para este tipo de explotación, formulación de campañas de sensibilización y conocimiento en cuidado animal y desincentivo de prácticas perjudiciales para los animales, así como para el seguimiento, verificación y control de sus disposiciones, han venido trabajando de manera articulada y pedagógica con el fin de materializar el cumplimiento de la norma y hacer posible la garantía de los derechos de los animales en conjunto con la protección de la salud pública.

IV.EXCEPCIONES

De conformidad con lo previsto por el artículo 172¹⁰⁸ y 175¹⁰⁹ de la Ley 1437 de 2011, me permito proponer la siguiente excepción de mérito:

1.1.AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES INVOCADAS COMO DESCONOCIDAS

Como corolario de todo lo expuesto hasta aquí, se hace necesario plantear como excepción de fondo en el presente litigio, la ausencia total por parte del Acuerdo 801 de 2021, de cualquier tipo de vulneración de las normas que se presentan como desconocidas por la parte demandante, puesto que esta no aportó prueba alguna que le permita al señor juez determinar que el cabildo obró por fuera de sus competencias, con violación de sus funciones, o que la prohibición de venta de animales vivos, incluidos los peces ornamentales, en plazas de mercado, vulnera el derecho a la libertad de escogencia de actividad económica de los demandantes.

Tampoco se acreditó que los preceptos del Acuerdo 801 hubieren desconocido, omitido o conculcado la regulación legal existente sobre explotación comercial de animales vivos, en especial la vinculada a la comercialización de peces vivos ornamentales, o la reglamentación actualmente vigente en materia de administración y operación de las plazas de mercado distritales.

En lugar de ello, lo que queda claro es que el Concejo de Bogotá, al tramitar y proferir esa norma, obró en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales para garantizar el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de su territorio y proteger los recursos naturales y el medio ambiente, incluidos todos los animales vivos y en especial aquellos que son objeto de explotación comercial en plazas de mercado, en condiciones que atentan contra los derechos que la ley y la jurisprudencia nacional les han reconocido en armonía con su condición de seres sintientes.

¹⁰⁸ **ARTÍCULO 172. Traslado de la demanda.** De la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvencción.

¹⁰⁹ **ARTÍCULO 175. Contestación de la demanda.** Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá: 1. El nombre del demandado, su domicilio y el de su representante o apoderado, en caso de no comparecer por sí mismo. 2. Un pronunciamiento sobre las pretensiones y los hechos de la demanda. 3. Las excepciones. 4. La relación de las pruebas que se acompañen y la petición de aquellas cuya práctica se solicite. En todo caso, el demandado deberá aportar con la contestación de la demanda todas las pruebas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el proceso. 5. Los dictámenes periciales que considere necesarios para oponerse a las pretensiones de la demanda. Si la parte demandada decide aportar la prueba pericial con la contestación de la demanda, deberá manifestarlo al juez dentro del plazo inicial del traslado de la misma establecido en el artículo 172 de este Código, caso en el cual se ampliará hasta por treinta (30) días más, contados a partir del vencimiento del término inicial para contestar la demanda. En este último evento de no adjuntar el dictamen con la contestación, se entenderá que esta fue presentada en forma extemporánea. 6. La fundamentación fáctica y jurídica de la defensa. 7. El lugar donde el demandado, su representante o apoderado recibirán las notificaciones personales y las comunicaciones procesales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital."

Con ese propósito el Acuerdo 801 de 2016 estableció directrices básicas en temas como la tenencia responsable, atención adecuada y estado de salud, entrega de la información pertinente a su nuevo propietario, y demás condiciones mínimas con fundamento en las cuales las autoridades ambientales y sanitarias distritales establecieron los protocolos que deben cumplir los lugares autorizados para esa actividad, de manera que no se evidenció ni demostró en la demanda que las disposiciones de ese acto administrativos resulten contrarias al marco legal que lo sustentó, u hubiese sido proferido con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de la corporación que lo profirió.

V. SOLICITUD

Como corolario de la todo lo expuesto, y como quiera que se encuentra debidamente acreditada la completa legalidad del Acuerdo 801 de 2021, *“Por el cual se prohíbe la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, se regula su comercialización en otros establecimientos y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Concejo de Bogotá, respetuosamente me permito solicitarle señor juez, que se desestimen y rechacen todas las pretensiones de la demanda por carecer de sustento fáctico y jurídico razonable que permita declarar la nulidad de esa disposición.

VI. PRUEBAS

Se adjuntan como pruebas las siguientes:

1. Certificación de publicación del Acuerdo 801 de 2021.
2. Exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 318 de 2020, *“Por el cual se prohíbe la comercialización de animales vivos en las plazas de mercado, se definen las condiciones de su comercialización en establecimientos de comercio en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*
3. Exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 319 de 2020, *“Por el cual se modifican los Acuerdos Distritales 79 de 2003 y 509 de 2012, se establecen prohibiciones de reproducción, cría, comercialización y tenencia de algunos animales en la ciudad de Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones”*
4. Oficio 2020IE13040 del 28 de octubre de 2020, proveniente de la Secretaría General del Concejo se designó a los Concejales Marco Fidel Acosta Rico y Yefer Yesid Vega Bobadilla, como ponentes de los Proyectos de Acuerdo Nos. 318 de 2020 y 319 de 2020.
5. Ponencia positiva conjunta con modificaciones de los proyectos de Acuerdo 182 de 2020 *“Por el cual se prohíbe la comercialización de animales vivos en las plazas de mercado, se definen las condiciones de su comercialización en establecimientos de comercio en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*, y 223 de 2020 *“Por el cual se modifican los Acuerdos Distritales 79 de 2003 y 509 de 2012, se establecen prohibiciones de reproducción, cría, comercialización y tenencia de algunos animales en la ciudad de Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones”*, iniciativas acumuladas por unidad de materia que, a efectos de continuar su trámite fueron renumeradas como Proyectos de Acuerdo 318 y 319 de 2020, respectivamente, aprobadas mediante el Acuerdo 801 de 2021.
6. Informe y anexos remitidos por el IDPYBA, a la Secretaría Jurídica Distrital, con radicado de salida 2021EE0009435, que da cuenta de la adopción del protocolo técnico de buenas

prácticas en bienestar animal para la comercialización de animales domésticos de compañía en el Distrito Capital (artículo 2º y 3º del Acuerdo 801 de 2021), así como de los resultados parciales de la ejecución de las actividades de inspección efectuadas conjuntamente por ese instituto, la Secretaría Distrital de Gobierno, las alcaldías locales y la Policía Metropolitana, en cumplimiento del artículo 4 del Acuerdo 801 de 2021.

7. Informe y anexos remitidos por la Secretaría Distrital de Gobierno a la Secretaría Jurídica Distrital, mediante documento con radicado de salida 20212200355863, frente a la implementación de las disposiciones del artículo 5º del Acuerdo 801 de 2021, en lo relativo a las alternativas de sustitución económica.
8. Informe y anexos remitidos por el Instituto Distrital para la Economía Social -IPES- a la Secretaría Jurídica Distrital, en torno a las actividades relacionados con la oferta de sustitución económica para los comerciantes animales vivos en plazas de mercado del Distrito Capital de que trata el artículo 5 de la norma acusada.
9. Actas de actividades y jornadas de socialización sobre las alternativas de sustitución económica previstas por el Acuerdo 810 de 2021, realizadas por el IPES en las plazas de mercado: Trinidad Galán, 20 de julio, Kennedy y Carlos E. Restrepo.
10. Informe remitido por la Secretaría Distrital de Ambiente a la Secretaría Jurídica Distrital mediante radicados SIGA 1-2021-19608 y 1-2021-19671 (radicado de salida de la Secretaría Distrital de Ambiente 2021EE220757), en torno al cumplimiento de las actividades que el artículo 7º del Acuerdo 801 de 2021, establece para determinar y clasificar las aves ornamentales y prohibir su comercialización en el Distrito Capital

Las referidas pruebas podrán ser consultadas en la carpeta compartida de Google Drive a la cual puede accederse a través del siguiente enlace:

https://drive.google.com/drive/folders/18rmvZBo3AjUIJq4Wu_Sna05hsZ43xC0M?usp=sharing

De otra parte, respetuosamente informamos que toda la normativa que alude a la temática planteada en el presente proceso y particularmente la citada en este escrito puede ser consultada en la dirección electrónica www.alcaldiabogota.gov.co en el link régimen legal.

VII. ANEXOS

Lo anunciado en el acápite anterior.

VIII. NOTIFICACIONES

A los demandantes, en la dirección indicada en la demanda y escrito de subsanación arteagaceron@yahoo.com, apoyoedna15@gmail.com.

A mí representado, el Distrito Capital- Concejo de Bogotá, y al suscrito, en la carrera 8ª 10-65 Piso 3º, Dirección Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Igualmente, recibimos notificaciones en los correos electrónicos

aardilam@secretariajuridica.gov.co y
notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co.

Cordial saludo,



ALVARO ARDILA MORA
C.C. 79.709.902 de Bogotá D.C.
T.P. 94953 del C.S.J.

Con copia a:

1. **Demandante:** Luis Alberto Torres Simbaqueva y otros arteagaceron@yahoo.com, apovoedna15@gmail.com,
2. **Coadyuvante de la demandada:** andreapadillavillarraga@gmail.com