

1. Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

Andrea Padilla Villarraga*

Resumen

El artículo expone los elementos del mandato constitucional de protección a los animales (sentencia C-666 de 10 de la Corte Constitucional) que le han permitido al Concejo de Bogotá y a la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de la ciudad ampliar el marco normativo en beneficio de animales explotados y violentados en actividades controversiales. El texto hace énfasis en cómo este mandato, al derivarse del deber constitucional de protección al ambiente, puede (y debería) materializarse en las entidades territoriales a través del principio constitucional y legal de rigor subsidiario. Para ilustrarlo, la autora expone el planteamiento normativo del Acuerdo 767 de 2020 que desincentiva las prácticas taurinas en Bogotá.

Palabras claves: Protección animal, seres sintientes, rigor subsidiario, autonomía territorial

Abstract

The article outlines key elements of the constitutional mandate of animal rights (Constitutional Court Ruling C-666 of 2010), which have allowed Bogotá City Council and the Legal Secretariat of the Mayor's office to expand the normative frameworks benefiting animals exploited and mistreated in controversial activities. The text emphasizes how this mandate, as it derives from the constitutional duty of environmental protection, may (and should) be materialized in territorial entities through the legal and constitutional principle of rigor subsidiary (*rigor subsidiario*).

* PhD Derecho, Mg. Criminología. Mg. Pensar y Gobernar las Sociedades Complejas, Psicóloga. Concejal de Bogotá (2020-2023) y actual Senadora de la República, activista por los derechos de los animales, columnista - andreapadillav@gmail.com | @andreanimalidad

To illustrate this, the author exposes the legal approach of the regulatory agreement 767 of 2020 that discourages bullfighting practices in Bogotá.

Key words: Animal rights, sentient beings, rigor subsidiary (rigor subsidiario), territorial autonomy.

Sumario: I. Introducción, II. El mandato constitucional de protección a los animales, Sintiencia, dignidad humana y déficit normativo de protección animal, III. Principio de rigor subsidiario, IV. Desincentivo a las prácticas taurinas en Bogotá, Aplicación del principio de rigor subsidiario a una actividad cruel con animales y V. Conclusiones.

I. Introducción

El mandato constitucional de protección a los animales no humanos ha sido, hasta ahora, un tema ausente en los estudios y debates sobre la llamada Constitución Ecológica de Colombia¹. Pese a que este mandato abre un novedoso campo de trabajo jurídico, cuyos desafiantes contenidos éticos versan sobre individuos sintientes que han sido tratados como cosas y, por lo tanto, cuestiona consensos dominantes en el derecho ortodoxo, no se le ha dedicado un espacio relevante en los estudios sobre la teoría jurídica. Esta ausencia contrasta con los numerosos análisis y comentarios que ha merecido la protección al ambiente como principio, derecho y deber constitucional, pese a que el mandato de proteger a los animales se deriva de ella y, en consecuencia, tiene el rango y la fuerza constitucional que lo hace de obligatorio cumplimiento para el Estado y sus miembros en general².

¹ Sentencia T-411 de 1992.

² Así lo ha establecido reiteradamente la Corte Constitucional en las sentencias T-760 de 2007, C-666 de 2010, C-283 de 2014, C-045 de 2019 y C-032 de 2019, entre otras. Es bajo estas consideraciones que la Ley 1955 de 2019 le asignó al Ministerio de Ambiente el deber de liderar la formulación de la “Política de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres” (art. 324).

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

Quizás, este desinterés se deba a que fue apenas hasta 2010 cuando la Corte Constitucional habló explícitamente del mandato de protección a los animales, aunque ya en 1997 se había pronunciado sobre las relaciones de afecto y solidaridad que creamos con los animales domésticos de compañía en el seno familiar³. Además, no son pocos los pronunciamientos posteriores de las altas cortes que han ahondado en la materia⁴. Otra posible explicación a este escaso desarrollo del tema es la pobre materialización que ha tenido la jurisprudencia animalista, pues si bien esta ha alimentado normas en su parte expositiva, no se le ha dado un uso progresista y garantista que avance en la vía de ir subsanando el déficit normativo de protección a los animales. Finalmente, es probable que haya algo de renuencia del derecho académico; un cierto pudor frente a la concepción de los animales como receptores de justicia, debido al estatus jurídico de cosas que aún pesa sobre ellos y a los múltiples beneficios que la inmensa mayoría obtiene de su explotación. Al fin y al cabo, el ordenamiento jurídico que, de forma simplista, divide el mundo entre *cosas* y *personas*, ha sido útil al sistema de producción y consumo que está cimentado en la negación de los intereses de los animales, para poderlos usufructuar.

Sintonizado con el espíritu del libro, y con el propósito de contribuir al desarrollo teórico y práctico del mandato constitucional de protección a los animales, el texto expone los elementos jurídicos que, con audacia política y normativa, le han permitido al Concejo de Bogotá y a la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor ampliar el marco normativo de protección a los animales en actividades controversiales. Con este fin, se plantea cómo el deber constitucional de protección a los animales, al derivarse del mandato constitucional de protección

³ Sentencias T-035 de 1997 y T-146 de 2016.

⁴ Entre otras: Sentencia T-608 de 2011, sentencia C-632 de 2011, sentencia expediente 17001233100019990909 01 de 2012 Consejo de Estado, sentencia No de radicación 250002324000201100227 01 de 2013 Consejo de Estado, sentencia C-283 de 2014, sentencia C-458 de 2015, sentencia T-146 de 2016, sentencia C-467 de 2016, sentencia T-622 de 2016, sentencia C-041 de 2017, sentencia T-121 de 2017, sentencia AHC4806 del 26 de julio de 2017 Corte Suprema de Justicia, sentencia C-045 de 2019.

al ambiente, puede materializarse en las entidades territoriales mediante el principio constitucional y legal de rigor subsidiario.

Para ilustrarlo, se expone el planteamiento normativo del Acuerdo 767 de 2020 que desincentiva las prácticas taurinas en Bogotá. Este es un asunto que algunos han defendido como de normación exclusiva del Congreso, pese a que la jurisprudencia abre interesantes vías de interpretación sobre la competencia que tienen las autoridades territoriales con facultades normativas para reglamentar la actividad cruel en los territorios donde ejercen su jurisdicción.

II. El mandato constitucional de protección a los animales

Sintiencia, dignidad humana y déficit normativo de protección animal

El deber de protección a los animales fue expuesto y desarrollado, por primera vez, en la sentencia C-666 de 2010 de la Corte Constitucional⁵. En ella, el juez planteó que este deber se deriva del concepto de ambiente –ya que los animales, en tanto fauna⁶, hacen parte de él– y, por lo tanto, goza de la misma fuerza normativa que tiene la obligación constitucional de proteger a la naturaleza. Es interesante que, en el fallo, la Corte cuestionara la visión antropocéntrica –propia de un ambientalismo clásico en el que salvaguardar la existencia de los entes vivos obedece al único fin de sostener la vida humana en el planeta– y, en cambio, avanzara en el planteamiento de una visión complementaria que exalta el valor inherente de los seres de la naturaleza como fundamento de su protección.

La Corte fue todavía más empática al señalar, en el mismo pronunciamiento, que los animales se diferencian de los demás seres vivos por su capacidad de sentir

⁵ Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7º de la Ley 84 de 1989 “Estatuto Nacional de Protección a los Animales”.

⁶ Es el “conjunto de los animales de un país, región o medio determinados”, Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, septiembre de 2021.

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

o sintiencia, lo que hace de ellos seres merecedores de protección especial. Con base en esta especificidad, planteó una distinción entre dos perspectivas de protección: “la de fauna que debe ser protegida en virtud del mantenimiento de la biodiversidad y del equilibrio natural de las especies, y la de fauna que se debe proteger del padecimiento, el maltrato y la crueldad sin justificación legítima”⁷.

Así, el juez constitucional superó la visión estrecha y antropocéntrica que restringía el deber de protección a los animales de la fauna silvestre – considerados meros recursos naturales renovables, es decir, bienes aprovechables–, para incluir a todos los animales como individuos sintientes – independientemente de su utilidad ambiental– en el espectro de protección. Evidentemente, esta segunda perspectiva que, en palabras del juez, “refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres sintientes”⁸, abre un vasto campo de exploración jurídica, e incluso de experimentalismo dentro del deber general de protección a los animales, como lo evidenció, por ejemplo, el caso del “oso Chucho”⁹.

Aunque el concepto de sintiencia no ha sido desarrollado en profundidad en la jurisprudencia colombiana –pese al relativo consenso teórico sobre su robustez moral para operar como el fundamento de los derechos básicos que deberían serles reconocidos a los animales¹⁰– es un concepto de elevada importancia por sus implicaciones éticas. Sin el ánimo de ahondar en él, basta con precisar que la sintiencia es la capacidad que tenemos todos los animales dotados de sistema

⁷ Sentencia C-666 de 2010.

⁸ Ídem.

⁹ Sentencia AHC4806 del 26 de julio de 2017, Corte Suprema de Justicia.

¹⁰ En agosto de 2019, la Corte Constitucional realizó una audiencia pública motivada por el caso del “Oso Chucho”. En ella, académicos e investigadores de distintas disciplinas expusimos argumentos a favor, otros en contra, del reconocimiento y la garantía de algunos derechos a los animales sintientes. Una de las preguntas orientadoras de la audiencia fue: ¿cuáles son los atributos para definir a un individuo como titular de derechos?, en cuya respuesta coincidimos varios, al afirmar que tal atributo es la capacidad de sentir de los animales. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=X0BHJWPwo>

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

nervioso –aunque este sea rudimentario– de sentir placer y dolor, experimentar emociones, y tener conciencia de esas experiencias.

Gary Francione (2008), teórico de los derechos de los animales, lo resume con claridad al señalar que ser sintiente significa ser la clase de ser que reconoce que es en *su* existencia, y no en la de otro, donde se experimentan el dolor y la angustia. En efecto, ella determina la existencia de intereses en los animales, que van desde los más básicos, como no padecer dolor físico, privaciones, miedo, angustia o estrés, hasta los más complejos, consistentes en desarrollar sus capacidades sociales, afectivas, cognitivas, lúdicas, etc.; en síntesis, el interés de los animales en vivir satisfactoriamente, según la *norma de su especie*¹¹

Resulta claro que si los animales buscan satisfacer lo que les hace bien y evitar lo que les hace mal es porque sienten y tienen experiencia consciente de su propio bienestar. De allí que tenga sentido hablar de *agencia* en los animales, debido a su capacidad de decidir en función de sus propios intereses, aunque sea en contextos de libertad restringida. Este planteamiento ha llevado a algunos teóricos a desarrollar el concepto de dignidad animal, con base en las capacidades que subyacen al concepto de dignidad humana¹².

Pues bien. La sintiencia es el elemento esencial del mandato constitucional de protección a los animales, que ha permitido establecer para ellos una órbita de protección distinta de la que cobija a los demás seres vivos –no sintientes y no humanos– del ambiente. Es decir que, aunque los animales hacen parte constitutiva del ambiente y, por lo tanto, les aplican las disposiciones normativas de protección en favor de la naturaleza –por ejemplo, la función ecológica de la

¹¹ Este concepto de Martha Nussbaum (2007) se refiere a los umbrales de capacidades propios de cada especie, por debajo de los cuales no es posible, para sus individuos, llevar vidas dignas o florecientes. En este sentido, es un concepto útil para la valoración ética sobre las vidas que llevan los animales.

¹² Reed Elizabeth Loder (2016) hace un planteamiento interesante del concepto de dignidad animal, desde el punto de vista de las capacidades que definen la dignidad humana y que están presentes en muchos animales sintientes: conciencia y agencia.

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

propiedad¹³ que, en este caso, opera como fundamento de la prohibición de tratos crueles a los animales—, se establece sobre ellos un marco de protección especial que permite hacer más rigurosas las medidas para salvaguardar su vida y su integridad. Como bien lo señaló la Corte en la sentencia mencionada, el fundamento ético de esta especial protección es que “no hay interés más primario para un ser sintiente que el de no sufrir daño o maltrato.

Debe ser este uno de los valores primordiales en una comunidad moral que actúa y construye sus relaciones dentro de los parámetros del Estado constitucional”¹⁴. Así, la capacidad de sentir de los animales se convierte en el fundamento moral y en el sustrato material, valga decir biológico, de su especial protección constitucional, que deriva en la obligación de todos los miembros de la sociedad de evitarles sufrimientos innecesarios y actuar de manera solidaria para salvaguardar su existencia en condiciones de bienestar.

Adicionalmente, la Corte identificó dos elementos del mismo mandato, que enriquecen esta perspectiva de protección y plantean retos normativos en beneficio de los nuevos sujetos del derecho. Por una parte, observó que la *dignidad humana* —entendida en este contexto como el fundamento de las relaciones que un ser sintiente (animal humano) tiene con otro ser sintiente (animal no humano)— es la fuente de nuestras obligaciones con los demás animales. Es decir, que la condición sintiente de los animales nos exige actuar conforme a parámetros dignos, lo que implica que el legislador ya no tiene plena libertad en la configuración normativa. En segundo lugar, señaló la existencia de un *déficit normativo de protección a los animales*, dado que, según observó, el legislador privilegió desproporcionadamente las “manifestaciones culturales”

¹³ En la sentencia C-666 de 2010 dijo la Corte Constitucional: “Junto con el deber de protección a los recursos naturales y los deberes de comportamiento derivados de la dignidad humana, el ámbito de libertad en el trato que se dé a los animales, esta vez los que sean propiedad de las personas, debe entenderse desarrollable dentro de los parámetros establecidos por la función ecológica de la propiedad. Así, los contornos del contenido del derecho de propiedad respecto de los animales, y por consiguiente la amplitud de la libertad de actuación amparada por este derecho, estará limitada, además, por el carácter ecológico inherente a la propiedad (...)”.

¹⁴ Sentencia C-666 de 2010.

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

cruelles –como las corridas de toros, las corralejas, las becerradas, las novilladas, el rejoneo, las tientas y las riñas de gallos–, lo que ahora exige establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes.

Lo anterior quiere decir que tanto la dignidad humana –que construye el concepto de persona– como la existencia de un déficit normativo de protección a los animales y la orden de subsanarlo, sostienen el claro mandato de hacer normas y políticas públicas que protejan a los animales –o, al menos, no los perjudiquen–, tomando en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio seguimiento en cuanto al tipo, el alcance, la amplitud y la naturaleza de la protección que se cree para ellos, en virtud de su condición sintiente. Hay que precisar que la orden de subsanar este déficit no está dirigida a una autoridad en particular, sino al conjunto de actores públicos que intervienen en la regulación de las actividades que conllevan maltrato animal.

Es interesante, además, que, desde una perspectiva autonómica, la Corte afirmara que, en gracia del principio de autonomía territorial, las autoridades administrativas con competencias normativas, es decir, los concejos municipales y distritales, podrán concurrir con el Congreso para establecer las regulaciones necesarias para cubrir el déficit normativo de protección animal. En otras palabras, que la orden de subsanar este déficit se dirige tanto al legislador como a las autoridades territoriales con facultades normativas. En el caso de las “manifestaciones culturales” crueles –que son las que la Corte estudió en la sentencia de 2010– esta precisó que se trata de una disposición excepcional de alcance restringido, de modo que no se limita la potestad reguladora en cabeza de las autoridades administrativas municipales¹⁵; o sea que el hecho de que

¹⁵ El Consejo de Estado también se ha referido a la posibilidad de que las entidades territoriales, en particular los concejos distritales y municipales, regulen las prácticas culturales de maltrato animal. En la sentencia de tutela 956 del 17 de octubre de 2013, la Sección Primera afirmó que, “en virtud del deber constitucional de protección animal, las entidades territoriales pueden regular la realización de las manifestaciones culturales que impliquen violencia animal para garantizar en la mayor medida de lo posible el deber de protección de las especies involucradas en ellas”. Radicado 11001-03-15-000-2013-00956-00. Esta misma subregla fue

algunas prácticas de maltrato animal aún sean legales, no hace nugatoria la competencia de los distritos y municipios para proteger a los animales que habitan en su territorio.

Es aquí donde adquiere plena fuerza normativa uno de los principios más eficientes y garantistas del derecho ambiental: el principio de rigor subsidiario, definido por algunos jueces como el elemento normativo cardinal para evaluar las interacciones entre el poder central y la autonomía de los entes territoriales en la protección del medio ambiente, ya que la sujeción de las normas regionales y locales a la ley está mediada por este principio que permite fortalecer las políticas ambientales regionales y locales, frente a lo decidido por el legislador¹⁶. En efecto, a través de él puede materializarse la potestad de las entidades territoriales para darle cumplimiento al mandato constitucional de proteger a los animales e ir subsanando el déficit normativo que causa el hecho de que, hasta ahora, el legislador haya privilegiado actividades crueles, desconociendo el interés más elemental de cualquier animal sintiente en no sufrir.

III. Principio de rigor subsidiario

El principio legal y constitucional de rigor subsidiario, definido en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, establece que las normas nacionales de policía ambiental que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que exigen licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas –no más flexibles– por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores. En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, puesto que la potestad reglamentaria de las autoridades territoriales –consejos municipales o distritales– no puede ser limitada por la ley.

reiterada por la Sección Quinta en la sentencia de tutela 2257 del 23 de septiembre de 2015. Radicado 11001-03-15-000-2015-02257-00, confirmada, a su vez, por la Corte Constitucional en la sentencia SU-056 de 2018.

¹⁶ Salvamento parcial de voto de los magistrados María Victoria Calle, Jorge Iván Palacio y Nilson Pinilla y aclaración de voto de los magistrados Jorge Iván Palacio y María Victoria Calle a la sentencia C-889 de 2012.

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

Lo contrario, implicaría un desconocimiento de la garantía institucional de la autonomía territorial, lo que no riñe, sin embargo, con el hecho de que la ley –el Congreso– dicte la norma básica indispensable para la protección ambiental en todo el territorio nacional. Vale precisar, además, que este principio plantea una excepción al principio de gradación normativa¹⁷, ya que prescribe que, en materia ambiental, las autoridades territoriales están facultadas para adoptar normas o políticas más estrictas que las previstas en los estándares legales.

Desde al punto de vista constitucional, la jurisprudencia reconoce que en asuntos ambientales –dentro de los que se incluye la protección a los animales– existen competencias normativas concurrentes entre el poder central y las autoridades locales, que se armonizan mediante los principios señalados en los artículos 288 de la Constitución y 63 de la Ley 99 de 1993, principalmente el de rigor subsidiario. Es en aplicación de este principio que las entidades territoriales están facultadas para hacer más exigentes las regulaciones legales en materia ambiental, aun cuando se limite el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han aceptado que los concejos municipales y distritales pueden hacer más rigurosa la reglamentación sobre publicidad exterior visual, puesto que no existe reserva legal para regular la materia y esta involucra la protección del patrimonio ecológico¹⁸.

En lo que respecta a la protección de los animales, la aplicación de este principio tiene el mismo alcance. Dado que el mandato constitucional de protección animal hace parte del deber constitucional de protección ambiental, los entes territoriales pueden determinar que el estándar mínimo fijado por las regulaciones nacionales

¹⁷ Este principio dispone que, por regla general, el ejercicio de la autonomía territorial, en el marco de decisiones sobre protección ambiental, está sujeto a la regulación de superior jerarquía y, por lo tanto, a las normas legales.

¹⁸ En el concepto con radicado 2010-00044-00 (1999) de 2010, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señaló que las autoridades administrativas pueden hacer más estricta su propia regulación ambiental (principio de rigor subsidiario) y ejercer funciones de policía según las necesidades locales (como cuando controlan el uso de la pólvora), pero siempre con estricto apego a la Constitución y a la ley.

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

para evitar el maltrato a los animales sea más riguroso –jamás más laxo– en su jurisdicción, aún si la decisión conlleva restricciones a libertades económicas o culturales. Además, en una interpretación garantista del mandato de la Corte Constitucional de subsanar el déficit de protección a los animales mediante marcos normativos que salvaguarden su condición de seres sintientes, podría plantearse que apelar al principio de rigor subsidiario para hacer más estrictas las normas de protección a los animales e ir eliminando su maltrato en actividades económicas, culturales o de cualquier tipo, es una obligación de las autoridades con competencias normativas, puesto que a ellas les corresponde dictar las normas necesarias para la preservación ambiental.

Finalmente, vale la pena resaltar que la aplicación del principio de rigor subsidiario hace prevalecer la autonomía y la visión ambiental de los habitantes de un determinado territorio, que son quienes entran en relación directa con los animales que habitan en él. En este sentido, tan principio se convierte en una manifestación de la democracia ambiental participativa, puesto que su materialización se hace a través del ejercicio de corporaciones públicas y mandatarios elegidos popularmente. De hecho, “el Legislador previó que, cuando las decisiones regionales y locales amplían el alcance de la protección al ambiente, no están sometidas al marco legalmente establecido”¹⁹.

Evidentemente, este principio, más los artículos de la Constitución Política que establecen los alcances y deberes de los concejos territoriales²⁰, y el mandato constitucional de protección a los animales, concretamente la orden de subsanar el déficit normativo de protección animal, son el fundamento de la competencia legal de estas corporaciones públicas para adoptar disposiciones normativas en la materia. En el caso de Bogotá, rige además el Decreto Ley 1421 de 1993, cuyo artículo 12, numeral 7, establece que es deber del Concejo Distrital “dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio

¹⁹ Sentencia C-889 de 2012.

²⁰ Numeral 9 del artículo 313 de la Constitución.

ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente”. Por lo tanto, dado que los animales que habitan en el Distrito Capital son parte del patrimonio ecológico y del ambiente de la ciudad, el Concejo puede regular su protección y defensa para todos los efectos. Además, vale recalcar el hecho de que el Concejo de Bogotá, al ser un órgano colegiado y un espacio de deliberación y representación política, se convierte en el actor natural para generar normas ambientales en aplicación del principio de rigor subsidiario.

Pues como lo ha reiterado la Corte Constitucional, este principio es aplicable para proteger y defender el patrimonio ecológico, o sea, a los animales, justamente porque este asunto “guarda una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios”²¹. Finalmente, este principio es en sí mismo una manifestación de la autonomía de las entidades territoriales que les permite a estas adecuar las normas nacionales “a sus necesidades, singularidades y expectativas”²².

IV. Desincentivo a las prácticas taurinas en Bogotá

Aplicación del principio de rigor subsidiario a una actividad cruel con animales

No son pocos los hechos que evidencian el creciente sentimiento colectivo a favor del respeto a los animales en Bogotá, lo que amerita y exige hacer más rigurosa su protección y la garantía de sus derechos²³. En respuesta a este sentimiento, que ha sido alimentado por el debate público sobre el maltrato que se les da a

²¹ Sentencia C-535 de 1996.

²² Sentencia C-534 de 1996.

²³ Por ejemplo, esta fue la primera ciudad del país en contar con un Instituto de Protección y Bienestar Animal, cuya creación fue autorizada por el Acuerdo 645 de 2016 y reglamentada mediante el Decreto 546 del mismo año. Además, los bogotanos se han movilizado constantemente a favor de la protección a los animales. En 2019 se realizaron manifestaciones en las tres jornadas de la “temporada taurina”, y posteriormente, entre agosto y noviembre, tuvieron lugar tres multitudinarias marchas animalistas. Por último, no es un dato menor que en las pasadas elecciones regionales de 2019, 23.950 personas votaran por una concejal animalista, con el claro mandato de trabajar a favor de los animales. Quizás, en respuesta a la indignación que suscita el maltrato animal en Colombia, como lo evidenció la encuesta polimétrica de Cifras & Conceptos de enero de 2017.

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

los animales en diversos escenarios, particularmente en prácticas de entretenimiento cruel, el Concejo de Bogotá, con el aval de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor, tramitó el Acuerdo 767 de 2020 “por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en Bogotá”²⁴. Esta iniciativa se fundamentó en la sentencia C-666 de 2010, en la que la Corte Constitucional desarrolló el concepto del mandato de protección a los animales, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 7 de la Ley 84 de 1989²⁵, y definió condiciones para la realización de estas actividades crueles y degradantes que atentan contra la vida, la dignidad y la integridad física y emocional de seres sintientes constitucionalmente protegidos.

Las condiciones que listó la Corte en esta sentencia establecen, en síntesis, que los espectáculos taurinos solo son compatibles con la Constitución Política: (i) si se eliminan o morigeran las conductas especialmente crueles contra los animales, (ii) si se realizan en municipios en los que sean una tradición regular, periódica e ininterrumpida, (iii) si se hacen en fechas habituales, y (iv) si no implican el uso de dineros públicos para la construcción de instalaciones destinadas exclusivamente a ellas. Además, ordenó expedir una regulación “de rango legal e infralegal” con los propósitos de subsanar el déficit normativo de protección a los animales, “prever protección contra el sufrimiento y el dolor de los animales empleados en estas actividades, y propugnar porque en el futuro se eliminen las conductas especialmente crueles con ellos”.

Posteriormente, mediante la sentencia C-889 de 2012, la Corte precisó que las entidades territoriales son las encargadas de verificar el cumplimiento de estas

²⁴ Acuerdo 767 de 2020: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=94267>

²⁵ La Ley 84 de 1989 es el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, cuyo artículo 7 dice lo siguiente: “Quedan exceptuados de lo expuesto en el inciso 1, en los literales a, d, e, f y g del artículo anterior [artículo 6], el rejoneo, coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos”. El artículo 6 lista las conductas consideradas crueles con los animales. Lamentablemente, esta excepción fue reiterada en la Ley 1774 de 2016, mediante la cual se creó el delito contra la vida y la integridad física y emocional de los animales. A esta absurda reiteración se refirió la Corte en su sentencia C-041 de 2017, que posteriormente fue anulada mediante el Auto 457 de 2018.

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

condiciones “ante la necesidad de hacer compatible la actividad taurina con el mandato de protección animal”. Por lo tanto, aunque sentó la línea, que ha prevalecido hasta ahora, de que el Congreso, a través de una ley, es el único órgano que tiene la potestad de prohibir las “manifestaciones culturales” que conllevan maltrato animal²⁶, salvaguardó la competencia de las autoridades territoriales para asegurar que los espectáculos taurinos que se realicen en su jurisdicción cumplan con los requisitos legales y constitucionales vigentes.

Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional mencionada, contiene, al menos, dos órdenes relevantes para el Concejo Distrital: primera, reconocer que los espectáculos taurinos son legales y solo pueden ser prohibidos por el Legislador; segunda, subsanar el déficit normativo de protección a los animales mediante la exigencia de cumplimiento de las condiciones establecidas por la Corte Constitucional, con el fin de brindarles a los animales usados en ellos un mínimo de protección contra las peores formas de crueldad.

Acatar estas órdenes es, justamente, lo que hizo el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo, con el aval jurídico de la administración distrital. Por una parte, adoptó medidas de desincentivo: aumentó la tarifa tributaria de los espectáculos taurinos, redujo las fechas anuales, estableció que todos los gastos de operación de los eventos taurinos serán asumidos por los organizadores, e impuso una nueva obligación para el organizador de cualquier evento taurino de informar del sufrimiento que padecen los animales usados en estos espectáculos.

²⁶ Es importante que la misma Corte Constitucional haya autorizado al legislador a prohibir los espectáculos taurinos si así lo estima conveniente, precisando que no puede afirmarse que la prohibición de este tipo de espectáculos sea contraria a la Constitución Política, ni que constituya un acto de censura en los términos del artículo 20 de la Constitución. Si el legislador está constitucionalmente autorizado para adoptar la más restrictiva de las regulaciones: la prohibición, es porque el ejercicio de las prácticas taurinas no es, en sí mismo, la expresión de un derecho fundamental. Como lo señaló en la sentencia C-666 de 2010: “no puede entenderse que las manifestaciones culturales, en sí mismas consideradas, sean desarrollo de la Constitución, ni que, por consiguiente, tengan blindaje constitucional alguno que las haga inmunes a la regulación por parte del ordenamiento infra-constitucional cuando quiera que se concluya sobre la necesidad de limitarlas o, incluso suprimirlas, por ser contrarias a los valores que busque promocionar la sociedad.”

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

Por otra, eliminó las conductas especialmente crueles contra los animales: prohibió el uso de todos los instrumentos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemen o lastimen en cualquier forma a los animales, o les den muerte, en aras de subsanar, en alguna medida, el déficit normativo de protección a los animales usados en estas actividades (corridas de toros y novilladas). Así las cosas, el Acuerdo es consistente con las subreglas contenidas en las sentencias C-666 de 2010, C-889 de 2012 y siguientes, puesto que no prohíbe los espectáculos taurinos legalmente autorizados –por ser su prohibición una competencia exclusiva del Legislador–, a la vez que adopta disposiciones de su competencia para proteger, de algún modo, a los bovinos usados en las actividades crueles que regula.

Por supuesto, el argumento con el que se ha defendido la competencia del Concejo para haber adoptado este Acuerdo en un tema que ha suscitado profundos debates jurídicos y en el que muchos han apelado a un cierto inmovilismo, ya que sostienen que cualquier acción estaría en cabeza exclusiva del Congreso, es el de su facultad legal y constitucional para hacer más rigurosas las medidas de protección a los animales y acatar la orden constitucional de subsanar el déficit normativo de protección animal, mediante la aplicación del principio de rigor subsidiario.

Este principio ha permitido defender la idea de que el Concejo de Bogotá, como cualquier otro concejo municipal o distrital en Colombia, es competente para adoptar disposiciones más estrictas en materia de protección animal, sin por ello extralimitarse en sus competencias o desacatar disposiciones que estipulen como legales prácticas crueles con animales, siempre que se realicen cumpliendo las condiciones que estableció la Corte. En otras palabras, la regulación que ordena el Acuerdo se sujeta al reconocimiento de los espectáculos taurinos como actividades legales, sin por ello hacer nugatoria la competencia de las entidades territoriales para proteger a los animales que habitan en el territorio donde ejercen su jurisdicción.

V. Conclusiones

La enunciación de un mandato constitucional de protección a los animales, derivado del deber constitucional de protección ambiental, es un reconocimiento a la condición sintiente de los animales, a su individualidad como seres dotados de intereses autónomos y capaces de experimentar la vida de manera consciente, y a las implicaciones morales de la capacidad de sentir. Este reconocimiento supone una clara distinción normativa –filosófica y jurídica– de los animales (sintientes) con respecto a los otros seres (no sintientes) de la naturaleza²⁷, así como la exaltación de nuestro parentesco biológico con ellos –empezando por nuestro interés común en no sufrir– y la emergencia de un nuevo grupo de sujetos del derecho merecedores de especial protección.

También es un llamado al orden a nuestra dignidad, puesto que, lejos de ser “un simple concepto fruto [o útil para] el garantismo estatal”, la dignidad no se otorga, sino se reconoce, o sea que “siempre podrá exigirse de los seres humanos un actuar conforme a parámetros dignos”²⁸. Finalmente, es una orden expresa para el conjunto de actores públicos que participan en la regulación de la vida en sociedad; concretamente, la de subsanar el déficit normativo de protección a los animales y protegerlos del padecimiento y las conductas que atenten contra su vida, o su integridad física o emocional.

Pero para que este novedoso marco jurídico opere en la práctica y conduzca a cambios favorables a los intereses de los animales y a la protección de sus

²⁷ A propósito, es interesante que la reciente Directiva No 003 del 21 de septiembre de 2012 de la Fiscalía General de la Nación, “por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización de los delitos contra los animales”, establezca en su numeral 19.3 que el bien jurídico de la integridad física y emocional de los animales es distinta del bien jurídico de la integridad del ambiente, puesto que en los delitos de maltrato animal se busca proteger a los animales como seres sintientes, mientras que en los delitos ambientales se busca proteger la integridad del ambiente de explotaciones no autorizadas. En este sentido, la directiva también les exige a los operadores identificar e individualizar los daños causados a los animales en el marco de delitos ambientales.

²⁸ Sentencia C-666 de 2010.

Autonomía territorial en la defensa y protección de los animales

derechos²⁹, es preciso que los hacedores de normas y tomadores de decisiones lo llenen de contenido; es decir, que quieran superar las prácticas o expresiones de abuso, maltrato o violencia contra los animales. En este contexto, es determinante el ejercicio de la autonomía territorial, la aplicación del principio de rigor subsidiario, y la práctica de la democracia que es esencial para la gestión de los intereses de las entidades territoriales.

Por supuesto, es de esperar que el debate público sobre los derechos de los animales, que es cada vez más vigoroso, continúe profundizando el marco legal y constitucional de protección a los animales. Entretanto, con miras a contribuir a esta profundización, tiene altísimo valor el diseño normativo estratégico que adelanten las autoridades territoriales con competencia normativa y representación democrática. Con este propósito, la experiencia reciente del Concejo de Bogotá en la expedición de acuerdos de protección a los animales, avalados por la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor, aporta insumos para la sustentar normas distritales o municipales orientadas a subsanar progresivamente el déficit de protección a los animales que habitan o transitan por los territorios respectivos y a ampliar el marco de protección de sus intereses fundamentales a la vida y a la integridad.

Referencias bibliográficas

Francione, Gary. *Animals as Persons. Essays on the Abolition of Animal Exploitation*. NY: Columbia University Press, 2008.

Loder, Reed Elizabeth. "Animal Dignity". *Animal Law Review* vol. 23 (2016): 1-64.

Nussbaum, Martha. *Fronteras de la Justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. España: Paidós, 2007.

²⁹ Como lo precisó el magistrado Armando Tolosa en su sentencia AHC4806 del 26 de julio de 2017 sobre el "Oso Chucho", estos derechos son los "los correspondientes, justos y convenientes a su especie, rango o grupo".