

El principio de solidaridad social en la Ley 1774 de 2016: El caso del Departamento de Boyacá*

The principle of social solidarity in law 1774 of 2016: Boyaca department case.

Recibido: Marzo 15 de 2018 - Evaluado: Mayo 30 de 2018 - Aceptado: Junio 20 de 2018

Andrea Silva Ruiz**

Natalia Elisa Ramírez Hernández***

Wilmer Yesid Leguizamón Arias****

Para citar este artículo / To cite this article

Silva Ruiz, A., Ramírez Hernández, N. E., & Leguizamón Arias, W. Y. (2018). El principio de solidaridad social en la ley 1774 de 2016: El caso del Departamento de Boyacá. *Revista Academia & Derecho*, 9(17), 129-162.

Resumen: El objetivo principal de los autores del presente artículo es analizar de forma crítica las acciones de los entes territoriales en procura de materializar, desde el ámbito de sus competencias y a través de instrumentos de planificación, los principios contenidos

* Artículo Inédito. Artículo de investigación e innovación de tipología artículo de reflexión se presenta como avance del proyecto de investigación titulado “Perspectivas y debates en torno a la política de protección animal en el departamento de Boyacá” de los Grupos de Investigación Primo Levi de la Facultad de derecho y ciencias sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC y Hugo Grocio de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Internacionales de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos.

** *Economista* Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Especialista en Planeación y Gestión del Desarrollo Territorial-UPTC Estudiante de Maestría en Derechos Humanos-UPTC Investigador adscrito al grupo de investigación primo Levi.

Correo electrónico: andrea.silva02@uptc.edu.co silvaruizandea@gmail.com

*** *Abogada* Universidad Santo Tomas, Especialista en Derecho Penal y Ciencias Forenses Universidad Católica de Colombia, Magister en Derecho Penal (c) –Universidad Santo Tomas, Estudiante de Maestría en Derechos Humanos-UPTC Investigador adscrito al grupo de investigación primo Levi.

Correo electrónico: natalia.ramirez01@uptc.edu.co, nataliaramirezabogada@gmail.com

**** *Abogado* Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Magister en Derecho Universidad Nacional de Colombia, Estudiante de doctorado en Derecho Público- Universidad Santo Tomas, docente de las universidades Juan de Castellanos y Universidad Pedagógica y tecnológica de Colombia UPTC, Investigador adscrito a los grupos de investigación Hugo Grocio y Primo Levi.

Correo electrónico: wyleguizamon@jdc.edu.co, wilmesid@gmail.com

en la Ley 1774 de 2016, en particular el vinculado a la solidaridad social en materia de protección y bienestar animal. La hipótesis de trabajo plantea las serias contradicciones entre los intereses tributarios de los Municipios y los principios de la Ley 1717 de 2016 y que en últimas impiden la adecuada implementación de la norma en materia de protección y bienestar animal.

Para la realización del análisis propuesto, se empleó una metodología mixta, a partir del uso de instrumentos cualitativos y cuantitativos, donde se incluye el estudio de caso en el Departamento de Boyacá, así como las experiencias de los municipios de Tunja, Duitama, Sogamoso, Chiquinquirá, Puerto Boyacá, Paipa y Villa de Leyva, entidades territoriales que fueron seleccionados bajo la técnica de muestreo no probabilístico esto es, el muestreo por conveniencia, a partir de los impactos e influencia de la Ley 1774 en los instrumentos de planificación de los entes territoriales en el departamento de Boyacá, para finalizar con un estudio analítico que permita la descomposición del fenómeno en diferentes partes.

Palabras Clave: Políticas Publicas, Protección Animal, Solidaridad Social, Derechos de los animales no humanos

Abstract: The main objective is to analyze in a critical way the actions of the territorial entities in order to apply, from the scope of their competences and through planning instruments, the principles contained in Law 1774 of 2016, specifically the one linked to social solidarity on animal protection and welfare. The hypothesis raises the serious contradictions between the taxation interests of the Municipalities and the principles of the law 1717 of 2016; This might prevent the adequate implementation of the regulations on animal protection and welfare.

To carry out the proposed analysis, a mixed methodology was used, based on the use of qualitative and quantitative instruments, including the case study in the Department of Boyacá, as well as the experiences of the municipalities of Tunja, Duitama, Sogamoso, Chiquinquirá, Puerto Boyacá, Paipa and Villa de Leyva. These entities were selected under the non-probabilistic sampling technique, that is, convenience sampling, based on the impacts and influence of Law 1774 on the entities planning instruments in the department of Boyacá, to end up with an analytical study that allows the decomposition of the phenomenon in different parts.

Key Words: Public Policies, Animal Protection, Social Solidarity, Non-human animal rights.

Resumo: O principal objetivo dos autores deste artigo é analisar criticamente as ações das entidades territoriais na tentativa de materializar, no âmbito de suas competências e por meio de instrumentos de planejamento, os princípios contidos na Lei 1774 de 2016, em especial aqueles vinculados à solidariedade social na área de proteção e bem-estar animal. A hipótese de trabalho levanta sérias contradições entre os interesses tributários dos Municípios e os princípios da Lei 1717 de 2016, que acabam por impedir a adequada implementação da norma de proteção e bem-estar animal.

Para realizar a análise proposta, foi utilizada uma metodologia mista, baseada no uso de instrumentos qualitativos e quantitativos, incluindo o estudo de caso no Departamento de Boyacá, bem como as experiências dos municípios de Tunja, Duitama, Sogamoso, Chiquinquirá, Puerto Boyacá, Paipa e Villa de Leyva, entidades territoriais que foram selecionadas sob a técnica de amostragem não probabilística, ou seja, amostragem de conveniência, baseada nos impactos e influência da Lei 1774 sobre os instrumentos de planejamento das entidades territoriais do departamento de Boyacá, para concluir com um estudo analítico que permita a decomposição do fenômeno em diferentes partes.

Palavras chave: Políticas Públicas, Proteção Animal, Solidariedade Social, Direitos Animais Não-Humanos.

Résumé: L'objectif principal des auteurs de cet article est d'analyser de manière critique les actions des collectivités territoriales pour tenter de concrétiser, à partir de leurs compétences et à travers des instruments de planification, les principes contenus dans la loi 1774 de 2016, en particulier ceux liés à la solidarité sociale en matière de protection et de bien-être animal. L'hypothèse de travail soulève de graves contradictions entre les intérêts fiscaux des municipalités et les principes de la loi 1717 de 2016, qui, en fin de compte, entravent la bonne application de la règle sur la protection et le bien-être des animaux.

Pour réaliser l'analyse proposée, une méthodologie mixte a été utilisée, basée sur l'utilisation d'instruments qualitatifs et quantitatifs, y compris l'étude de cas dans le département de Boyacá, ainsi que les expériences des municipalités de Tunja, Duitama, Sogamoso, Chiquinquirá, Puerto Boyacá, Paipa et Villa de Leyva, Les entités territoriales qui ont été sélectionnées selon la technique de l'échantillonnage non probabiliste, c'est-à-dire l'échantillonnage de convenance, basé sur les impacts et l'influence de la loi 1774 sur les instruments de planification des entités territoriales dans le département de Boyacá, pour conclure par une étude analytique qui permet la décomposition du phénomène en différentes parties.

Mots-clés: Politiques publiques, protection des animaux, solidarité sociale, droits des animaux non humains.

SUMARIO: Introducción. – Problema de investigación. – Metodología. – 1. Marco jurídico de los derechos de los animales. – 1.1. Constitución ecológica y bienestar animal. – 1.2. El principio de solidaridad social: La paradoja del derecho animal en Colombia. – 2. Aproximación a la noción de Políticas Públicas. – 3. Los instrumentos de protección animal el Departamento de Boyacá: la continuación del círculo vicioso. – 3.1. El Departamento de Boyacá. – 3.2. Los instrumentos de protección animal en los municipios de Tunja, Villa de Leyva, Duitama, Paipa, Sogamoso, Chiquinquirá y Puerto Boyacá. – 3.2.1. Municipio de Paipa. – 3.2.2. Municipio de Villa de Leyva. – 3.2.3. Municipio de Chiquinquirá. – 3.2.4 Municipio de Puerto Boyacá. – 3.2.5 Municipio de Tunja. – 3.2.6 Municipio de Duitama. – 3.7 Municipio de Sogamoso. – 4. Resultados de Investigación. – Conclusiones. – Referencias.

Introducción

Por primera vez en la historia del planeta, los cambios climáticos desatados a nivel mundial, sumados a la masiva extinción de animales, calificada como la “sexta gran extinción” (Herrero, 2017, pág. 19), cuya magnitud es comparable con la desaparición de los dinosaurios hace sesenta y cinco millones de años (Noah Harari, 2015, pág. 89), son el resultado directo de la acción de una especie animal. Por primera vez, una especie animal –el homo sapiens–, logra tener tanta influencia en el planeta que incluso determina la aparición de una nueva era geológica. Esta era ha sido reconocida y bautizada como la era del antropoceno.

El reconocimiento del antropoceno como una era geológica ha sido determinante para profundizar los debates respecto al dominio del hombre sobre el planeta y las diversas formas de vida que lo habitan, a fin de construir nuevas narrativas y alternativas de justicia ecológica en general (Giménez, 2016) y de justicia animal en particular. El antropoceno ofrece una visión macro histórica de las acciones del ser humano sobre su entorno y por lo mismo, permite hacer una valoración mucho más objetiva de la realidad superando el sesgo antropocéntrico de la vida (Lerussi, 2015), para empezar a reconocer que, como especie, tenemos del deber de cuidado sobre las demás formas de vida que conviven en el planeta. Es imperativo abordar de forma sistémica este debate, pues como lo anota Noah, con respecto a los demás animales, los humanos desde hace tiempo se convirtieron en dioses, pero no precisamente unos dioses justos o clementes (Noah Harari, 2015, pág. 87).

Durante años los animales fueron considerados objetos, sin más obligación para sus dueños o tenedores que los límites a la propiedad privada. Con el tiempo, esta idea sería cuestionada, al considerarse que tal clasificación responde a un sesgo de especie (Singer, 1999), que constituye otra forma de esclavitud moderna (Monson, 2005). Así que desde diferentes orillas filosóficas, como J. Bentham¹ y Nussbaum (2012) por mencionar algunos ejemplos, así como trabajos propios del mundo jurídico, con representantes como Eugenio Raúl Zaffaroni², sumados a la nueva conciencia ecológica y la consolidación de los movimientos animalistas, se trazó el camino para el reconocimiento de los animales como seres sintientes en varias latitudes del mundo.

El caso colombiano no fue la excepción, pues con la expedición de la ley 1774 de 2016 (Ley 1774, 2016), no solamente se reconoce el atributo “sintiente” de los

¹ Dentro de sus trabajos consideró que en el entendido que los animales tenían capacidad de sentir, agonía y sufrimiento, debían tener derechos fundamentales como el de la vida y la seguridad.

² Para Zaffaroni, “El bien jurídico en el delito de maltrato a los animales, no es otro que el derecho del propio animal a no ser objeto de crueldad humana, por lo cual se le reconoce el carácter de sujeto de derechos” (Zaffaroni, 2011, pág. 54).

animales no humanos, sino que también llenó un importante vacío en materia de derecho animal (Molina Roa, 2014), al introducir importantes modificaciones al Código Civil, el Código Penal y el Estatuto de Protección de los animales consignado en la ley 84 de 1989 (Ley 84, 1989). De forma paralela, algunas decisiones del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, reconocieron derechos a los animales no humanos. Sin embargo, el reconocimiento de los animales no humanos como seres sintientes aún está a medio camino, pues la indeterminación causada a partir del tratamiento dicotómico como ser sintiente y bien mueble que le asignó la corte constitucional en sentencia C-467 del 2016 (Betancourt, 2017), ha permitido en gran medida la supervivencia de prácticas que, pese a constituirse abiertamente en actos de maltrato animal, como el caso de las corridas de toros, aún gozan de autorización constitucional.

Así las cosas, es fundamental evaluar permanentemente los instrumentos de justicia ecológica y ambiental a fin de revisar los avances de las sociedades contemporáneas respecto a la mitigación y manejo de los nefastos efectos del antropoceno. En esta ocasión se busca realizar una evaluación de la Ley 1776 de 2016, especialmente el principio de solidaridad social, respecto a los efectos reales que ésta ha podido tener en los territorios. La necesidad de abordar el estudio de la ley 1774 de 2016 (Ley 1774, 2016), está dada en los desafíos que deben ser superados a fin de lograr su exitosa implementación de la ley en mención:

El primer desafío consiste en armonizar el ordenamiento jurídico en materia de derecho animal. El rezago normativo que tiene el Estado colombiano en esta materia no fue totalmente suplido con las disposiciones de la ley 1774 de 2016, entre otras razones porque se sigue privilegiando la protección de las actividades que involucran el maltrato animal, como lo admite el parágrafo primero del artículo 339B del código penal, al incluir dentro de las excepciones de las conductas punibles contra animales, las actividades de entrenamiento para competencias legalmente aceptadas. Este fenómeno explica en alguna medida la coexistencia de disposiciones normativas que no están plenamente armonizadas, como por ejemplo, la caza deportiva consagrada en la Ley 84 de 1989, cuya constitucionalidad actualmente se está decidiendo por la Corte Constitucional (expediente D- 12596).

El segundo desafío nace de las evidentes contradicciones estructurales entre las políticas públicas territoriales de protección animal y las políticas tributarias del orden territorial, al consagrar en sus estatutos de rentas, como hecho generador del impuesto a los espectáculos públicos de cualquier clase³, las actividades que

³ El Impuesto de Espectáculos Públicos está consagrado en disposiciones normativas dispersas, la Ley 12 de 1932 (Ley 12, 1932), la Ley 33 de 1968 (Ley 33, 1968), el artículo 223 del Decreto 1333 de 1986 (Decreto Ley 1333, 1986), la Ley 181 de 1995 (Ley 181, 1995) y la Ley 1493 de 2011 (Ley 1493, 2011).

comprenden el uso y maltrato de animales, como las corridas de toros y las peleas de gallos. De suerte que los entes territoriales no cuentan con los incentivos para materializar una política de protección animal integral, pues llegado el momento de regular estos aspectos sensibles para las finanzas municipales, se terminaría por privilegiar esta fuente de recursos propios.

Como consecuencia de lo anterior, “el peso” –en los términos de Alexy (Alexy, 2008)–, del principio de solidaridad social consagrado en la ley 1774 de 2016, estaría condenado a ceder irremediabilmente ante cualquier principio que ampare intereses humanos de cualquier naturaleza.

Bajo este contexto, el objetivo principal del presente artículo es determinar las acciones de los entes territoriales en procura de materializar los principios contenidos en la ley 1774 de 2016, en particular el vinculado a la solidaridad social en materia de protección y bienestar animal en el departamento de Boyacá. En este sentido, la hipótesis que orienta el artículo está dirigida a demostrar que las acciones de los entes territoriales para materializar los principios contenidos en la ley 1774 de 2016, en particular el vinculado a la solidaridad social en materia de protección y bienestar animal, están supeditadas a los propios intereses políticos y tributarios de los entes territoriales responsables del cumplimiento de la ley 1774 de 2016. Esta hipótesis podría explicar por ejemplo, el desinterés generalizado de los municipios de sexta categoría por promover políticas de protección animal y el hecho de que municipios de categorías diferentes a la mencionada, despliegan acciones de protección y cuidado animal que francamente son insuficientes y en algunos casos contradictorias.

Para la verificación de esta hipótesis, se propuso un análisis crítico a partir del estudio de caso en el Departamento de Boyacá, donde se verificó, entre otros aspectos, el interés de las entidades territoriales objeto de estudio en dar cumplimiento a los principios de protección animal, bienestar animal y solidaridad social, contemplados en la ley 1774 de 2016, los aciertos y tropiezos en la formulación de una política departamental de protección animal y los análisis propios en los municipios seleccionados para el presente estudio.

Es importante destacar que la selección del departamento de Boyacá está sustentada en las tensiones inherentes a su vocación agropecuaria⁴, el alto nivel

⁴ Según el DANE, para el año 2016 el PIB nacional fue de \$862,7 billones de pesos corrientes. El sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca aportó 3,3% al PIB, fundamentado en el significativo crecimiento del cultivo de café. Boyacá se ubicó en el puesto 28 de los 32 departamentos en cuanto a su participación nacional al PIB, con un 2%. Tal situación obedece a que la principal rama de actividad económica es la agricultura, caracterizada por ser de subsistencia que la hace vulnerable a cada efecto

de pobreza, presencia de minifundios con problemas de titulación y prácticas de producción extensiva, que por un lado causa una presión continua sobre los ecosistemas habitables para los animales silvestres y por otro lado, someten a fuertes tratos a los animales empleados para el desarrollo de tales actividades agropecuarias.

También se tuvo en consideración que Boyacá es el segundo departamento con mayor número de municipios. En efecto, Boyacá cuenta con 123 municipios de los cuales poco más de 115 están clasificados como municipios de sexta categoría, por tratarse de entes territoriales con una población menor o igual a 10.000 habitantes y con ingresos anuales no superiores a 15.000 s.m.l.m.v. Este dato no es menor si se tiene en cuenta que en estos municipios, que representan el 94% de los entes municipales de Boyacá, es prácticamente inexistente la adopción de una política pública de protección animal. Es por esta razón que la muestra contempla municipios de tercera categoría (Tunja y Duitama) y quinta categoría (Sogamoso, Chiquinquirá, Villa de Leyva, Paipa y Puerto Boyacá), que han desarrollado acciones en materia de protección animal, pero dirigidas principalmente a los animales domésticos.

Problema de Investigación

¿Cuáles han sido las acciones de los entes territoriales en procura de materializar, desde el ámbito de sus competencias y a través de instrumentos de planificación, los principios contenidos en la ley 1774 de 2016, en particular el vinculado a la solidaridad social en materia de protección y bienestar animal en el departamento de Boyacá?

Metodología

Este artículo emplea un enfoque holístico o mixto en tanto que introduce elementos de la investigación cualitativa como la investigación cuantitativa, fundamentalmente porque no se quiere verificar o testear una teoría general, sino que por el contrario se busca analizar un fenómeno relativamente reciente impulsado por la entrada en vigencia de la ley 1774 de 2016 para generar explicaciones al fenómeno.

Es por esta razón que se considera prudente el uso del estudio de caso, pues siguiendo a Yin, citado por Martínez Carazo (Martínez, 2006, pág. 174), pues

climático y muy atada a la fluctuación de precios. Por sectores es interesante la mayor participación en el PIB departamental el sector de agricultura, ganadería y pesca pues representa el 17.3% en el año 2016, cuando en el 2015 era del 15,3%; 2014 14,8%; 2013, 14.3% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2017).

resulta “apropiado para temas que se consideran prácticamente nuevos”, permitiendo acudir a toda una variedad de fuentes tanto cualitativas como cuantitativas. Otra ventaja adicional es que para el estudio del caso no se requiere el uso de muestras representativas, sino más bien muestras teóricas, ya que el objetivo es “es elegir casos que probablemente pueden replicar o extender la teoría emergente” (Eisenhardt, 1989), donde “la replicación radica en que los casos individuales pueden ser usados para corroborar las proposiciones específicas, y la extensión consiste en el uso de múltiples casos para desarrollar la teoría elaborada” (Martínez, 2006, pág. 167). Es por eso que se encontró conveniente el uso técnica de muestreo no probabilístico esto es, el muestreo por conveniencia, a partir de los impactos e influencia de la ley 1774 en los instrumentos de planificación de los entes territoriales en el departamento de Boyacá y en particular se seleccionaron para el análisis los municipios de Paipa, Chiquinquirá y villa de Leyva por su trascendencia turística y su visibilidad a nivel nacional, los municipios de Tunja, Duitama y Sogamoso se seleccionaron por la concentración de población en su territorio, y el municipio de Puerto Boyacá se seleccionó por su historia de violencia y distancia con las principales ciudades del departamento Finalmente se analiza el Departamento de Boyacá, por ser una entidad territorial con competencias diferentes a las demás que engloba todos los municipios de la muestra.

Por último, para el análisis de la información recolectada, se empleó el método analítico de investigación, en tanto que permite “la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos” (Lopera Echaverría, Ramírez Gómez, Zuluaga, & Ortiz Vanegas, 2010, pág. 25) o lo que es lo mismo, “es un camino para llegar a un resultado mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos”.

Para la resolución del problema jurídico planteado se abordará el estudio del marco jurídico y jurisprudencial de los derechos de los animales, a fin de abordar en contexto las paradojas del derecho animal colombiano y los desafíos y dificultades de la ley 174 de 2016. En seguida se aborda el marco conceptual de las políticas públicas que servirá como referente para la descripción de las políticas públicas en el departamento de Boyacá.

1. Marco jurídico de los derechos de los animales

1.1. Constitución ecológica y bienestar animal

La triada integrada por los artículos 8, 79 y 95 Numeral 8°, que integra la denominada constitución ecológica, determina el alcance y las obligaciones del Estado y sus habitantes respecto a la protección y cuidado del medio ambiente,

como lo ha expresado la corte constitucional desde las sentencias T-02 de 1992 (Sentencia T-02, 1992) y T-411 de 1992 (Sentencia T- 411, 1992), pasando por la sentencia T-760 de 2007 (Sentencia T-760, 2007) que especifica las dimensiones de la constitución ecológica en los siguientes términos:

(...) por un lado, el deber de protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico, siendo obligación del Estado, proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, existe un derecho de todos los individuos a gozar de un medio ambiente sano, el cual es exigible por medio de diferentes acciones judiciales –civiles, penales, populares–. A su vez, existen un conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares para el resguardo del medio ambiente, derivadas de disposiciones de la constitución ecológica (Sentencia T-760, 2007).

En sentido similar la sentencia T-411 de 1992 la Honorable Corte Constitucional señaló que:

(...) la protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que, de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte (Sentencia T- 411, 1992).

A partir de los principios irradiados por los artículos 8, 79 y 95 Numeral 8° de la constitución política, la jurisprudencia constitucional ha cimentado toda una línea jurisprudencial conducente a reconocer el valor intrínseco de la naturaleza y los seres que la integran, rompiendo con la aproximación antropocéntrica de las relaciones entre el hombre el ambiente que lo rodea, postura que se ha consolidado en diferentes pronunciamientos respecto a los animales domésticos y los animales silvestres y en jurisprudencia mucho más recientemente respecto al reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos. Sin embargo ha manejado una postura mucho más conservadora respecto a pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia que sí han reconocido expresamente derechos a los animales no humanos.

Pese a estos reparos, es posible advertir sobre la materia los siguientes desarrollos jurisprudenciales:

La Sentencia C-666 del 30 de agosto del 2010, hace un llamado a definir un sistema jurídico con la capacidad de proteger a los animales por tratarse de seres sintientes. En aquella oportunidad la Corte manifestó lo siguiente: “Se debe establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto son seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que hombres y mujeres desarrollan su vida” (Sentencia C-666, 2010).

En esa misma oportunidad, la sentencia C-666 de 2010 advierte la noción del bienestar animal comporta un límite y una obligación a los seres humanos en tanto

que deben actuar con respeto a los animales por tratarse de seres sintientes que forman parte del contexto en que se desarrolla la vida humana. En otros términos, la Honorable Corte Constitucional ha considerado que la libertad respecto al tratamiento que las personas tienen sobre los animales tiene como límite el bienestar animal:

(...) la de fauna protegida en virtud del mantenimiento de la biodiversidad y el equilibrio natural de las especies; y la de fauna a la cual se debe proteger del padecimiento, maltrato y crueldad sin justificación legítima, protección esta última que refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres sintientes (Sentencia C-666, 2010).

Así mismo dicha providencia definió algunos límites al deber de protección animal, como la libertad religiosa, porque “es uno de los derechos que mayor relevancia tiene para un Estado democrático, en cuanto no solamente implica abstención de intervención en la órbita privada de las personas por parte del Estado, sino que impone a la actuación estatal una serie de lineamientos con miras a su respeto”; los hábitos alimenticios de los seres humanos, porque “la utilización de carne animal en la alimentación humana ha sido tradicional en las sociedades del mundo occidental, no siendo Colombia la excepción a esta regla. De esta forma, se ha aceptado que los animales sean sacrificados con estos propósitos, siendo, por consiguiente, plenamente avalado como actividad industrial y comercial, desarrollada en amparo de derechos constitucionales como la libertad de empresa o el libre desarrollo de la personalidad” y finalmente, la Investigación y experimentación médica. Respecto a las expresiones culturales la Corte señaló en la precitada sentencia que es objeto de garantía y reconocimiento, de un amplio espacio de manifestación y desarrollo, con el objeto de impedir la creación de limitaciones ilegítimas de las diversas formas de concreción de un bien constitucional de gran importancia en el Estado. Sin embargo, “el ejercicio de las diversas expresiones culturales debe estar en armonía con los otros valores, derechos y principios fundamentales que integran el sistema constitucional colombiano”.

Sobre estas consideraciones, en sentencia C-283 de 2014 la Corte precisaría que el deber constitucional que impide el maltrato animal no puede entenderse con un carácter absoluto, “ya que su aplicación puede estar mediatizada por la existencia de valores, principios y reglas constitucionales que para los casos puntuales resulten contradictorios, situación que obliga al intérprete a realizar una armonización en concreto –en cada caso–, que a partir de un entendimiento inclusivo y pluralista conduzca a una aplicación coherente de las disposiciones constitucionales” (Sentencia C-283, 2014). Finalmente, la sentencia C-283 de 2014 que declaró exequibles los artículos 1, 2 y 3 de la ley 1638 de 2013, por la cual se

prohibió definitivamente el uso de animales silvestres en circos, argumentó que el legislador está habilitado para prohibir determinadas manifestaciones culturales cuando implican prácticas de maltrato animal.

Otras decisiones como la Sentencia C-449 de 2015 han reconocido que la naturaleza y su entorno (animales) tienen un valor intrínseco independientemente de su beneficio para el humano, llamando la atención de transitar de una visión antropocéntrica (bondad hacia los animales bajo preeminencia del humano) a una ecocéntrica (protección a los animales por sí mismos con independencia de su valor para el humano) (Sentencia C-449, 2015).

La sentencia C-467 de 2016 que se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 655 y 658 del Código Civil porque la calificación como “cosas” de los animales no se acompasa con el actual ordenamiento constitucional, en términos de protección al medio ambiente y a la diversidad ecológica, señaló que en la Constitución subyace un deber de protección a los animales en su condición de seres sintientes, que supone un límite derivado de la función ecológica mediante la cual se prohíben tratos crueles (Sentencia C-467, 2016). Pero es importante destacar que la Corte declaró la exigibilidad de las mencionadas normas, sin tener que abordar la discusión sobre la eventual titularidad de derechos de los animales, entre otros argumentos, porque tales disposiciones eran de carácter definitorio pero no disponen nada en relación con el tratamiento que deban recibir ni con las obligaciones que, de otras normas, tanto constitucionales como legales, se derivan para todas las personas en relación con la proscripción del maltrato animal.

Estos pronunciamientos fueron retomados por la sentencia C-041 de 2017 en los siguientes términos:

En opinión de esta Corporación, tales preceptos constitucionales muestran la relevancia del interés superior del medio ambiente –Carta ecológica– como bien a proteger por sí mismo, además de la relación estrecha con los seres de la tierra. Una mayor consciencia, efectividad y drasticidad en la política defensora de la fauna silvestre se constituye en un imperativo. Los peligros y daños ambientales (maltrato animal-progresiva desaparición de la fauna) plantean la necesidad de normar los procesos bajo la neutralización del daño ambiental y la adopción de medidas oportunas eficaces aunque no exista certeza del daño. La interconexión con las demás formas de vida, el acceso apropiado a los recursos biológicos y genéticos, el respeto por el conocimiento tradicional y la protección de la biósfera y biodiversidad, habrán de atenderse por la humanidad (Sentencia C-041, 2017).

En la misma sentencia C-041 de 2017, la Corte consideró que:

La dogmática dinámica y evolutiva impone avanzar con mecanismos más decisivos para la efectividad de los intereses de los animales, al disponer hoy de nuevos

estudios científicos y mayores saberes. Es un imperativo repensar posibles horizontes y transformar las sedimentadas tradiciones cuando socavan intereses vitales y primarios de toda sociedad democrática y constitucional (Sentencia C-041, 2017).

1.2. El principio de solidaridad social: La paradoja del derecho animal en Colombia

La Ley 1774 de 2016, además de definir a los animales como seres sintientes, introduce al ordenamiento jurídico los principios de protección animal, bienestar animal y solidaridad social. Este último es entendido como la obligación del Estado, la sociedad y sus miembros de “asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física” (Ley 1774, 2016).

Estos principios representan un avance significativo en el ámbito del derecho animal, pero aún no son suficientes en la armonización de todo el ordenamiento jurídico en esta materia. Estos principios están altamente restringidos por los precedentes constitucionales que han establecido el alcance del deber de protección animal, fijando algunos de sus posibles límites, como la libertad religiosa, los hábitos alimenticios de los seres humanos y determinadas expresiones culturales.

En la práctica, los principios de la Ley 1774 de 2016 tienen operatividad siempre que no entren en tensión con otros derechos o principios constitucionales como los antes enunciados. Existe un amplio consenso en torno a la necesidad de sancionar prácticas de maltrato animal realizadas de forma aislada y sin relación con determinadas actividades económicas; pero no se han logrado establecer consensos en torno a los maltratos causados en el marco de actividades legalmente permitidas. En este orden de ideas, los principios de protección animal pueden correr el riesgo de quedar inoperantes frente a debates y tensiones que involucran otros derechos de seres humanos, si no son articulados con otros principios diseñados para enfrentar tensiones entre derechos. Una alternativa para superar este tipo de dificultades es la articulación de los principios de la Ley 1774 de 2016 con los principios consagrados en la Ley 99 de 1993 (Ley 99, 1993), permitiendo el uso del *in dubio pro natura* o principio precautorio como una herramienta hermenéutica aplicable a este tipo de tensiones. De esta manera se podría corregir los desequilibrios en la aplicación de procedimientos de ponderación constitucional como por ejemplo la fórmula del peso, especialmente en casos de posibles incertidumbres respecto al sufrimiento animal.

Por otro lado, el principio de solidaridad social marca una evidente intensión del legislador en el sentido de no reconocer como titulares de derechos a los seres no humanos. La explicación sobre este respecto es muy sencilla:

El legislador fue cuidadoso a la hora de establecer deberes al Estado, la sociedad y sus integrantes respecto a la protección y bienestar animal. Fundamentalmente porque mientras los derechos son correlativos a determinados deberes, los deberes, por el contrario, no son correlativos a determinados derechos (Hierro, 2016, pág. 124). En otros términos, mientras que de los derechos siempre se desprenden deberes correlativos, con la consagración de determinados deberes no se está asignando o reconociendo necesariamente un derecho. La posición que el legislador ha adoptado en este sentido parece estar en consonancia con la jurisprudencia constitucional, según la cual los animales no son titulares de derechos; pero eso sí, la noción del bienestar animal comporta un límite y una obligación a los seres humanos en tanto que deben actuar con respeto a los animales por tratarse de seres sintientes que forman parte del contexto en que se desarrolla la vida humana.

Ahora bien, la posición del legislador y de la propia corte constitucional pierde consistencia si se tiene en cuenta que, en sentencias posteriores, como la T-622 de 2016 (Sentencia T-622, 2017), sí se reconoció como titular de derechos a una entidad no humana. La naturaleza entendida como unidad eco sistémica, fue reconocida como sujeto de derechos en el caso particular del río Atrato. Se celebra la intensión de la corte, pero no se comparte la forma en que lo hizo, porque simplemente evadió el debate que se debe dar frente al reconocimiento de un titular de derechos no humanos: ¿bajo qué criterios se reconocen a seres no humanos o entidades eco sistémicas como sujetos de derechos? ¿Estos sujetos son titulares de qué derechos? Estas preguntas simplemente no fueron desatadas por la corte.

No obstante si mostró, con un ejemplo concreto, que la asignación de deberes al Estado y la ciudadanía por sí solos no funcionan. Es necesario reconocer a los seres no humanos como titulares de derechos, pero también aclarando su alcance, justificando los criterios para tales efectos y determinando los derechos de que son titulares los animales no humanos. Esa discusión⁵ es una tarea pendiente para la corte constitucional.

En realidad esta temática relacionada con los derechos de los seres no humanos no es nueva, como en efecto lo advierte Molina Roa (Molina Roa, 2014) y en la actualidad existen renombrados pensadores dedicados a este tema, donde destacan figuras como Eduardo Gudynas y Pino Solanas, quienes además dejan en claro que el debate desborda los linderos del mundo jurídico y que por tal motivo el abordaje debe realizarse desde el mundo de la filosofía y la ética, como lo plantea Martha C. Nussbaum en su obra “las fronteras de la Justicia. Consideraciones sobre la exclusión” (Nussbaum, 2012), en el mundo de la política como lo plantea el profesor,

⁵ Sobre este tema en particular, los autores preparan nuevas entregas.

Gudynas (Gudynas, 2010) a partir de las tesis de ecología política y en la economía a través de los distintos representantes de la economía ecológica.

Es cierto que desde el mundo jurídico se ha dado el debate por muchos siglos para definir el eventual estatus jurídico de la naturaleza, pero que no ha logrado consensos en lo fundamental por la arraigada concepción antropocéntrica de la cultura occidental. Sobre este debate Molina Roa, en su investigación titulada “Derechos de la naturaleza. Historia y tendencias actuales”, sostiene:

Desde hace varios siglos la humanidad ha pretendido otorgarle algún tipo de estatus jurídico a los seres vivos no humanos, ya sea desde una perspectiva jurídico-religiosa como en el caso de los juicios a los animales de la Edad Media europea, en la Edad Moderna luchando en los estrados judiciales o desde la académica para que se reconozca el derecho de los árboles a ser representados en un tribunal, como lo hicieron Christopher Stone y el Sierra Club en los años setenta del siglo pasado en el liberal estado americano de California.

Sin embargo, el reconocimiento de derechos a la naturaleza ha tropezado con múltiples dificultades que podrían tener su origen principal en el pensamiento filosófico y jurídico occidental y en la creencia fundamentalmente arraigada de que solo los seres humanos pueden ser poseedores de derechos, tal es el sentido como es entendido el concepto en la teoría y dogmática jurídicas” (Molina Roa, 2014, pág. 11).

Sumado a lo antes dicho y a la luz de los trabajos del penalista Zaffaroni, resulta paradójico que en el caso del maltrato animal se definían sanciones penales pero sin el reconocimiento de tales como sujetos de derechos: “A nuestro juicio, el bien jurídico en el delito de maltrato de animales no es otro que el derecho del propio animal a no ser objeto de la crueldad humana, para lo cual es menester reconocerle el carácter de sujeto de derechos” (Zaffaroni, 2011, pág. 54).

2. Aproximación a la noción de Políticas Públicas

La literatura especializada en materia de políticas públicas acostumbra a advertir la precisión terminológica respecto a la distinción que el idioma inglés hace de las palabras “politics” y “policies”, donde la primera corresponde a “las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno” (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009, pág. 2) y la segunda se refiere “las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos” (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009, pág. 2). Mientras que para el caso del idioma español, esta distinción no existe, haciendo del vocablo “política” un término polisémico. Respecto a los vocablos que integran lo que se conoce como “políticas públicas”, Mejía Jiménez precisa lo siguiente:

El término política pública se complementa de dos vocablos esenciales para la comprensión conceptual. Por una parte, lo político y, por la otra, lo público. La palabra política posee a su vez un carácter polisémico referido a la esfera de lo político, la actividad política y la acción pública (Müller, 1994). Hablar de la esfera de lo político supone la distinción entre la sociedad civil y el mundo de lo político; la política pasa a ser la esfera que potencialmente puede dar sentido a las demás dado que es la que funda la existencia de la agrupación como tal al definir la existencia de otro. La actividad política tiende a expresarse en la interacción entre los partidos políticos, la obtención de puestos políticos y las formas de movilización. Por último, la acción pública, se refiere a aquellos dispositivos políticos y administrativos coordinados alrededor de objetivos comunes (Mejía Jiménez, 2012, pág. 145).

Acerca del concepto de política pública, Andre Roth siguiendo a Hecló y Wildavsky, define la política pública como “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (André-Noel, 2007), pero también puede ser entendida como “un programa de acción de una autoridad pública en el seno de la sociedad” (Mendivelso Mejía, 2017, pág. 8); pero más allá de su alcance geográfico-social y la especificidad de los problemas que pretendan responder, las políticas públicas “no se reducen a accidentes o casualidades, ni a necesidades de las que puedan escapar las autoridades” y debe considerarse un “sistema de acción pública” el cual involucra actores gubernamentales y sociales (Meny & Thoenig, 1992, pág. 103).

A su turno, Lahera, citado por Mejía Jiménez (Mejía Jiménez, 2012, pág. 145), plantea la definición de políticas públicas en términos de flujos de información formados a partir de la construcción democrática de objetivos públicos donde el ciudadano afronta un papel protagónico en las esferas de decisión social. En concreto:

Las políticas públicas desde las ciencias políticas referencian el accionar del Estado como un ejercicio que involucra saberes propios del derecho, la economía, la sociología, entre otros, para poder reflexionar sobre las situaciones socialmente problemáticas y sus posibles soluciones. Desde esta óptica, las políticas públicas se encaminan hacia aquellas estrategias y normas compuestas e implementadas para abordar determinadas problemáticas colectivas. La creación de las políticas públicas está soportada en el interés social, en el mejoramiento de las condiciones de vida. Desde la administración pública se pueden analizar a través de la oferta de servicios, los beneficios sociales, los orígenes del diseño y el tipo de oferta, conllevando a que las acciones del Estado sean intencionadas. Además, cada política pública se debe enmarcar en un ciclo de construcción que la coordine, esto es, la formulación, la implementación y la evaluación (Mejía Jiménez, 2012, pág. 162).

Ahora bien, un elemento clave de la política pública es que las acciones y procesos de esta se traduzcan en bienestar social, en el entendido que el crecimiento económico no es la única finalidad del Estado, si este no se acompaña de la

promoción del empleo y del desarrollo, la erradicación de la marginación y la superación de conflictos (Ortiz, 2007, pág. 7). En otras palabras, no es posible escindir las políticas económicas de estos programas sociales.

Pero para no caer en una concepción simplista de la política pública como factor de bienestar social, debe abordarse desde conceptualizaciones eminentemente relacionales, donde la política social es entendida como el producto de una dinámica relacional de poder, “en la cual diferentes actores son constituidos, se interpelan, se enfrentan y redefinen sus identidades y estrategias” (Fleury Junio, 1999, pág. 4).

Para finalizar este apartado, tampoco se puede perder de vista las principales categorías que orientan los enfoques de implementación de las políticas públicas, estos son por una parte, el Top-Down, caracterizado por sus desarrollos de arriba hacia abajo, o del centro a la periferia, privilegiando la jerarquía institucional, asignando la responsabilidad de planeación y ejecución a los actores políticos y técnicos (Roth, 2002); mientras que el Bottom-Up, pensada de abajo hacia arriba, una alternativa que busca la eficiencia que no se reconoce en la descendente, puesto que al involucrar a los actores desde la base, concilian las partes en pro de las soluciones (Mejía Jiménez, 2012, pág. 149).

3. Los instrumentos de protección animal el Departamento de Boyacá: la continuación del círculo vicioso

3.1. El Departamento de Boyacá

La posibilidad de que los departamentos profieran su propia Política Pública Departamental de Protección Animal se sustenta entre otras normas, en el artículo 64° de la Ley 99 de 1993 (Ley 99, 1993), que confiere a los Departamentos, en materia ambiental, además de las funciones que le sean delegadas por la ley, las atribuciones especiales para promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como el de expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones Departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente. Norma que debe interpretarse en armonía con el numeral 2° del artículo 300 de la Constitución Política, que otorga competencia las Asambleas Departamentales, para que por medio de ordenanzas para expidan las disposiciones relacionadas con el ambiente, la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, entre otros.

Ahora bien, el caso del Departamento de Boyacá, que para cumplir con la meta establecida en el Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, referente

a la formulación de una política pública de protección animal, se convocó al primer foro Departamental de protección animal en enero de 2016 y en ese mismo espacio, se habló de la conformación de la primera bancada animalista del país dentro de la Asamblea Departamental de Boyacá. Con ese ambiente político se convocó, para el cuatro de febrero de 2016, la construcción colectiva de la Política Pública Departamental de Protección Animal, que contaría con la coordinación de la Dirección de Medio Ambiente del Departamento. En los meses sucesivos se conformaron varias mesas de trabajo integradas por organizaciones animalistas, sociedad civil, universidades, corporaciones autónomas y policía ambiental, celebradas en Tunja, Duitama, Sogamoso, Chiquinquirá y Garagoa; así mismo, se realizó una mesa de trabajo especial con las veterinarias del departamento de Boyacá.

De acuerdo al proyecto de Política, “El proceso metodológico se basó en escuchar los diferentes puntos de vista de los presentes, de acuerdo sus enfoques, competencias y experiencias en el tema, para luego como resultado establecer las principales falencias que se tienen como departamento, identificar las potencialidades existentes para finalizar con propuestas claras y reales que generen acciones y estrategias medibles a implementar en estos años” (Ordenanza No. 10, 2017). Como resultado de las diferentes mesas de trabajo antes mencionadas, se definieron enfoques, plan estratégico y de acción de la política, así como su filosofía y lineamientos principales del proyecto de política, entre ellos, cinco ejes correspondientes a protección de la fauna silvestre, bienestar para los animales de compañía, gestión y educación para mejorar el cuidado de los animales utilizados para el trabajo y el consumo humano, respuesta institucional frente a los espectáculos con animales y acciones de transversalidad que promueven la protección y el bienestar animal.

Después de cerca de nueve meses de trabajo, el 18 de noviembre de 2016 inició el proceso de socialización del documento final de la política pública de protección y bienestar animal, donde participaron, además de las dependencias de la Gobernación de Boyacá vinculadas a la política (como la Secretaría de Salud y la Secretaría de Fomento Agropecuario), también lo hicieron otras organizaciones civiles, administrativas, políticas y de policía, como la Asamblea departamental, fundaciones y organizaciones animalistas, veterinarias del departamento, corporaciones autónomas regionales, algunas alcaldías municipales y Policía Ambiental.

Con este proceso quedó estructurado el proyecto de política pública que tenía como objetivo general “generar en la población boyacense una cultura de cuidado y respeto para con los animales que habitan en el departamento de Boyacá y así lograr erradicar las diferentes formas de maltrato que se presentan tanto para animales domésticos como silvestres” y algunos de sus objetivos específicos estaban

encaminados a proteger la fauna silvestre que del departamento de Boyacá; el cuidado y bienestar para los animales de compañía en el departamento y mejorar las condiciones de los animales que son sometidos y utilizados para el trabajo y el consumo humano, entre otros.

Con este proceso quedó estructurado el proyecto de política pública que tenía como objetivo general “generar en la población boyacense una cultura de cuidado y respeto para con los animales que habitan en el departamento de Boyacá y así lograr erradicar las diferentes formas de maltrato que se presentan tanto para animales domésticos como silvestres” y algunos de sus objetivos específicos estaban encaminados a proteger la fauna silvestre del departamento de Boyacá; el cuidado y bienestar para los animales de compañía en el departamento y mejorar las condiciones de los animales que son sometidos y utilizados para el trabajo y el consumo humano, entre otros.

Así mismo la política contempló cinco ejes: El primero referente a la fauna silvestre, estaba conformado por líneas de acción que contemplaban a) la respuesta institucional frente al tráfico y comercialización de fauna silvestre y en este sentido, “a través de las competencias propias de las instituciones públicas encargadas de vigilar y proteger la fauna silvestre, se establecerán estrategias que fomenten la inversión tanto en la investigación como en la infraestructura propia e idónea para la atención de los animales, de igual forma fortalecer el control y la vigilancia mediante la implementación de la normatividad vigente mediante la educación” (Ordenanza No. 10, 2017) y b) La educación para el respeto a la fauna silvestre, a fin de “Incentivar la educación y formación como solución real a la problemática de maltrato que se presenta en el departamento de Boyacá para los animales silvestres y así generar una actitud y cambio social positivo” (Ordenanza No. 10, 2017).

El segundo eje, denominado bienestar para los animales de compañía, contemplaba líneas de acción denominadas: a) educación a través de la sensibilización y divulgación, b) implementación de la normatividad vigente particularmente en materia de sanciones por maltrato animal, c) control poblacional y d) bienestar animal, línea de acción que contempla específicamente el registro de animales de compañía en el departamento.

El tercer eje, denominado “gestión y educación para mejorar el cuidado de los animales utilizados para el trabajo y consumo humano”, contempla la línea de gestión institucional, esto es, “a través de las instituciones gubernamentales, se desarrollarán acciones y estrategias que promuevan el adecuado trato para los animales que actualmente están siendo utilizados para el trabajo en los diferentes sectores productivos, de igual forma establecer líneas de trabajo que permitan disminuir el dolor a los animales que son utilizados para el consumo humano” y en segundo lugar, la línea de acción “gestión y educación para la sensibilización hacia

trato digno”, con el propósito de “diseñar e implementar a través de acciones de gestión y educación, el bienestar de los animales que son utilizados para el trabajo y consumo, con el objetivo de disminuir cualquier tipo de dolor que se genera por estas actuaciones en el departamento de Boyacá”.

El cuarto eje se refiere a la respuesta institucional frente a los espectáculos con animales y contempla las líneas asociadas a desincentivar espectáculos con animales a través del enfoque jurídico y normativo y desincentivar espectáculos con animales a través del enfoque social.

Por último, el eje quinto plantea acciones de transversalidad que promuevan la protección y bienestar animal como la participación ciudadana y la investigación y educación.

Con la propuesta totalmente estructurada, bajo proyecto de ordenanza N° 10 de 2017, el 25 de julio del año 2017, las comisiones de Hacienda Pública, Legal del Plan, Asuntos Sociales y de Medio Ambiente de la Asamblea de Boyacá, aprobaron en primer debate del Proyecto de Ordenanza 010/2017 (Ordenanza No. 10, 2017).

Pero un mes después, cuando se tramitó el proyecto en segundo debate, el proyecto no alcanzó las mayorías necesarias para ser aprobado y fue hundido por la duma departamental, pues fue en esta instancia donde aparecieron otros sectores sociales y productivos quienes manifestaron su preocupación y reparos respecto al proyecto. Uno de los más influyentes fue el presidente de la Federación de Ganaderos de Boyacá (Fabegan), quién en un comunicado oficial informó que:

(...) en nombre de las 56.000 familias ganaderas productoras de carne y leche del departamento y enterados del contenido del Proyecto de Ordenanza por el cual se adopta la política pública para la protección y bienestar animal de Boyacá 2017-2032 y una vez revisado el documento que ya paso el primer debate en la Asamblea, quisiéramos advertir sobre la condición de su contenido que en esencia la encontramos desfasada con la realidad institucional y legal que rige al país y que por otra parte y en contravía con la administración departamental que declaró este año como el ‘año del campo’, en realidad propende por la desaparición en Boyacá de las explotaciones pecuarias y sus actividades conexas que han generado cultura, trabajo y desarrollo la región (Fajardo, 2017).

Bajo esta línea argumentativa, diputados que mostraron oposición al proyecto de ordenanza consideraron que la política pública de protección y bienestar animal debería ser objeto de mayores consensos, en particular con el sector productivo y el sector campesino, particularmente en lo relativo al manejo de los animales utilizados para labores agropecuarias así como para consumo humano. En este sentido se argumentó que la política no estaba pensada en su integralidad de acuerdo a la realidad del departamento y que solo pensaba en los grandes centros urbanos,

no tuvo en cuenta la posición de gremios y sectores productivos del departamento, pretendía desmotivar el uso de animales en actividades económicas y promover alternativas mediante la prohibición de ferias ganaderas, equinas y espectáculos con animales, entre otros argumentos.

3.2. Los instrumentos de protección animal en los municipios de Tunja, Villa de Leyva, Duitama, Paipa, Sogamoso, Chiquinquirá y Puerto Boyacá

Las administraciones municipales están en la obligación de velar por los derechos de los animales, brindarles acompañamiento a las familias de bajos recursos, generar concientización sobre el abandono y brindar un lugar denominado Coso Municipal y/o albergue. Conscientes de su rol como entidad descentralizada, debe adquirir el compromiso de establecer programas y convenios con instituciones educativas, asociaciones protectoras de animales y juntas de acción comunal interesados en liderar procesos participativos continuos, con el objetivo de plantear soluciones que permita aunar esfuerzos de inversión orientados al beneficio y desarrollo del municipio; por otro lado los entes de control deben ser veedores del destino de los recursos verificando que se cumplan con los objetivos contemplados en el plan de desarrollo.

En cuanto al tema presupuestal a nivel municipal, se puede evidenciar la nula asignación para políticas de protección animal, lo que impide que las acciones que deben realizarse en conjunto con la secretaría de salud del departamento no se lleven a cabo bajo el argumento de financiamiento. Según comunicación con la oficina de salud pública, la secretaria de salud colabora en los municipios con el apoyo profesional, la unidad médico-quirúrgica y los procedimientos médicos para las esterilizaciones de los perros y gatos; y por su parte cada municipio debe proveer los materiales necesarios (suturas, anestesia, gasas, etc.). Para esterilizar 100 animales, se estima un presupuesto disponible por parte del municipio de \$4.800.000. Al hacer revisión de los municipios que llevan a cabo estos procedimientos se encuentra que las ciudades como Tunja, Duitama, Sogamoso, Chiquinquirá, Puerto Boyacá, Paipa y Villa de Leyva, han realizado estos convenios de esterilización; sin embargo se ha desconocido la focalización veredal la cual incide significativamente en el abandono de animales como perros y gatos hacia las cabeceras municipales.

Al hacer alusión al art. 10 de la Ley 1774 de 2016, en lo concerniente a las campañas pedagógicas que deben conllevar a un cambio de prácticas de manejo animal para lograr el bienestar de los animales, se evidencia un letargo por parte de los encargados como son el Ministerio del Medio Ambiente y demás entidades competentes; en municipios boyacenses no se llevan a cabo tales campañas y al

organizarlas no tienen buena receptividad por considerar que en nada aportan a los conocimientos que los ciudadanos han tenido hacia el cuidado de sus animales de generación en generación y no tienen la conciencia de estar siendo maltratadores.

Según datos por la Policía Ambiental del Departamento, una de las principales problemáticas corresponde a la comercialización de fauna silvestre, donde se evidencia que en las principales terminales de las ciudades de Sogamoso, Duitama, Chiquinquirá, Puerto Boyacá y Tunja, se presenta el tráfico de estas especies que luego tendrán como destino la capital de Colombia y la Costa Atlántica. Las zonas más críticas en la captación de fauna silvestre para su comercialización se dan en las provincias del Occidente, Gutiérrez, Libertad, Neira, Sugamuxi y Valderrama.

En relación a los animales de compañía, el principal dificultad tiene que ver con el abandono por parte de sus cuidadores, problemática que tiene mayor intensidad en los principales asentamientos urbanos del departamento y en particular en los municipios de Tunja, Duitama, Sogamoso, Chiquinquirá, Puerto Boyacá y Moniquirá. Otra variable es el aumento incontrolado de la tasa de reproducción sin el mínimo control. De acuerdo a los análisis realizados sobre el comportamiento de los animales que habitan en la calle, su crecimiento y reproducción aumenta de manera constante y su posibilidad de reproducción de crías es 2 o 3 veces mayor con relación a los animales que tienen dueño.

Conforme a los datos de la Secretaría de Salud de Boyacá, se tiene un censo aproximado de 244.362 animales con propietario⁶, (188.876 perros y 55.486 gatos). Por ello se establece dentro de esta política como una de las estrategias para frenar este crecimiento, las campañas de esterilización y control de esta población.

Según la información remitida por la Secretaría de salud de Boyacá, desde el año 2012 hasta el año 2015, se tuvo un total de 4.220 accidentes rábicos en este Departamento. Muchos de éstos se presentan por animales que habitan en las calles y animales que según la Ley 746 de 2006 se encuentran identificados como perros de razas potencialmente peligrosas, lo cual conlleva a otra fuerte problemática sobre la implementación de esta ley, donde se evidencia que existen municipios que no están haciendo el proceso de registro de estos animales. Una de las acciones preventivas que se vienen realizando a la hora de controlar las enfermedades de transmisión zoonóticas son las jornadas de vacunación que se realizan en todo el Departamento de Boyacá y que a la fecha refleja un balance de 65.029 vacunaciones.

⁶ Se hace claridad que no se encuentran cifras concretas a nivel departamental de animales en condición de abandono.

3.2.1. Municipio de Paipa

Al revisar el Programa de Gobierno “Construcción colectiva, bienestar para todos” 2016-2019 del municipio de Paipa se observa en su numeral 4) Salud Promover una vida sana, en este ítem en su literal h) se lee: “Se diseñara e implementara la Política Publica de Protección Animal” (Hurtado Neira, 2016), en este punto resulta pertinente apuntar que la elaboración de la política fue lenta (de más de dos años) y que tal como se evidencia en el documento final, no contó con la participación que requería para tener un real impacto en la vida de los animales del municipio y la comunidad en general, para su elaboración se realizaron 8 encuentros participativos que contaron con un total de 250 personas, un foro, y un diagnóstico que se construyó a partir de las mesas de participación, y algunos documentos previos ya existentes, sin embargo hay que reconocer que si se han realizado algunos avances importantes:

Se han fomentado conversatorios y mesas de trabajo con la comunidad, madres líderes de Más Familias en Acción y animalistas del municipio, para promover la tenencia responsable de mascotas y trabajar por el bienestar de los animales.

Se han realizado 685 cirugías de esterilizaciones a caninos y felinos mediante trabajo en conjunto entre la alcaldía y la comunidad, 60 adopciones de caninos y se han aplicado más de 800 vacunas antirrábicas durante el año 2017.

En asocio con la clínica veterinaria de este municipio, se presentó el convenio que se firmó con la Alcaldía, donde se prestará el servicio de esterilización para caninos en estado de abandono y también entrarán en un programa de adopción liderado por la universidad.

La comunidad a través de las mesas de diálogo han tenido un espacio de participación para dar a conocer sus propuestas y sugerencias frente a la política pública de protección animal.

En la actualidad, se están programando mesas de trabajo con el sector agropecuario en las que participen todos los sectores productivos.

En conclusión se observa que aunque la construcción de la política fue lenta, finalmente se radicó en el concejo municipal el 02 de mayo de 2018, siendo aprobada a los pocos días. Está enfocada en lo relativo a tenencia responsable de mascotas “animales domésticos” en especial perros y gatos, la población rural dispersa aún no ha participado de las charlas informativas que ha realizado la alcaldía, a la fecha se encuentra en proceso de implementación sin mayor incidencia desde su aprobación. Así mismo no existen denuncias penales ni contravenciones en relación con casos de maltrato animal contemplados en la Ley 1774 de 2016.

3.2.2. Municipio de Villa de Leyva

En el Plan de Desarrollo “Primero Villa de Leyva” para el periodo 2016-2019 (Forero Sánchez, 2016) no se encuentra dentro de las metas planteadas la formulación e implementación de una política de protección animal, únicamente se encuentran algunos apartes puntuales con relación a la tenencia de mascotas y esterilización de animales callejeros y mejoramiento de la planta de sacrificio animal. Se lee:

Con el propósito de mejorar las condiciones de aseo y sanidad de las calles se debe enfocar el servicio de veterinarios para realizar esterilizaciones de hembras y castración de machos caninos. A la vez es necesario adecuar o construir el coso municipal y un centro de atención para canes que deambulan por las calles y fomentar el cuidado de animales a través de sensibilización a los propietarios de la tenencia de mascotas con responsabilidad y amor, así como estrategias con aliados para la protección de estos seres que son abandonados y necesitan hogar (Sánchez, 2016).

Igualmente en el programa “Villa de Leyva equipada para el desarrollo económico” se lee en el numeral 4 “Brindar protección a los animales equinos canes y felinos entre otros” (Sánchez, 2016).

En el municipio Villa de Leyva se han conocido varios casos de maltrato que han tenido incidencia nacional: “Hace unos años, Villa de Leyva, antes del Festival de Cometa, y el Festival de luces, era testigo del asesinato masivo y la desaparición de docenas de perros callejeros. Estas limpiezas del pueblo o campañas de envenenamiento masivo de caninos pararon; sin embargo, el problema de los perros callejeros sigue vivo” (Méndez, 2017).

En conclusión, a pesar de la urgencia de realizar acciones pertinentes en materia de protección animal esto queda al arbitrio de la administración municipal, en Villa de Leyva la Ley 1774 de 2016 a la fecha no ha tomado sentido, pues no solo existe una falta de políticas claras en la materia sino además no existen denuncias ni contravenciones en relación con el maltrato animal.

3.2.3. Municipio de Chiquinquirá

Al hacer una revisión del plan de desarrollo “Unidos por Chiquinquirá” 2016-2019 se puede notar un incipiente compromiso con el tema del maltrato animal y el cuidado que la ciudadanía debe tener hacia ellos. Si limita al cuidado del medio ambiente en lo concerniente a territorios, pero en cuanto a la población animal vulnerable no se vislumbran programas, proyectos o metas para este periodo de gobierno.

La gobernación del Departamento ha programado unas mesas de trabajo para motivar hacia la elaboración de la política pública de maltrato animal; no obstante, en la actualidad no hay resultados sobresalientes. Se evidencia la gran cantidad de perros en condición de abandono en la ciudad, sin el cuidado que requieren y formando jaurías que en las noches deambulan por calles y parques.

En relación a los perros y gatos en condición de abandono, se presentan envenenamientos frecuentes en Chiquinquirá, la comunidad está denunciando matanzas continuas de gatos, y llaman la atención para que las autoridades den un escarmiento a los responsables: “Han quemado varios gatos en este municipio, y los casos van aumentando; es como si los cogieran y los echaran en una olla caliente porque están prácticamente despellejados. Estos gatos aparecen muertos en un potrero de unas casas fiscales que quedan acá en la ciudad. Hemos indagado, pero nadie sabe nada ni hay pistas de los responsables” (Caracol Radio, 2017).

Ante estas actuaciones, la Administración Municipal no ha tomado las medidas necesarias para solucionar la problemática, tampoco se realizaron denuncias por estos hechos en razón a que se desconocen los autores. Por lo tanto, en este municipio han existido actos flagrantes de maltrato animal pero nadie ha respondido por estos hechos.

3.2.4 Municipio de Puerto Boyacá

Teniendo en cuenta el análisis realizado al plan de desarrollo “Puerto Boyacá productiva competitiva y solidaria” 2016-2019 se encuentra el programa número 4. “todos contra el maltrato animal” que tiene por objetivo proteger la integridad física y anímica de los animales en condición de vulnerabilidad. Esta meta se ajusta a la denominación de seres sintientes y los principios contenidos en la Ley 1774 de 2016 (Ley 1774, 2016).

Dentro del cumplimiento del programa, la Unidad de Asistencia Técnica Municipal (UMATA) del municipio ha realizado brigadas de salud animal en el área rural en la que se ofrecen de manera gratuita vacunación antirrábica, desparasitación por vía oral y suplementos vitamínicos. El cual tiene por objeto prevenir problemas de salud tanto en animales como los seres humanos.

Es importante resaltar que a la fecha no se encuentra política pública de protección animal, y los intentos por dar protección a los animales en condición de abandono se quedan muy cortos. Esto debido a que en el municipio existe un lugar de residencia de caninos y felinos (coso municipal), el cual se encuentra en malas condiciones y con carencias en cuanto a los requerimientos de sostenibilidad económica y de servicios.

En cuanto a la fauna silvestre, se evidencia que la normatividad existente no es efectiva para combatir el crimen muy común en este municipio, el cual es el tráfico de animales silvestres que además se encuentran en peligro de extinción. Se han encontrado casos de transporte y comercio ilegal del Mono Cariblanco, y no se ha evidenciado judicialización de quienes se encuentran en este maligno oficio.

3.2.5 Municipio de Tunja

Tunja es la capital del departamento de Boyacá. Tiene una población estimada en 1.276.407 habitantes para el 2015, según el censo del DANE. Tunja, al igual que otras ciudades del departamento de Boyacá, tiene una problemática en lo concerniente a los animales callejeros. Hay un número significativo de perros y gatos en las calles de la ciudad, según el informe de la secretaría de Protección Social del municipio, la cifra está alrededor de 5.000 y 10.000 animales.

A través del Acuerdo Municipal 0017 del 03 de agosto de 2015, por medio del cual se adopta e implementa la política pública de protección y bienestar animal en el municipio de Tunja (Acuerdo 0017, 2015), logra articularse con el plan de desarrollo de Tunja 2012-2015 “Hechos de verdad” donde se expresa un compromiso en la elaboración de esta política pública, cuya meta es garantizar el bienestar y cuidado de los animales mediante implementación de estrategias que permitan alcanzar este objetivo.

En la ciudad se llevan a cabo estrategias como los comederos para los animales, ubicados en lugares estratégicos de la ciudad, donde se les brinda comida y agua a los perros y gatos callejeros. La comunidad y organizaciones como el proyecto Comedog Tunja, las clínicas veterinarias, entre otras, han contribuido de una u otra forma la alimentación de estos animales. Estas estrategias no han logrado efectividad en el sentido en que hay muchos animales en las calles de la ciudad, y los procesos de adopción de estos animalitos son complejos.

En el Acuerdo, se plantean actividades educativas, de divulgación y sensibilización, la construcción de un centro ecológico (coso municipal y centro de bienestar) para alojamiento y alimentación de animales domésticos; a la vez dispone realizar un censo de animales de Tunja y un registro único de animales de compañía, el cual estaría articulado con un registro de centro de comercialización de pequeñas especies animales.

En la práctica, no existen ejecuciones presupuestales que den muestra del verdadero compromiso de la Secretaría de Protección Social y desarrollo de Tunja, quienes deben velar porque esta política de protección animal no se quede solo en el papel, como hasta ahora se evidencia.

3.2.6 Municipio de Duitama

El municipio de Duitama, dentro del Plan de Desarrollo 2016-2019, “Por una Duitama que soñamos” cuenta con el programa: Bienestar animal, salud pública y medio ambiente, el cual adopta estrategias como la educación y concientización de la comunidad con programas de esterilización, vacunación y adopción responsable, encaminadas a mitigar la reproducción de caninos y felinos, evitando problemas sociales como maltrato a los animales en condición de calle, contaminación y problemas de salud de humanos y animales.

Se puede evidenciar, que el municipio de Duitama ha sido uno de los pocos garantes en cuanto a la vacunación responsable contra la rabia de caninos y felinos. Del año 2008 al 2016, se vacunaron 70.863 caninos y 21.289 felinos (Pérez, 2015).

Es destacable un avance en este municipio en cuanto a la concientización que debe tener cada ciudadano. En razón a la implementación de la Política de Protección Animal incluida en el plan de desarrollo, la administración ha desarrollado seminarios para instruir a las autoridades y a la comunidad para que sepan denunciar y cómo proceder frente al maltrato animal. Explica el Secretario de Salud de Duitama.

Dentro de las actividades de cooperación entre instituciones, en la ciudad de Duitama se resalta la intervención en el tema de cuidado animal a la Policía Nacional, quienes a través un patrullero con ideas de cuidado animal ponen en marcha el sueño de crear una patrulla para el traslado y servicio de los animales vulnerables.

“Esta patrulla está pensada para la protección animal, con apoyo de los efectivos de la Policía Nacional: podemos transportar en la ‘Perro Móvil’: perros, gatos, aves, animales rastreros, fauna silvestre, es decir, todo animal que alcance a entrar en la cabina que tiene unas dimensiones de 120 cms de largo por 1 metro de ancho, 1.50 cms de alto, y que soporte un peso de hasta 150 Kilos”, dijo el Patrullero Barrera creador del proyecto. El servicio del traslado y primera atención es totalmente gratis, pero quienes hacen el requerimiento, deben apoyar los costos de atención médica animal. Esta patrulla móvil es la primera cuota de ayuda que ha hecho la policía Nacional, pero el compromiso siguiente es buscar que la comunidad se interese por adoptar caninos que estén en condición de abandono.

3.7. Municipio de Sogamoso

En el Plan de Desarrollo “Sogamoso Incluyente” 2016-2019 (Condía Pérez, 2016) dentro del programa “Salud con equidad e inclusión social” se evidencia como indicador del producto la elaboración de un documento de política pública

de protección animal. De igual forma, se propone como meta para cumplir en este indicador 3200 caninos y felinos esterilizados.

En la ciudad de Sogamoso, se han llevado a cabo mesas de trabajo, coordinadas por director de Medio Ambiente, Agua Potable y Saneamiento Básico, representantes de fundaciones y organizaciones protectoras de animales para discutir estrategias que permitan el bienestar de la fauna doméstica y silvestre. No obstante, el tema presupuestal ha sido una gran limitante ya que han transcurrido 2 años de la administración actual “se está trabajando para la consecución de recursos para el centro de bienestar animal, y esperamos que en 2018 ya haya un lugar a donde pueden ser trasladados los animales que están deambulando por las calles y así hacer efectivo los comparendos ambientales que dicta el nuevo Código de Policía.” son argumentos de los Concejales.

4. Resultados de Investigación

A partir de la información recaudada y el análisis realizado, es posible afirmar que existen varios elementos de juicio que pueden corroborarla hipótesis inicialmente planteada, esto es, que las acciones de los entes territoriales para materializar los principios contenidos en la Ley 1774 de 2016, en particular el vinculado a la solidaridad social en materia de protección y bienestar animal, están supeditadas a los propios intereses políticos y tributarios de los entes territoriales responsables del cumplimiento de la Ley 1774 de 2016.

A partir del análisis de las políticas públicas desplegadas por los entes territoriales en materia de protección animal, se pudo identificar un notable contraste respecto a los estatutos tributarios de los mismos. Esta es una de las variables que puede explicar la limitación del principio de solidaridad social consagrado en la Ley 1774 de 2016, pues los espectáculos públicos que implican el uso de animales representan una de las fuentes de recursos propios de estos municipios.

El impuesto de espectáculos públicos es una renta municipal definida genéricamente en los distintos estatutos tributarios de nivel municipal como “la presentación de toda clase de espectáculos públicos tales como, exhibición cinematográfica, teatral, circense, musicales, taurinas, hípica, gallera, exposiciones, atracciones mecánicas, automovilística, exhibiciones deportivas en estadios, coliseos, corrales y diversiones en general, Incluye también el ingreso a ferias o a eventos comerciales promocionales y parques de recreación, en que se cobre por la entrada”. Sus tarifas equivalen a un porcentaje que cada municipio impone por la venta de cada boleta de ingreso (10% aproximadamente). Es importante explicar que en el departamento de Boyacá se llevan a cabo muchos de estos espectáculos

que involucran animales, como es el caso de los eventos taurinos, hípicas y galleras durante todo el año.

El municipio de Sogamoso, en su decretos de aprobación del presupuesto de ingresos y rentas plantea las clases de espectáculos que se permiten realizar con animales: las corridas de toros, novilladas, rejoneo, espectáculos circenses, corralejas, riñas de gallos entre otros. El recaudo anual para este rubro es de 300 millones de pesos.

En el Acuerdo 013 del 2016 en Paipa la tarifa del impuesto se define así: “El impuesto equivaldrá al veinte por ciento (20%) sobre el valor de cada boleta de entrada personal a espectáculos públicos de cualquier clase” (Acuerdo 013, 2016). Para el año 2017 se recaudó por tal concepto 91'960.000 pesos.

En el caso del municipio de Duitama se presupuestó para la vigencia de 2017, recaudar 20 millones de pesos por este concepto. Sin embargo, por la tradición taurina de este municipio, se estima que al año se recauda alrededor de 300 millones de pesos.

El Departamento de Boyacá cuenta con un renglón importante en materia de agricultura y ganadería y por esta razón estos gremios son especialmente sensibles a la hora de abordar una política de protección animal que involucra los animales empleados por este sector de la economía, bien para ser empleados en trabajos y labores del campo o bien para ser sacrificados para consumo humano.

Esta problemática se agudiza cuando, por un lado, la población rural depende en gran medida del empleo de animales para el desarrollo de sus actividades económicas y por otro lado, un serio problema que enfrenta la región es el elevado número de mataderos clandestinos que con sus prácticas artesanales incrementa severamente el dolor del animal. De suerte que este es el punto neurálgico que en el caso del Departamento de Boyacá ha impedido un consenso en torno a una política pública integral de protección y bienestar animal.

En concreto, muchos sectores productivos dependen directa o indirectamente del uso de animales y es por esta razón que la dicotomía entre ser sintiente y bien mueble para efectos comerciales, sigue inclinándose hacia la segunda y es allí donde está la principal dificultad para lograr la política de protección animal que requiere el departamento.

Así mismo, las políticas de protección animal están enfocadas a prevenir riesgos para la salud de los seres humanos y no para proteger los derechos de otros seres sintientes.

Se evidencia que solo las ciudades de Tunja y Paipa cuentan con una política pública de protección y bienestar animal, pero que a la fecha no se ha realizado un verdadero proceso de implementación por la falta de un plan de acción.

Conclusiones

La Ley 1774 de 2016, además de definir a los animales como seres sintientes, introduce al ordenamiento jurídico los principios de protección animal, bienestar animal y solidaridad social. Estos principios representan un avance significativo en el ámbito del derecho animal, pero aún no son suficientes en la armonización de todo el ordenamiento jurídico en esta materia, pues están altamente restringidos por los precedentes constitucionales que han establecido el alcance del deber de protección animal, fijando algunos de sus posibles límites, como la libertad religiosa, los hábitos alimenticios de los seres humanos y determinadas expresiones culturales.

Esto quiere decir que en la práctica, los principios de la Ley 1774 de 2016 tienen operatividad siempre que no entren en tensión con otros derechos o principios constitucionales. En este orden de ideas, los principios de protección animal pueden correr el riesgo de quedar inoperantes frente a debates y tensiones que involucran otros derechos de seres humanos, si no son articulados con otros principios diseñados para enfrentar tensiones entre derechos. Una alternativa para superar este tipo de dificultades es la articulación de los principios de la Ley 1774 de 2016 con los principios consagrados en la Ley 99 de 1993, permitiendo el uso del *in dubio pro natura* o principio precautorio como una herramienta hermenéutica aplicable a este tipo de tensiones. De esta manera se podría corregir los desequilibrios en la aplicación de procedimientos de ponderación constitucional como por ejemplo la fórmula del peso, especialmente en casos de posibles incertidumbres respecto al sufrimiento animal.

Por otro lado, se pudo establecer que las acciones de los entes territoriales en procura de materializar los principios contenidos en la Ley 1774 de 2016, han sido muy escasas, por no decir nulas. El Departamento de Boyacá cuenta con un renglón importante en materia de agricultura y ganadería y por esta razón estos gremios son especialmente sensibles a la hora de abordar una política de protección animal que involucra los animales empleados por este sector de la economía, bien para ser empleados en trabajos y labores del campo o bien para ser sacrificados para consumo humano. Esta problemática se agudiza cuando, por un lado, la población rural depende en gran medida del empleo de animales para el desarrollo de sus actividades económicas y por otro lado, un serio problema que enfrenta la región es el elevado número de mataderos clandestinos que con sus prácticas artesanales incrementa severamente el dolor del animal. De suerte que este es el punto neurálgico que en el caso del Departamento de Boyacá ha impedido un consenso en torno a una política pública integral de protección y bienestar animal.

Aunque el Departamento de Boyacá presentó el proyecto de Ordenanza Departamental No. 010 de 2017, contentivo de la política pública de protección y

bienestar animal, este finalmente no fue aprobado por la Asamblea Departamental, fundamentalmente porque faltan consensos con los sectores productivos y porque se sigue privilegiando el trato del animal como bien mueble, sobre el estatus del animal como ser sintiente.

A partir del análisis de las políticas públicas desplegadas por los entes territoriales en materia de protección animal, se pudo identificar un notable contraste respecto a los estatutos tributarios de los mismos. Esta es una de las variables que puede explicar la limitación del principio de solidaridad social consagrado en la Ley 1774 de 2016, pues los espectáculos públicos que implican el uso de animales representan una de las fuentes de recursos propios de estos municipios.

Referencias

- Acuerdo 0017. (3 de agosto de 2015). Acuerdo Municipal. *Por medio del cual se adopta e implementa la política pública de protección y bienestar animal en el municipio de Tunja, Tunja, Colombia.*
- Acuerdo 013. (2016). Concejo Municipal. Municipio de Paipa. *Por medio del cual se expide el Estatuto de Rentas y Tributario para el Municipio de Paipa Boyacá.* Paipa, Colombia. Obtenido de <http://www.paipa-boyaca.gov.co/Transparencia/Normatividad/Acuerdo%20N%C2%BA%20013%20de%202016.pdf>
- AGUILAR ASTORGA, C. R., & LIMA FACIO, M. A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Revista Contribuciones a las Ciencias Jurídicas*. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- ALEXY, R. (2008). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ANDRÉ-NOEL, R. D. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Aurora.
- BETANCOURT, D. M. (18 de 08 de 2017). ¿Animales Sujetos de Derecho? *Periódico El Tiempo*.
- Caracol Radio (2017). Denuncian matanza de gatos en Chiquinquirá. Tunja, Colombia.
- CONDÍA PÉREZ, S. N. (2016). Plan de Desarrollo “Sogamoso Incluyente”. Sogamoso, Colombia. Obtenido de https://sogamosoboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/sogamosoboyaca/content/files/000129/6413_3036_plandesarrollomunicipalsogamosoincluyente.pdf
- Decreto Ley 1333. (25 de abril de 1986). Congreso de la República. *Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 37.466 de 14 de mayo de 1986. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (4 de agosto de 2017). *Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>
- FAJARDO, V. (28 de julio de 2017). Reparos a la política pública animal en Boyacá. *Periódico Extra Boyacá*. Obtenido de <http://boyaca.extra.com.co/noticias/politica/reparos-la-politica-publica-animal-en-boyaca-330224>
- FLEURY JUNIO, S. (1999). Políticas Sociales Y Ciudadanía. *Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*, 189-218. Obtenido de https://www.academia.edu/20696537/Pol%C3%ADticas_Sociales_y_Ciudadania
- FORERO SÁNCHEZ, V. H. (2016). Plan de Desarrollo “Primero Villa de Leiva”. Villa de Leiva, Colombia. Obtenido de <http://www.villadeleyva-boyaca.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/PLAN%20DE%20DESARROLLO%20MUNICIPAL%20PRIMERO%20VILLA%20DE%20LEYVA%202016%20-%202019.pdf>
- GIMÉNEZ, V. (2016). *Justicia ecológica en la era del antropoceno*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- GUDYNAS, E. (2010). La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo. *Revista de Ciencias Sociales*(36), 53-67. Obtenido de <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasCapitalismoBenevoloIconos10.pdf>
- HERRERO, A. (2017). Navegando por los turbulentos tiempos del antropoceno. *Revista de Ecología Política*(53). Obtenido de <https://www.ecologiapolitica.info/?p=9703>
- HIERRO, L. (2016). *Los derechos humanos. Una concepción de justicia*. Madrid, España: Editorial Marcial Pons.
- HURTADO NEIRA, Y. N. (2016). Programa de Gobierno “Construcción colectiva, bienestar para todos”. Obtenido de <http://www.paipa-boyaca.gov.co/MiMunicipio/Documents/Programa%20de%20Gobierno%202016-2019.pdf>
- Lerussi, N. A. (2015). Hacia una revisión del antropocentrismo kantiano. *Revista Ideas y Valores*, 64(158), 123-141. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/idval/v64n158/v64n158a07.pdf>
- Ley 12. (23 de septiembre de 1932). Congreso de la República. *Sobre autorizaciones al Gobierno para obtener recursos extraordinarios*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 22.095 del 24 de septiembre de 193. Obtenido de www.nuevaley.clasificacion.com/files/susc/cdj/conc/1_12_32.doc
- Ley 1493. (26 de diciembre de 2011). Congreso de la República. *por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48.294 de 26 de diciembre de 2011. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1493_2011.html

- Ley 1774. (6 de enero de 2016). Congreso de la República. *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*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 49.747 de 6 de enero de 2016. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1774_2016.html
- Ley 181. (18 de enero de 1995). Congreso de la República. *Por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85919_archivo_pdf.pdf
- Ley 33. (15 de noviembre de 1968). Congreso de la República. *Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 32667 del 10 de diciembre de 1968. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1589536>
- Ley 84. (27 de diciembre de 1989). Congreso de la República. *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*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 39120 del 27 de diciembre de 1989. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8242>
- Ley 99. (22 de diciembre de 1993). Congreso de la República. *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*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html
- LOPERA ECHAVERRÍA, J. D., RAMÍREZ GÓMEZ, C. A., ZULUAGA, M., & ORTIZ VANEGAS, J. (2010). El método analítico como método natural. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Nómadas*, 25, 327-353.
- MEJÍA JÍMENEZ, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Revista Analecta Política*, 2(3), 141-164. Obtenido de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/1392/1361>
- MÉNDEZ, V. (20 de noviembre de 2017). LeyvAnimal: Una segunda oportunidad para los caninos de Villa de Leyva. *Periódico Directo Bogotá*. Obtenido de <https://www.directobogota.com/single-post/2017/11/20/LeyvAnimal-Una-segunda-oportunidad-para-los-caninos-de-Villa-de-Leyva>
- MENDIVELSO MEJÍA, D. Y. (2017). Incidencia de la Jurisprudencia Constitucional sobre las Políticas Públicas para los Habitantes de Calle, bajo el Principio de Igualdad y no Discriminación. (*tesis de maestría*). Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://docplayer.es/116037358-Incidencia-de-la-jurisprudencia-constitucional-sobre-las-politicas-publicas-para-los-habitantes-de.html>

- MENY, Y., & THOENIG, J.-C. (1992). Las políticas públicas. *Revista Cuadernos del CENDES*, 34(96), 185-192. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/323918074_Resena_Meny_Yves_y_Jean-Claude_Thoenig_1992_Las_politicas_publicas_Barcelona_Ariel
- MOLINA ROA, J. A. (2014). *Derechos de la naturaleza. Historia y tendencias actuales*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- MONSON, S. (Dirección). (2005). *Earthlings* [Película]. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=pcpOYMjqPZ8>
- NOAH HARARI, Y. (2015). *Homo Deus. Breve historia del mañana*. Jerusalém, Israel: Editorial Harvill Secker.
- NUSSBAUM, M. (2012). *Las Fronteras de la Justicia. Consideraciones sobre la Exclusión. Editorial Paidós*. Barcelona, España: Editorial Paidós.
- Ordenanza No. 10. (17 de agosto de 2017). Asamblea Departamental. Departamento de Boyacá. *Por la cual se adiciona y se realizan unos traslados dentro del presupuesto de Rentas, Gastos y Recursos de Capital del Departamento de Boyacá para la vigencia Fiscal 2017 y se dictan otras disposiciones*. Tunja, Boyacá.
- ROTH, A.-N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C: Aurora.
- SANCHEZ, V. H. (2016). www.villadeleyva-boyaca.gov.co. Obtenido de <http://www.villadeleyva-boyaca.gov.co/MiMunicipio/Programagobierno/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%202016%20-%202019.pdf>
- Sentencia C-041. (1 de febrero de 2017). Corte Constitucional. Sala Plena. *M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*. Bogotá D.C., Colombia: Referencia: expedientes D-11443 y D-11467. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-041-17.htm>
- Sentencia C-283. (14 de mayo de 2014). Corte Constitucional. Sala Plena. *M.P. Jorge Iván Palacio Palacio*. Bogotá D.C., Colombia: Referencia: expediente D-9776. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-283-14.htm>
- Sentencia C-449. (16 de julio de 2015). Corte Consitucional. Sala Plena. *M.P. Jorge Iván Palacio Palacio*. Bogotá D.C., Colombia: Referencia: expediente D-10547. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-449-15.htm>
- Sentencia C-467. (31 de agosto de 2016). Corte Constitucional. Sala Plena. *M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez*. Bogotá D.C., Colombia: Referencia: Expediente D-11189. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2037%20comunicado%2031%20de%20agosto%20de%202016.pdf>
- Sentencia C-666. (30 de agosto de 2010). Corte Constitucional. Sala Plena. *M.P. Humberto Antonio Sierra Porto*. Bogotá D.C., Colombia: Referencia: expediente D-7963.

- Sentencia C-666. (2010). Corte Constitucional. Sala Plena. *M.P. Humberto Antonio Sierra Porto*. Bogotá D.C., Colombia: Referencia: expediente D-7963. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-666-10.htm>
- Sentencia T-411. (17 de junio de 1992). Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. *M.P. Alejandro Martínez Caballero*. Bogotá D.C., Colombia: Referencia: Expediente N° T-785. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-411-92.htm>
- Sentencia T-02. (8 de mayo de 1992). Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. *M.P. Alejandro Martínez Caballero*. Bogotá D.C., Colombia: Referencia: Expediente No. T-644. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-002-92.htm>
- Sentencia T-622. (10 de noviembre de 2017). Corte Constitucional. Sala Plena. *M.P. Jorge Iván Palacio Palacio*. Bogotá D.C., Colombia: Referencia: Expediente T-5.016.242. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>
- Sentencia T-760. (25 de septiembre de 2007). Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión. *M.P. Clara Inés Vargas Hernández*. Bogotá D.C., Colombia: Referencia: expediente T-1398036. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-760-07.htm>
- SINGER, P. (1999). *Liberación Animal*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- ZAFFARONI, E. R. (2011). *La Pachamama y el humano*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Madres Plaza de Mayo. Obtenido de http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj_20180808_02.pdf